



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Επείγουσες ρυθμίσεις για την εφαρμογή της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων την 18.11.2015 και χαρακτηρίστηκε από την Κυβέρνηση ως κατεπείγον, όπως διαμορφώθηκε κατά την κοινή συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Οικονομικών Υποθέσεων, Παραγωγής και Εμπορίου, και Κοινωνικών Υποθέσεων, αποτελείται από τέσσερα (4) Κεφάλαια και δεκαεννέα (19) άρθρα.

Με τις διατάξεις του Πρώτου Κεφαλαίου (άρθρα 1 έως 13) ρυθμίζονται ζητήματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών. Συγκεκριμένως, με τις διατάξεις του άρθρου 1 επέρχονται τροποποιήσεις στο άρθρο 17 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013) σχετικά με τη χορήγηση των απόρρητων στοιχείων που τηρούνται από τη Φορολογική Διοίκηση στην Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ή σε εξουσιοδοτημένα από αυτήν πρόσωπα, προκειμένου να χρησιμοποιηθούν από την τελευταία, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της. Με τις διατάξεις του άρθρου 2 επέρχονται νομοτεχνικές βελτιώσεις στο άρθρο 61 του ν. 4342/2015 σχετικά με την επιλογή υποθέσεων προς φορολογικό έλεγχο και τη ρύθμιση ζητημάτων ευθύνης των οργάνων της Φορολογικής Διοίκησης. Με το άρθρο 3 ορίζεται ως διετής η θητεία του Γενικού Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων που θα επιλεγεί και θα διορισθεί μετά την 1.11.2015. Με το άρθρο 4 τροποποιούνται οι διατάξεις

των νόμων 4321/2015 και 4305/2014, ως προς ζητήματα ρύθμισης οφειλών προς το Δημόσιο και καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες απόλλυται η ρύθμιση, εφόσον ο οφειλέτης δεν εξοφλεί τις νέες, μετά την ημερομηνία υπαγωγής στη ρύθμιση, οφειλές του.

Με το άρθρο 5 τροποποιούνται οι διατάξεις του ν. 3864/2010 περί ιδρύσεως του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) και ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι τα περιουσιακά στοιχεία του ΤΧΣ μεταφέρονται σε φορέα ανεξάρτητο από το νομικό πρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου πριν από τη λήξη της διάρκειάς του ή την έναρξη της εκκαθάρισής του (παράγραφος 3), τροποποιούνται δε ορισμένα από τα κριτήρια επιλογής για τις θέσεις μελών του Γενικού Συμβουλίου και της Εκτελεστικής Επιτροπής του ΤΧΣ (παράγραφοι 4 έως 6 και 8 έως 11). Επίσης, ορίζεται ότι κατά την έγκριση της πολιτικής αποδοχών για το προσωπικό του ΤΧΣ, το Γενικό Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη του τα επίπεδα αποδοχών που ισχύουν για στελέχη με όμοια προσόντα, τα οποία απασχολούνται στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα (παράγραφος 7), και τροποποιείται ο τρόπος διάθεσης των μετοχών του ΤΧΣ, ορίζεται δε, ιδίως, ότι η τιμή διάθεσης των μετοχών που κατέχει το ΤΧΣ δύναται να είναι χαμηλότερη από την πιο πρόσφατη τιμή κτήσης των μετοχών από αυτό ή της τρέχουσας τιμής αγοράς, εφόσον είναι σύμφωνες προς τον σκοπό του ΤΧΣ και την αναφερόμενη έκθεση ανεξάρτητου χρηματοοικονομικού συμβούλου (παράγραφοι 27 και 28) Τέλος, συμπληρώνονται οι διατάξεις που ρυθμίζουν τη δανειοδότηση του Ταμείου Εγγύησης Καταθέσεων και Επενδύσεων (ΤΕΚΕ) από το ΤΧΣ (παράγραφος 30).

Με τις διατάξεις του άρθρου 6 τροποποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 145Α του ν. 4261/2014 σχετικά προς την κατάταξη των απαιτήσεων στην ειδική εκκαθάριση πιστωτικών ιδρυμάτων, προκειμένου να συμπεριληφθούν οι υβριδικοί τίτλοι στο πεδίο εφαρμογής της. Με τις διατάξεις του άρθρου 7 αντικαθίστανται οι αναφορές του εσωτερικού άρθρου 36 του άρθρου 2 του ν. 4335/2015 σε «νόμιμο ελεγκτή» στο ορθό «εκτιμητή», προκειμένου, συμφώνως προς την αιτιολογική έκθεση, να υπάρχει συνέπεια με τις αντίστοιχες διατάξεις του ν. 3864/2010. Με τις διατάξεις του άρθρου 8 τροποποιούνται οι διατάξεις του ν. 3301/2004 ως προς τις συμφωνίες παροχής χρηματοοικονομικής ασφάλειας και προστίθενται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Στήριξης και ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας στους φορείς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω νόμου. Με το άρθρο 9 προβλέπεται η δυνατότητα σύναψης βραχυπρόθεσμου δανείου από το Σκέλος Κάλυψης Καταθέσεων του ΤΕΚΕ προς το Σκέλος Εξυγίανσης, προκειμένου να καλυφθούν προσωρινώς έκτακτες ανάγκες χρηματοδότησης. Με τις διατάξεις του άρθρου 10 καταργείται το άρθρο 96 του ν. 4316/2014, που ρυθμίζει ζητήματα του ΤΕΚΕ.

