



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Μέτρα για την εφαρμογή της Συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση Νοσχ αποτελείται, όπως διαμορφώθηκε κατά την κοινή συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Οικονομικών Υποθέσεων, Κοινωνικών Υποθέσεων, και Παραγωγής και Εμπορίου, από 22 άρθρα, διαρθρώνεται δε σε τρία μέρη. Με το Μέρος Α' (άρθρο 1) προτείνονται συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, με το Μέρος Β' (άρθρα 2 έως 20) ρυθμίσεις δημοσιονομικού και διαρθρωτικού χαρακτήρα και με το Μέρος Γ' (άρθρα 21 έως 22) τίθενται μεταβατικές διατάξεις και ορίζεται η έναρξη ισχύος του νομοθετήματος.

Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Μέρους Α' προβλέπεται ότι ο νέος τρόπος υπολογισμού της σύνταξης, βάσει των διατάξεων των άρθρων 3 και 4 του ν. 3865/2010, θα εφαρμοσθεί από 1-9-2015, δηλαδή μετά την ισχύ του ν. 4336/2015, και όχι από 1-1-2015, όπως ορίζεται στις διατάξεις του άρθρου 1 του νόμου αυτού, και αυξάνονται σταδιακά τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης για όσους είχαν θεμελιώσει δικαίωμα σύνταξης μέχρι την 31-12-2012 και, κατά την ημερομηνία δημοσίευσης (14-8-2015) του νόμου αυτού, δεν είχαν συμπληρώσει το κατά περίπτωση ισχύον όριο ηλικίας συνταξιοδότησης (άρθρο 1).

Οι διατάξεις του κεφαλαίου Α' του Μέρους Β' περιλαμβάνουν διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών. Συγκεκριμένως, ρυθμίζονται

ζητήματα σχετικά με τον ενιαίο φόρο ιδιοκτησίας ακινήτων και, ειδικότερα, προβλέπεται ότι ποσά φόρου μέχρι ένα (1) ευρώ δεν θα είναι απαιτητά, διευκρινίζεται ότι οι διατάξεις του ν. 4336/2015 σχετικώς με την κατάργηση της απαλλαγής από τον συμπληρωματικό φόρο για τα ξενοδοχειακά κτήρια και τα ενοικιαζόμενα δωμάτια/κτήρια που ιδιοχρησιμοποιούνται από ατομικές ξενοδοχειακές επιχειρήσεις ισχύουν από 1.1.2015, ορίζεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 23 του ν. 3427/2005 δεν έχουν εφαρμογή για τα ακίνητα του Ταμείου Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), και θεσπίζεται απαλλαγή από τον ενιαίο φόρο ιδιοκτησίας ακινήτων για τα ακίνητα που ανήκουν σε εταιρείες ειδικού σκοπού, το σύνολο των ονομαστικών μετοχών των οποίων ανήκει στο ΤΑΙΠΕΔ. Επίσης, καταργείται, για τα εισοδήματα που αποκτώνται από 1.1.2015 και μετά, η δυνατότητα της δωρεάν εκχώρησης των ανεισπρακτων μισθωμάτων προς το Δημόσιο (άρθρο 2). Τροποποιούνται οι διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν.4174/2013) περί προστίμων και τίθενται μεταβατικές διατάξεις σχετικώς με την εφαρμογή των αντίστοιχων ρυθμίσεων (άρθρα 3 και 7). Τροποποιούνται οι διατάξεις του ν. 4224/2013 με τις οποίες είχαν τεθεί μεταβατικές διατάξεις στον Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ν.δ. 356/1974), και παρατείνεται, έως την 31η Δεκεμβρίου 2017, η έναρξη ισχύος των διατάξεων του άρθρου 6 του ΚΕΔΕ για τη σειρά εξόφλησης χρηματικών ποσών προς το Δημόσιο (άρθρο 4). Τροποποιούνται οι διατάξεις του ν. 4321/2015 σχετικώς προς τη ρύθμιση ληξιπρόθεσμων οφειλών και ορίζεται ότι περιορίζεται το χρονικό διάστημα εντός του οποίου ο οφειλέτης υποχρεούται να έχει τακτοποιήσει κατά νόμιμο τρόπο τις ληξιπρόθεσμες οφειλές του, προκειμένου να μην απωλέσει τις ευνοϊκές ρυθμίσεις του εν λόγω νόμου. Επίσης, παρέχεται δικαίωμα στο Δημόσιο να μειώνει τη διάρκεια της χορηγηθείσας ρύθμισης σε περίπτωση που ο οφειλέτης έχει τη δυνατότητα, συμφώνως προς τα οικονομικά του δεδομένα, να εξοφλεί την οφειλή του σε δόσεις λιγότερες από τις αρχικά χορηγηθείσες (άρθρο 5). Τροποποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 10 του νόμου για τα Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα (ν.4308/2014) σχετικώς με τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε όσους παραβαίνουν τις διατάξεις για τις τεχνικές προδιαγραφές των φορολογικών ταμειακών μηχανών και συστημάτων (άρθρο 6). Τίθεται νέο κεφάλαιο ποινικών κυρώσεων για εγκλήματα φοροδιαφυγής στον Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας, καταργούνται οι διατάξεις των άρθρων 17, 18, 19, 20 και 21 του ν. 2523/1997 και τροποποιούνται οι διατάξεις του άρθρου 25 του ν.1882/1990 για το ποινικό αδίκημα της μη καταβολής χρεών προς το Δημόσιο (άρθρο 8). Τροποποιείται η νομοθεσία περί ζύθου (άρθρο 9). Τροποποιούνται και συμπληρώνονται οι διατάξεις του ν. 4270/2014 για το δημόσιο λογιστικό, τη δημοσιονο-