Με το άρθρο 11 προστίθεται παράγραφος 4 στο άρθρο 39 του ν. 4172/2013, με την οποία ρυθμίζεται το ζήτημα της φορολόγησης ανείσπρακτων μισθωμάτων από την 1.1.2015 και μετά, ώστε, υπό προϋποθέσεις, τα μισθώματα αυτά να φορολογούνται στο έτος που αποδεδειγμένα εισπράχθηκαν και όχι στο έτος κατά το οποίο αποκτήθηκε το δικαίωμα εισπράξεώς τους. Με το άρθρο 12 επιβάλλεται ειδικό τέλος παιγνίων, πέντε λεπτών του ευρώ ανά στήλη κάθε παιγνίου της ΟΠΑΠ Α.Ε., το οποίο βαρύνει τον παίκτη και αποδίδεται απευθείας στο Ελληνικό Δημόσιο από τον πάροχο. Με τις διατάξεις του άρθρου 13 αντικαθίστανται τα άρθρα 91 και 93 του Εθνικού Τελωνιακού Κώδικα (ν. 2960/2001) και επιβάλλεται στα απλά και αφρώδη κρασιά, καθώς και στα παρασκευαζόμενα με ζύμωση ποτά (πλην του κρασιού και της μπύρας), Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης σαράντα ευρώ ανά εκατόλιτρο τελικού προϊόντος.

Με τις διατάξεις του Δεύτερου Κεφαλαίου (άρθρο 14) τροποποιούνται διατάξεις του ν. 3869/2010 «Ρύθμιση των οφειλών υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων και άλλες διατάξεις».

Οι διατάξεις του Τρίτου Κεφαλαίου (άρθρα 15 έως 18) περιλαμβάνουν λοιπές ρυθμίσεις. Συγκεκριμένως, με το άρθρο 15 καθιερώνεται μηχανισμός αυτόματης επιστροφής («claw back») για την ενδοοικογενειακή φαρμακευτική δαπάνη. Με το άρθρο 16 παρατείνεται έως την 31.12.2015 η προθεσμία υποβολής δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης του άρθρου 1 του ν.3213/2003 και οικονομικών συμφερόντων του άρθρου 229 του ν. 4281/2014 για το έτος 2015 (χρήση 2014). Με το άρθρο 17 τροποποιούνται οι διατάξεις των άρθρων 20 του ν. 2948/2001 και 35 του ν. 3986/2011, και αφενός αναπροσαρμόζονται τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων οχημάτων ιδιωτικής χρήσης, αφετέρου καταργούνται απαλλαγές από αυτά, και με το άρθρο 18 παρέχεται η δυνατότητα στον Υπουργό Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού να ορίσει την Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ως ενδιάμεσο φορέα διαχείρισης δραστηριοτήτων στους τομείς της κοινωνικής οικονομίας, απασχόλησης και κατάρτισης.

Τέλος, με τις διατάξεις του Τέταρτου Κεφαλαίου (άρθρο 19) καθορίζεται η έναρξη ισχύος του υπό ψήφιση νομοσχεδίου.

Β. Το υψηλό ποσοστό των υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων (μη εμπόρων) οδήγησε τον νομοθέτη σε ρυθμιστική παρέμβαση σχετικώς με τη διαδικασία ρύθμισης των οφειλών τους (βλ. την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει τον ν. 3869/2010, σελ. 1). Κεντρικό νομοθέτημα είναι ο ν. 3869/2010, με τις διατάξεις του οποίου εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη η δυνατότητα των φυσικών προσώπων – μη εμπόρων – που έχουν περιέλθει, χωρίς δό-

λο, σε μόνιμη αδυναμία πληρωμής ληξιπρόθεσμων χρηματικών οφειλών τους, να επιδιώξουν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την αποπληρωμή των οφειλών αυτών με ευνοϊκότερους όρους ή και να απαλλαγούν από αυτές.

Με τις διατάξεις του ν. 3869/2010, ο οποίος αποτελεί το σημαντικότερο δικαστικό μέσο των υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων για τη ρύθμιση των οφειλών τους, συμπληρώθηκε το ισχύον πτωχευτικό δίκαιο, υπό την έννοια ότι παρέχει και σε μη εμπόρους τη δυνατότητα διευθέτησης των οφειλών τους, παρόμοια με εκείνη που προβλέπεται στο πτωχευτικό δίκαιο των εμπόρων. Σε αντίθεση, όμως, με τη διαδικασία της πτώχευσης, η οποία αποσκοπεί στη συλλογική ικανοποίηση των πιστωτών του οφειλέτη κατ' αρχήν με τη ρευστοποίηση της περιουσίας του (ν. 3588/2008 «Πτωχευτικός Κώδικας», άρ. 1), στόχος της νομοθεσίας που ρυθμίζει την αστική αφερεγγυότητα, είναι η οικονομική εξυγίανση των πολιτών και η επανένταξή τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή (για την εφαρμογή του θεσμού σε άλλες έννομες τάξεις της Ευρώπης, βλ. Σ. Ποταμίτη, Εναρμόνιση της απαλλαγής από χρέη στην Ευρώπη; Η Ομάδα Εργασίας του Δεύτερου Ευρωπαϊκού Συνεδρίου για την Πτώχευση και Αναδιοργάνωση, ΔΕΕ 2013, σελ. 1132 επ., Γ. Καλουτά/Τ. Terasse, Η ρύθμιση των υπερχρεωμένων νοικοκυριών σε Ελλάδα και Γερμανία, ΕφΑΘ 2010, σελ. 1310 επ.)

Ο ν. 3869/2010 έχει υποστεί τροποποιήσεις μέχρι σήμερα, με τελευταία και ιδιαίτερος εκτεταμένη, την τροποποίησή του διά των διατάξεων του ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94/14.8.2015).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

Με την προτεινόμενη ρύθμιση αντικαθίστανται διατάξεις του άρθρου 17 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013), αναφορικός προς απόρρητα στοιχεία και πληροφορίες φορολογουμένων που διαβιβάζονται από τη Φορολογική Διοίκηση στην Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ή σε εξουσιοδοτημένα από αυτήν πρόσωπα, και προβλέπεται ρητώς ότι τα στοιχεία αυτά δεν θα παρέχονται μόνο συγκεντρωτικώς, αλλά πλέον θα διαβιβάζονται και «προσωποποιημένα στοιχεία ανά ΑΦΜ».

Με τις διατάξεις του άρθρου 9Α του Συντάγματος κατοχυρώνεται ρητώς το δικαίωμα προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Κορμός της προστασίας του εν λόγω αγαθού σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας είναι ο εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 2472/1997 (ΦΕΚ Α' 50/10.4.1997, ως προς την έννοια των εκτελεστικών του Συντάγματος τυπικών νόμων, βλ., ενδεικτικώς, Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2014, σελ. 231 επ., Αθ. Ράικο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι/Α, 2009, σελ. 208 επ.), ο οποίος, μεταξύ άλλων, ει-

σήγαγε στην ελληνική έννομη τάξη ρυθμίσεις της Οδηγίας 95/46/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 1995 «για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών» (ΕΕ L 281 της 23.11.1995, σελ. 31-50).

Περαιτέρω, επισημαίνεται, ότι συμφώνως προς το άρθρο 6 της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης, «Για την προστασία των ατόμων από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» της 28.1.1981, που κυρώθηκε με τον ν. 2068/1992, και έχει, από 1.12.1995, την ισχύ που ορίζει το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, τα συμβαλλόμενα κράτη λαμβάνουν μέτρα ασφάλειας «για την προστασία των πληροφοριών προσωπικού χαρακτήρα που έχουν καταχωρισθεί σε αυτοματοποιημένα αρχεία (...) από πρόσβαση σε αυτές, τροποποίηση ή μετάδοσή τους χωρίς την απαιτούμενη άδεια», παρέκκλιση δε από τις διατάξεις αυτές, κατά το άρθρο 9 είναι δυνατή, μόνον όταν «προβλέπεται από διάταξη νόμου του συμβαλλόμενου μέρους και αποτελεί απαραίτητο μέτρο σε μια δημοκρατική κοινωνία, α) για την προστασία της ασφάλειας του Κράτους, τη δημόσια ασφάλεια, τα νομισματικά συμφέροντα του Κράτους ή την καταστολή των ποινικών παραβάσεων, β) για την προστασία του προσώπου το οποίο αφορούν οι πληροφορίες, όπως και των δικαιωμάτων και ελευθεριών τρίτων».

Υπό το φως, επομένως, της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, καθώς και της προστασίας τους από το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ανωτέρω Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης, κατά την άσκηση των ως άνω αρμοδιοτήτων της ΕΛ.ΣΤΑΤ. πρέπει να τυγχάνουν εφαρμοστέες οι γενικές αρχές για τη συλλογή και επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, όπως αυτές έχουν διατυπωθεί τόσο στην Οδηγία 95/46/EK (βλ. άρθρα 6 και 7) όσο και τον ν. 2472/1997 (βλ. άρθρα 4, 5, 10-13). Οι αρχές αυτές αφορούν, ιδίως, την τήρηση των αρχών της νομιμότητας των σκοπών και του τρόπου συλλογής και επεξεργασίας των δεδομένων, της αναλογικότητας κατά τη συλλογή και επεξεργασία τους, της ακρίβειας του περιεχομένου τους, του εμπιστευτικού χαρακτήρα και της ασφάλειας της επεξεργασίας τους, καθώς και της προστασίας του δικαιώματος πρόσβασης των υποκειμένων στα δεδομένα τους που αποτελούν αντικείμενο επεξεργασίας.