μική διαχείριση και εποπτεία, του ν.δ.496/1974, του ν.3429/2005 και του π.δ.113/2010, και, μεταξύ άλλων, επανακαθορίζεται η διαδικασία κατάρτισης και παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και των ελέγχων επί των δημοσίων δαπανών, αποσαφηνίζεται το πλαίσιο στο οποίο λειτουργούν οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές αναφορικής προς την κατάρτιση των προϋπολογισμών τους και προς το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, περιορίζεται η άσκηση του προληπτικού ελέγχου από εξωτερικά προς τον φορέα όργανα, διευρύνεται η δυνατότητα του Υπουργείου Οικονομικών να συλλέγει στοιχεία προϋπολογισμού και εκτέλεσής του από φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, μετονομάζονται μέχρι 1-1-2017 οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) και τα Ειδικά Λογιστήρια σε Δημοσιονομικές Υπηρεσίες Εποπτείας και Ελέγχου (ΔΥΕΕ), οι οποίες αναλαμβάνουν τις αναφερόμενες γενικές αρμοδιότητες για τους φορείς αρμοδιότητάς τους, τέλος, θεσπίζεται η ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων (άρθρα 10 έως 12).

Οι διατάξεις των κεφαλαίων Β΄, Γ΄ και Δ΄ του Μέρους Β΄ περιλαμβάνουν διατάξεις αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, και Υγείας. Συγκεκριμένως, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν την επιβολή ανταποδοτικών τελών από τους ΟΤΑ σε πρόσωπα στα οποία έχει ανατεθεί παροχή υπηρεσίας ή εκτέλεση έργου, με σύμβαση παραχώρησης, εφόσον στην εν λόγω σύμβαση προβλέπεται ότι οι σχετικές υπηρεσίες παρέχονται από τα ανωτέρω πρόσωπα ή οντότητες (άρθρο 13), ρυθμίζονται ασφαλιστικά ζητήματα (άρθρο 14), καθώς και ζητήματα καθορισμού της τιμής των φαρμάκων (άρθρο 15).