Προκειμένου να προκύπτει με σαφήνεια και πληρότητα η τήρηση των εν λόγω αρχών και να αποφευχθεί ενδεχόμενη αδικαιολόγητη προσβολή των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κάθε προσώπου, απαιτείται να θεσπισθεί υποχρέωση της ΕΛ.ΣΤΑΤ. να αιτιολογεί ειδικώς τον σκοπό για τον οποίο υποβάλλεται κάθε φορά σχετικό αίτημα διαβίβασης/επεξεργασίας δεδομένων.

Εξ άλλου, συμφώνως προς τη ρύθμιση του άρθρου 5 παρ. 2 περίπτ. δ' του ν. 2472/1997, ορίζεται ότι «[Κ]ατ' εξαίρεση επιτρέπεται η επεξεργασία και χωρίς τη συγκατάθεση [του υποκειμένου], όταν (...) η επεξεργασία είναι αναγκαία (...) για την εκτέλεση έργου δημόσιου συμφέροντος ή έργου που εμπίπτει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και εκτελείται από δημόσια αρχή (...)».

Εν προκειμένω, από τα άρθρα 5 (παραγωγή στατιστικών), 10 (σύσταση ΕΛ.ΣΤΑΤ.) και 11 (αρμοδιότητες ΕΛ.ΣΤΑΤ.) του ν. 3832/2010 δεν προκύπτει η ανάγκη παροχής στην ΕΛ.ΣΤΑΤ. εξατομικευμένων (ανά ΑΦΜ) απόρρητων στοιχείων και πληροφοριών, δηλαδή φορολογικών δεδομένων που δεν παρέχονται ανωνύμως και συγκεντρωτικώς ανά κατηγορίες φορολογουμένων ή ασκούμενων δραστηριοτήτων.

Λαμβανομένου υπ' όψιν ότι τέτοια δεδομένα δεν αποτελούν, κατά κανόνα, αντικείμενο στατιστικών εργασιών, και ότι από την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει το υπό ψήφιση νομοσχέδιο δεν προκύπτει σκοπός δημόσιου συμφέροντος, τον οποίο θα εξυπηρετούσε η διαβίβαση στοιχείων που αφορούν συγκεκριμένους φορολογουμένους (ταυτοποιούμενους βάσει του ΑΦΜ τους), παρίσταται αναγκαία η θέσπιση της υποχρέωσης να διατυπώνεται αιτιολογημένο κάθε αίτημα της ΕΛ.ΣΤΑΤ. να λάβει τέτοια δεδομένα, με ειδικότερη αιτιολόγηση του ζητήματος της αναγκαιότητας της τυχόν περαιτέρω διαβίβασής τους σε εξουσιοδοτημένα από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. πρόσωπα.

Σε κάθε περίπτωση τα ζητούμενα από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. δεδομένα δεν μπορεί να είναι άλλα, πέραν των οριζόμενων στο Παράρτημα του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 177/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινού πλαισίου όσον αφορά τα μητρώα επιχειρήσεων για στατιστικούς σκοπούς.

2. Επί του άρθρου 12

Με την προτεινόμενη ρύθμιση προστίθεται νέα παράγραφος 4 στο άρθρο 39 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος και ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «τα εισοδήματα από την εκμίσθωση ακίνητης περιουσίας, τα οποία δεν έχουν εισπραχθεί από το δικαιούχο, δεν συνυπολογίζονται στο συνολικό εισόδημά του, εφόσον έως την προθεσμία υποβολής της ετήσιας δήλωσης φορολογίας εισοδήματος, έχει εκδοθεί εις βάρος του μισθωτή διαταγή πληρωμής ή διαταγή απόδοσης χρήσης μίσθιου ή δικαστική απόφαση αποβολής ή επιδίκασης μισθωμάτων ή έχει ασκηθεί εναντίον του μισθωτή αγωγή αποβολής ή επιδίκασης μισθωμάτων. Τα εν λόγω εισοδήματα φορολογούνται στο έτος και κατά το ποσό που αποδεδειγμένα εισπράχθηκαν, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του άρθρου 8».

Παρατηρείται, καταρχάς, ότι νομοτεχνικώς η ρύθμιση θα έπρεπε να ενταχθεί στο άρθρο 8 παρ. 4, αντί του άρθρου 39, του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, διότι το ρυθμιζόμενο ζήτημα αφορά στον χρόνο κτήσης του εισοδήματος για σκοπούς επιβολής φόρου εισοδήματος. Επί της ουσίας, παρατηρείται ότι η θέσπιση υποχρέωσης δικαστικής διεκδίκησης των οφειλόμενων μισθωμάτων, πέραν του ότι δεν συνδέεται αιτιωδώς με την προτεινόμενη ρύθμιση, φαίνεται να αποκλείει την προσφυγή σε μεθόδους εξωδικαστικής επίλυσης των σχετικών διαφορών, και άρα συνεπάγεται την περαιτέρω επιβάρυνση των δικαστηρίων, με αποτέλεσμα την επιδείνωση του προβλήματος της καθυστέρησης απονομής της δικαιοσύνης.

Πέραν αυτού, επισημαίνεται ότι η προτεινόμενη ρύθμιση φαίνεται να αφήνει ευρύτερο πεδίο καταστρατήγησης εν σχέσει προς την προϊσχύσασα ρύθμιση του άρθρου 39 παρ. 4 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, με την οποία προβλεπόταν η μη φορολόγηση των μη εισπραχθέντων μισθωμάτων μόνο σε περίπτωση εκχώρησής τους στο Δημόσιο άνευ ανταλλάγματος.

3. Επί του άρθρου 13

Με την προτεινόμενη διάταξη ορίζεται ότι «επιβάλλεται ειδικό τέλος πέντε λεπτών (0,05) του ευρώ, ανά στήλη, κάθε παιγνίου της ΟΠΑΠ ΑΕ. Το ειδικό τέλος βαρύνει τον παίκτη και αποδίδεται στο Ελληνικό Δημόσιο, απευθείας, από τον πάροχο. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών καθορίζεται η διαδικασία και ο χρόνος απόδοσης του ειδικού τέλους καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα».

Παρατηρείται, εν προκειμένω, ότι από την ανωτέρω διατύπωση, σε συνδυασμό με την ακροτελεύτια διάταξη του νομοσχεδίου, συνάγεται ότι το ανωτέρω τέλος θα επιβάλλεται από τη δημοσίευση του νομοσχεδίου, και όχι από μεταγενέστερο χρονικό σημείο, όπως, λ.χ., από την ημέρα δημοσίευσης της ανωτέρω υπουργικής απόφασης. Επίσης, λόγω και της συνοπτικής διατύπωσης της προτεινόμενης ρύθμισης, πρέπει να προβλεφθεί ρητώς ότι εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013), ως δημοσιονομικό βάρος με χαρακτήρα επιρριπτόμενου φόρου, με αντίστοιχη τροποποίηση του παραρτήματος του ανωτέρω Κώδικα.

4. Επί του άρθρου 15

Γενική παρατήρηση

Με τις διατάξεις του άρθρου 14 προτείνεται να τροποποιηθούν ουσιώδεις ρυθμίσεις του δικαίου της αστικής αφερεγγυότητας (βλ., ιδίως, τον ν. 3869/2010).

Επισημαίνεται ότι, συμφώνως προς τα άρθρα 127 παρ. 4 και 282 παρ. 5 της

Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε συνδυασμό με το άρθρο 2 παρ. 1 περίπτ. στ' της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1998 σχετικά με τη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων (ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σελ. 42), σχέδια εθνικών κανόνων που εφαρμόζονται σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και δύνανται να επηρεάσουν ουσιαστικά τη σταθερότητα των χρηματοδοτικών οργανισμών και χρηματαγορών, πρέπει να υποβάλλονται υπ' όψιν της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας προς διατύπωση σχετικής γνώμης.

Από την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει το υπό ψήφιση νομοσχέδιο δεν γίνεται καμία αναφορά στην ως άνω διαδικασία.

Ειδικότερες παρατηρήσεις

α. Επί της παρ.1

Με τις διατάξεις της παρ. 1 τροποποιείται το καθεστώς υπό το οποίο δύνανται να εξαιρεθεί από την εκποίηση το ακίνητο οφειλέτη που χρησιμεύει ως κύρια κατοικία του.

i. Μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι κάθε οφειλέτης «μπορεί να υποβάλει στο δικαστήριο πρόταση εκκαθάρισης ζητώντας να εξαιρεθεί από την εκποίηση βεβαρημένο ή μη με εμπράγματη ασφάλεια ακίνητο», εφόσον συντρέχουν στο πρόσωπό του σωρευτικώς τέσσερις προϋποθέσεις (α' έως δ'). Στις προϋποθέσεις αυτές περιλαμβάνεται και η τήρηση από τον οφειλέτη, ήδη «κατά τον χρόνο της αρχικής καθυστέρησης του δανείου», των κανόνων του στοιχ. ε' του Κώδικα Δεοντολογίας του ν. 4224/2013 (ΦΕΚ Β' 2289/27.8.2014). Οι κανόνες αυτοί ορίζουν την έννοια του «συνεργάσιμου δανειολήπτη».

Εν προκειμένω, δημιουργείται προβληματισμός σχετικά με τη θέσπιση έννομων συνεπειών από ενέργειες, ο υποχρεωτικός χαρακτήρας των οποίων δεν είχε θεσπισθεί κατά τον χρόνο που αυτές πραγματοποιήθηκαν.

ii. Ορίζεται, επίσης, ότι, για την ενεργοποίηση της ως άνω δυνατότητας του οφειλέτη, πρέπει να συντρέχει μία ακόμη προϋπόθεση: «το σχέδιο ρύθμισης δεν θα πρέπει [να] παραβιάζει τη συλλογική ικανοποίηση των πιστωτών. Η συλλογική ικανοποίηση των πιστωτών θεωρείται ότι παραβιάζεται αν το σχέδιο ρύθμισης προβλέπει ότι οι πιστωτές θα βρεθούν σε χειρότερη οικονομική θέση από αυτήν στην οποία θα βρίσκονταν σε περίπτωση αναγκαστικής εκτέλεσης. Η εκτίμηση του ποσού που αντιστοιχεί στην τιμή του ακινήτου σε περίπτωση αναγκαστικής εκτέλεσης γίνεται από ειδικό εμπειρογνώμονα (...)».