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Ε΄ (άρθρο 16) θεσπίζονται τροποποιήσεις στους ν. 4001/2011 (άρθρα 80, 82 και 88) και 4336/2015 (άρθρο 8 παρ. 2 του Κεφ. Γ΄ της υποπαρ. Β1 της Παρ. Β του άρθρου 2), και, μεταξύ άλλων, παρέχεται αναδρομικώς, από τη θέση σε ισχύ του ν. 4336/2015, δικαίωμα επιλογής προμηθευτή φυσικού αερίου σε πελάτες εγκατεστημένους εκτός των γεωγραφικών περιοχών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των ΕΠΑ Αττικής, Θεσσαλονίκης και Θεσσαλίας, και ορίζεται ότι το κόστος που καταβάλλεται από τον Διαχειριστή του Δικτύου Διανομής στον κύριο για την παραχώρηση της χρήσης, διαχείρισης και εκμετάλλευσης του Δικτύου, αφορά αποκλειστικώς και μόνο την τιμολόγηση της δραστηριότητας της διανομής, όπως και ότι τα τιμολόγια που υποβάλλουν οι Διαχειριστές του Δικτύου Διανομής Φυσικού Αερίου, βάσει των οποίων εισπράττουν αντάλλαγμα, αφορούν τη δραστηριότητα της Διανομής.

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου ΣΤ΄ (άρθρα 17-18) ρυθμίζονται ιδίως ζητήματα που αφορούν την αντικατάσταση οχημάτων κατόχων αδειών ΦΔΧ με

άλλα, νεώτερης τεχνολογίας, την παροχή δημόσιας υπηρεσίας στις επιβατικές σιδηροδρομικές μεταφορές, την εξυγίανση των ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε. και ΟΣΕ Α.Ε., και την υποκατάσταση της ΟΣΕ Α.Ε. από το Ελληνικό Δημόσιο έναντι της EUROFIMA στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που απορρέουν από τη βασική συμφωνία και τις αναφερόμενες συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης τροχαίου υλικού. Στο πλαίσιο αυτό, παρατείνεται η διάρκεια της σύμβασης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε. για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών μέχρι την 31.12.2015, ενώ προβλέπεται η υπογραφή νέας σύμβασης για την ως άνω παροχή δημόσιας υπηρεσίας για τα έτη 2016 – 2020 μεταξύ των ανωτέρω, και μετατίθενται χρονικώς η έναρξη συστήματος διαγωνιστικής διαδικασίας από τη Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών προκειμένου περί της παροχής δημόσιας υπηρεσίας επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών. Κατά τη σχετική Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για την «Τέταρτη Δέσμη Μέτρων για τους Σιδηροδρόμους – Ολοκλήρωση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Σιδηροδρομικού Χώρου για την Προώθηση της Ανταγωνιστικότητας και της Ανάπτυξης» (COM/2013/025 final), «ο συνδυασμός της ανοικτής πρόσβασης στην αγορά με την ανταγωνιστική ανάθεση των συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας θα ευνοήσει περισσότερο το άνοιγμα της αγοράς, [η οποία] έχει επιτευχθεί στην αγορά εμπορευματικών και διεθνών επιβατικών μεταφορών και αποδεικνύεται από την ωριμότερη αγορά εμπορευματικών μεταφορών που οδήγησε σε μεγαλύτερο μερίδιο των σιδηροδρομικών μεταφορών στην αγορά».

Περαιτέρω, προβλέπεται διαγραφή των χρεών της ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε. έναντι της ΟΣΕ Α.Ε., όπως επίσης και των χρεών του ΟΣΕ Α.Ε. έναντι του Ελληνικού Δημοσίου, υπό τον όρο της έκδοσης απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εν σχέσει προς τη συμβατότητα αυτών των μέτρων με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και υποκατάσταση της ΟΣΕ Α.Ε. από το Ελληνικό Δημόσιο έναντι της EUROFIMA.