Ερωτάται εάν το σχέδιο ρύθμισης πρέπει να περιέχει σχέδιο αποπληρω-

μής των οφειλών, τουλάχιστον κατά το ποσό που αντιστοιχεί στην τιμή του ακινήτου σε περίπτωση αναγκαστικής εκτέλεσης, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων εκτέλεσης. Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους ασφάλειας δικαίου, να διευκρινισθεί το ζήτημα εν προκειμένω.

iii. Ορίζεται περαιτέρω ότι, υπό τη συνδρομή και άλλων προϋποθέσεων, σε περίπτωση πραγματικής αδυναμίας του οφειλέτη ενυπόθηκου στεγαστικού δανείου να καταβάλει τις μηνιαίες δόσεις, ο οφειλέτης μπορεί «να υποβάλει αίτηση στο Ελληνικό Δημόσιο για την μερική κάλυψη του ποσού της μηνιαίας καταβολής».

Εν συνεχεία, εισάγονται ρυθμίσεις για την περίπτωση κατά την οποία, κατά τα έτη 2016 και 2017, «οι πραγματοποιηθείσες καταβολές του οφειλέτη, αφαιρουμένων των καταβολών του Δημοσίου, υπολείπονται του ποσού που θα έπρεπε να καταβάλλει μηνιαίως».

Δεδομένου ότι δικαστικές αποφάσεις που καθορίζουν το ποσό της μηνιαίας καταβολής οφειλέτη θα εκδίδονται τόσο κατά τα έτη αυτά, όσο και κατά τα επόμενα έτη, η δε δυνατότητα των οφειλετών να υποβάλλουν αίτηση στο Δημόσιο για τη μερική κάλυψη του ποσού της μηνιαίας καταβολής δεν περιορίζεται χρονικώς, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το ότι μένουν αρρυθμιστες όμοιες καταστάσεις που θα γεννηθούν μετά το έτος 2017.

Ερωτάται, συναφώς, εάν το Δημόσιο θα έχει δικαίωμα αναγωγής έναντι των οφειλετών, τις οφειλές των οποίων αναδέχθηκε εν μέρει.

iv. Με τις προτεινόμενες διατάξεις γίνεται, μεταξύ άλλων, αναφορά στον Κώδικα Δεοντολογίας. Εκ παραδρομής αναφέρεται το ΦΕΚ 2239/27.8.2014, αντί του ορθού ΦΕΚ Β΄ 2289/27.8.2014).

v. Η παράγραφος 1 του προτεινόμενου άρθρου τροποποιεί το άρθρο 9 παρ. 2 του ν. 3869/2010. Δεδομένου ότι η παράγραφος 2 του προτεινόμενου άρθρου τροποποιεί το άρθρο 4 παρ. 6 του ν. 3869/2010, η δε παράγραφος 7 του προτεινόμενου άρθρου τροποποιεί το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 3869/2010 θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, οι παράγραφοι του άρθρου 15 του υπό ψήφιση νομοσχεδίου να αναριθμηθούν κατά τρόπο, ώστε οι διατάξεις που τροποποιούν, να τελούν σε διαδοχική σειρά.

6. Επί των παρ. 3 και 4

Με τις διατάξεις της παρ. 3 απαλείφεται η υπαιτιότητα του οφειλέτη που καθυστερεί να καταβάλει τις καθορισθείσες δόσεις, ως προϋπόθεση για την ανάκληση της προσωρινής διαταγής με την οποία ορίσθηκε η καταβολή των δόσεων, επιτρεπομένης στο εξής της ανάκλησης της προσωρινής διαταγής σε κάθε περίπτωση καθυστέρησης ανεξαιρέτως. Δηλαδή, ακόμη και στην

περίπτωση που η καθυστέρηση δόσεων δεν οφείλεται ούτε σε δόλο ούτε σε αμέλεια του οφειλέτη.

Δημιουργείται, εν προκειμένω, προβληματισμός σχετικώς με την επιβολή δυσμενούς μέτρου (δηλαδή, την άρση του προστατευτικού καθεστώτος) για λόγους που δεν συνδέονται ούτε με τη βούληση του οφειλέτη ούτε με την επιμέλεια της συμπεριφοράς του.

Ο ίδιος προβληματισμός γεννάται και σχετικώς με την παρ. 4 του ίδιου άρθρου, συμφώνως προς την οποία αίρεται η συνδρομή του όρου της υπαιτιότητας του οφειλέτη που παραβαίνει την υποχρέωση του άρθρου 5Α παρ. 2 του ν. 3869/2010, ως προϋπόθεσης για την κήρυξη οφειλέτη έκπτωτου από το καθεστώς προσωρινής απαλλαγής (και άρσης της αναστολής των καταδικωτικών μέτρων εναντίον του).