Σημειώνεται ότι, κατά την οικονομική εξυγίανση των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων, ενόψει βελτίωσης της επενδυτικής τους ικανότητας, η διαγραφή χρεών, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μπορεί να θεωρηθεί ως ενίσχυση συμβατή προς την κοινή αγορά, εφόσον αποσκοπεί στη διευκόλυνση της μετάβασης προς μία ανοιχτή αγορά σιδηροδρομικών μεταφορών, χωρίς να στρεβλώνει δυσαναλόγως τον ανταγωνισμό και τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Ομοίως, ενισχύσεις για την αγορά και την ανανέωση τροχαίου υλικού δύνανται να συμβάλλουν στην επίτευξη στόχων κοινού συμφέροντος, όπως είναι ο εκσυγχρονισμός και η ανανέωση του στόλου των ελκτικών μη-

χανών και των βαγονιών που χρησιμοποιούνται για τη μεταφορά επιβατών, ώστε να καταστούν οι σιδηροδρομικές μεταφορές ανταγωνιστικότερες σε σχέση με άλλους περισσότερο ρυπογόνους τρόπους μεταφοράς, και η βελτίωση της «διαλειτουργικότητας» των εθνικών δικτύων [βλ. σχετ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις στις σιδηροδρομικές επιχειρήσεις» (2008/C 184/07)].

Με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Ζ΄ (άρθρα 19-20) θεσπίζονται ρυθμίσεις σχετικώς με την ονομασία οίνων δικαιούμενων ονομασίας προέλευσης, και τη συστέγαση οινοποιείων με άλλες εγκαταστάσεις, όπως επίσης εξουσιοδοτικές διατάξεις για τη ρύθμιση συναφών θεμάτων.

Τέλος, με τις διατάξεις του Μέρους Γ΄ (άρθρα 21 και 22) θεσπίζονται μεταβατικές και τελικές διατάξεις, και ορίζεται η έναρξη ισχύος του παρόντος.

Β. Συμφώνως προς το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, «[ν]ομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Εξ άλλου, κατά το άρθρο 98 παρ. 1 εδ. δ΄, στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαίωματος σύνταξης συμφώνως με την παράγραφο 2 του άρθρου 73.

Σημειώνεται ότι στη νομοθεσία περί του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 1 παρ. 1 περ. κζ΄ του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ν. 4129/2013) προβλέπεται ότι η γνωμοδότησή του είναι αναγκαία για τα νομοσχέδια που αναφέρονται στην τροποποίηση των συνταξιοδοτικών νόμων ή την απονομή σύνταξης ή την αναγνώριση υπηρεσίας που παρέχει δικαίωμα σε σύνταξη, εφόσον η σύνταξη βαρύνει το δημόσιο ταμείο ή τον προϋπολογισμό Ν.Π.Δ.Δ.. Σχετικώς με την ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 73 παρ. 2 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο (βλ., ενδεικτικώς, Ε.Σ. ΟΛ 69/1989, Ε.Ε.Ε.Δ. 1989, σελ. 612, Πρακτικά ΟΛΕΣ της 16ης Γενικής Συνεδρίασης της 3.6.1998) έχει αποφανθεί ότι «όπως προκύπτει από την γενικότητα και την φραστική ευρύτητα του κειμένου της συνταγματικής συντάξεως (νομοσχέδια αναφερόμενα οπωσδήποτε εις την απονομήν συντάξεως και τας προϋποθέσεις ταύτης), αυτή δεν αναφέρεται μόνο στις περιπτώσεις απονομής συντάξεως σε πρόσωπα που παρέχουν τις υπηρεσίες τους στο Δημόσιο και τα Ν.Π.Δ.Δ. με την ιδιότητα του τακτικού υπαλλήλου», (ιδίως, πολιτικές, στρατιωτικές και πολεμικές συντάξεις), αλλά καλύπτει και κάθε άλλη περίπτωση συνταξιοδότησης από τους αυτούς φορείς, εφόσον διέπονται από το ίδιο νομικό καθεστώς, βάσει ιδιαιτέρων νομοθετημάτων τα οποία παραπέ-

μπουν στις διατάξεις περί των δημοσίων υπαλλήλων ή επαναλαμβάνουν, κατά βάση, τις διατάξεις αυτές.