γ. Επί της παρ. 7

Με τις διατάξεις της παρ. 7 ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «[Ο]λη η περιουσία του οφειλέτη που δεν εξαιρείται από την κατάσχεση κατά το άρθρο 953 ΚΠολΔ θα κατάσχετα και θα εκποιείται με σκοπό την ικανοποίηση των δανειστών». Για λόγους σαφήνειας, θα ήταν σκόπιμο η εν λόγω διάταξη να συμπληρωθεί ως εξής: ««[Ο]λη η κινητή περιουσία του οφειλέτη (...)». Τέλος, επισημαίνεται ότι, ευνοήτως, η εν λόγω γενική ρύθμιση της παρ. 7 της προτεινόμενης διάταξης εφαρμόζεται υπό την επιφύλαξη, όχι μόνον του άρθρου 953 ΚΠολΔ, αλλά και ειδικών διατάξεων που θεσπίζουν εξαίρεση από την κατάσχεση ή την εκποίηση.

δ. Επί της παρ. 8

Με τις διατάξεις της παρ. 8 γίνεται αναφορά στην απόφαση «της Τράπεζας της Ελλάδος Ευρωσύστημα Επιτροπή Πιστωτικών και Ασφαλιστικών Θεμάτων (ΦΕΚ 2287/27.8.2014)».

Δεδομένου ότι η εν λόγω απόφαση έχει τροποποιηθεί, ορθό είναι να γίνει αναφορά στον «Κώδικα Δεοντολογίας του Ν. 4224/2013 (ΦΕΚ Β' 2289/27.8.2014), όπως ισχύει».

ε. Επί της παρ. 9

i. Συμφώνως προς το πρώτο εδάφιο της προτεινόμενης ρύθμισης, «[Η] παρ. 1 του άρθρου 2 της υποπαραγράφου Α.4. του Κεφαλαίου Α' του Νόμου 4336/2015 (...)».

Για λόγους νομοτεχνικής αρτιότητας, το εν λόγω εδάφιο πρέπει να διατυπωθεί ως εξής: «[Η] παρ. 1 του άρθρου 2 της υποπαραγράφου Α.4. της παραγράφου Α. του άρθρου 2 του ν. 4336/2015 (...)».

ii. Με τις διατάξεις της παρ. 9 δεν απαιτείται, εφεξής, υπαιτιότητα του οφειλέτη που παραλείπει να ενημερώσει τα στοιχεία του φακέλου κατά τα οριζόμενα στην εν λόγω ρύθμιση, ως προϋπόθεση για τη στοιχειοθέτηση της παράβασης του άρθρου 10 του ν. 3869/2010.

Διά της απόσυρσης του όρου της υπαιτιότητας, εν προκειμένω, δημιουργείται αντίφαση μεταξύ της προτεινόμενης διάταξης, που θεσπίζει, ως περίπτωση παράβασης καθήκοντος ειλικρινούς δήλωσης, την – ακόμη και χωρίς υπαιτιότητα – παράλειψη του οφειλέτη να ενημερώσει τα στοιχεία του φακέλου, και της διάταξης του άρθρου 10 παρ. 1 εδ. β' του ν. 3869/2010, που δεν εντάσσει στην έννοια της παράβασης του καθήκοντος ειλικρινούς δήλωσης, σχετικές παραλείψεις που έγιναν από ελαφρά αμέλεια, παρά μόνον όσες έγιναν «από δόλο ή βαριά αμέλεια».

5. Επί του άρθρου 16

Με την προτεινόμενη διάταξη προστίθεται παράγραφος στ' στο άρθρο 11 του ν. 4052/2012 προς τον σκοπό της επέκτασης του «μηχανισμού αυτόματης επιστροφής» (claw back) και στην ενδονοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη (Αιτιολογική έκθεση επί του νομοσχεδίου). Έτσι, μεταξύ άλλων, «το όριο των δαπανών των δημοσίων νοσοκομείων για τη φαρμακευτική δαπάνη, πέραν του οποίου εφαρμόζεται ο μηχανισμός επιστροφής (claw back), ορίζεται σε πεντακόσια εβδομήντα εκατομμύρια (570.000.000,00) ευρώ για το έτος 2016, σε πεντακόσια πενήντα εκατομμύρια (550.000.000,00) ευρώ για το έτος 2017 και σε πεντακόσια τριάντα εκατομμύρια (530.000.000,00) ευρώ για το έτος 2018, συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ», οποιαδήποτε δε φαρμακευτική δαπάνη υπερβαίνει τα ανωτέρω καθορισθέντα όρια «επιστρέφεται από τις φαρμακευτικές εταιρείες ή τους κατόχους άδειας αγοράς και καταβάλλεται σε ειδικό λογαριασμό που ορίζεται από τον Υπουργό Υγείας ή συμφιλιώνεται από το Υπουργείο Υγείας με ισόποσες οφειλές για την προμήθεια φαρμακευτικών προϊόντων».

Επισημαίνεται ότι το ζήτημα των υποχρεωτικών επιστροφών-εκπτώσεων στις τιμές των φαρμάκων και, ειδικότερα, των περιορισμών των χρηματικών απαιτήσεων των κατόχων αδειας κυκλοφορίας φαρμακευτικών προϊόντων, αποτελεί ένα από τα πλέον επίμαχα ζητήματα στο πεδίο της φαρμακευτικής πολιτικής [για τον σχετικό προβληματισμό, βλ., αντί πολλών, παρατήρηση 9 της Έκθεσης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 14.10.2015 επί του Νσχ «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (ν. 4337/2015)].

Συμφώνως προς πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ., σχετικώς, τις ΣτΕ 2439-2445/2015), με τις διατάξεις του άρθρου 11 του

ν. 4052/2012 δεν θεσπίσθηκε «φόρος ή κοινωνική εισφορά ως πόρος των φορέων κοινωνικής ασφάλισης (ΦΚΑ)», ούτε «καταργήθηκαν οι διατάξεις περί καθορισμού των τιμών των φαρμάκων και δεν υπεβλήθη περιορισμός, γενικώς, των απαιτήσεων από τις πωλήσεις των φαρμάκων», αλλά θεσπίσθηκε ο μηχανισμός αυτόματης επιστροφής (claw back) «ως περιορισμός των χρηματικών απαιτήσεων των κατόχων αδειας κυκλοφορίας φαρμακευτικών προϊόντων (ΚΑΚ) κατά των ΦΚΑ από τις εξωνοσοκομειακές πωλήσεις φαρμάκων (συνταγογραφούμενων ιδιοσκευασμάτων) προς χρήση των ασφαλισμένων των ΦΚΑ, των οποίων (πωλήσεων) τη δαπάνη καλύπτουν ολικώς ή μερικώς οι ΦΚΑ».

Κατά τη νομολογία αυτή, «για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, ιδίως δε για την αντιμετώπιση οξείας δημοσιονομικής κρίσεως, ο περιορισμός της δημόσιας δαπάνης, με αντίστοιχο περιορισμό χρηματικών απαιτήσεων που απορρέουν από τις εξωνοσοκομειακές πωλήσεις φαρμάκων με κάλυψη της δαπάνης (ολική ή μερική) από τους ΦΚΑ, είναι επιτρεπτός κατά το Σύνταγμα, εάν κατά την κρίση του νομοθέτη, που υπόκειται στον οριακό έλεγχο συνταγματικότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας, αποτελεί αναγκαίο και πρόσφορο μέτρο. Ο εν λόγω περιορισμός χρηματικών απαιτήσεων δεν αντιβαίνει στο Σύνταγμα και στο άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, το οποίο ορίζει ότι η περιουσία κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου είναι σεβαστή, εάν τηρείται και η αρχή της δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του γενικού συμφέροντος που αφορά το κοινωνικό σύνολο και των αξιώσεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου» [βλ. σχετικώς με το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, ΕΔΔΑ James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, απόφαση της 21.2.1986]. Επομένως, συμφώνως προς το Συμβούλιο της Επικρατείας, εναπόκειται στον ακυρωτικό δικαστή να διαπιστώσει εάν η επιβάρυνση φαρμακευτικών εταιρειών ή κατόχων άδειας αγοράς από την επέκταση του μηχανισμού αυτόματης επιστροφής» (claw back) στην ενδονοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη είναι απρόσφορη ή μη αναγκαία ή υπέρμετρη, ώστε να κριθεί αντίθετη προς το Σύνταγμα και το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ.

Σε κάθε περίπτωση, κατά το ΣΤΕ, ο μηχανισμός αυτόματης επιστροφής (claw back) «δεν αντιβαίνει στα άρθρα 34, 49 της Συνθ. ΛΕΕ και στις διατάξεις της Οδηγίας 89/105/ΕΟΚ του Συμβουλίου 'σχετικά με την κάλυψη των μέτρων που ρυθμίζουν τον καθορισμό των τιμών των φαρμάκων για ανθρωπινή χρήση και την κάλυψη του κόστους των στα πλαίσια των εθνικών ασφαλιστικών συστημάτων υγείας' (ΕΕ L 40). Τούτο, διότι δεν υφίσταται εναρμόνιση, σε κοινοτικό επίπεδο, ως προς τις προϋποθέσεις των παροχών κοινωνικής ασφάλισης (βλ. μεταξύ άλλων ΔΕΚ C-245/03, απόφαση της

20.1.2005, Merck, Sharp & Dohme κατά Βελγίου, σκ. 28), επομένως και ως προς το ύψος του σχετικού δημοσιονομικού κόστους. Ως εκ τούτου, το δικαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αποκλείει να τίθενται περιορισμοί στη δημόσια φαρμακευτική δαπάνη, να γίνονται εκπτώσεις κατά τις πωλήσεις, ειδικώς, των φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων με κάλυψη της σχετικής δαπάνης από ΦΚΑ ή να περιορίζονται κατ' άλλο τρόπο οι σχετικές κατά των ΦΚΑ χρηματικές απαιτήσεις των επιχειρήσεων» (βλ., σχετικώς, την προαναφερθείσα πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΣΤΕ 2439-2445/2015).

Αθήνα, 18 Νοεμβρίου 2015

Οι εισηγητές
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Δημήτριος Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Γεώργιος Φωτόπουλος
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
Αν. Καθηγητής του Πανεπιστημίου
Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

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