Κατά πάγια, εξ άλλου, νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ., λ.χ., Ε.Σ. Ολ 983/1998), «η θεσπιζόμενη γνωμοδοτική αρμοδιότητα αυτού κατά την διαδικασία ψήφισης συνταξιοδοτικών νόμων είναι εξαιρετικής φύσεως και ιδιαίτερης σημασίας, γιατί προνοεί για την διαφώτιση της Βουλής κατά την ψήφιση των ειδικών αυτών νόμων και την προφύλαξή της από την θέσπιση διατάξεων που αντιβαίνουν σε βασικούς κανόνες της κείμενης συνταξιοδοτικής νομοθεσίας ή που δημιουργούν προνόμια για ορισμένη κατηγορία συνταξιούχων» (για τις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου βλ., Απ. Γέροντα, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 2005, σελ. 192 επ.).

Υπό το φως των ανωτέρω, δημιουργείται προβληματισμός ως προς το εάν το προτεινόμενο νομοσχέδιο πρέπει να συνοδεύεται από γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην οποία θα διατυπώνονται επισημάνσεις στις επιμέρους παραγράφους του άρθρου 1, μολοντί με το προτεινόμενο άρθρο βελτιώνονται, ιδίως, φράσεις και επανακαθορίζονται ημερομηνίες του άρθρου 1 του ν. 4336/2015.

Εξ άλλου, συμφώνως προς τη διάταξη της παρ. 2 εδ. β΄ του άρθρου 73 του Συντάγματος, «Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων». Γίνεται, όμως, δεκτό, ότι δεν αποκλείεται να τίθενται στο τέλος του συνταξιοδοτικού νομοσχεδίου και διατάξεις που αφορούν σε άλλα θέματα (βλ. Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 – Corpus, II, 1985, σελ. 385). Θα ήταν, επομένως, νομοτεχνικώς αρτιότερο, ο τίτλος του προτεινόμενου νομοσχεδίου να τροποποιηθεί σε «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και λοιπά μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων».

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του νομοσχεδίου

1. Επί του άρθρου 1 παρ. 3

Με την προτεινόμενη διάταξη αντικαθίστανται το πρώτο και το δεύτερο εδάφιο της περ. α της παρ. 16 του άρθρου 56 του π.δ. 169/2007, όπως ισχύει. Κατά την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το Νσχ, «[μ]ε τις διατάξεις της παρ. 3 προβλέπεται ότι η κατά τα ανωτέρω σταδιακή αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης αρχίζει από την ημερομηνία αυτή (19-8-2015) και καταλαμβάνει όσους είχαν θεμελιώσει συνταξιοδοτικό δικαίωμα μέχρι 31-12-2012 και δεν είχαν συμπληρώσει μέχρι και την 18-8-2015 το κατά περίπτωση ισχύον όριο ηλικίας συνταξιοδότησης».

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι, στο μέτρο που με την προτεινόμενη ρύθμιση

αυξάνονται τα όρια ηλικίας υπαλλήλων οι οποίοι, με προγενέστερες ρυθμίσεις, είχαν εξαιρεθεί από την αύξηση αυτή - με επίκληση του «θεμελιωμένου» ασφαλιστικού δικαιώματος και της «ώριμης προσδοκίας» -, εγείρεται προβληματισμός ως προς το εάν η προτεινόμενη ρύθμιση ανταποκρίνεται στην αρχή της προστασίας του κεκτημένου ασφαλιστικού δικαιώματος (βλ. Στ. Κτιστάκη, Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, Ε.Δ.Κ.Α., 2012, σελ. 481, ιδίως σελ. 494. Για την έννοια της «ώριμης προσδοκίας» στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης βλ., ενδεικτικώς, Ολ. Αγγελούπουλου, Τα νέα όρια ηλικίας του ν. 3863/2010. Η προστασία «θεμελιωμένων δικαιωμάτων» και ώριμων προσδοκιών από το Σύνταγμα και το άρθρο 1 του Π.Π.Π. της Ε.Σ.Δ.Α., Ε.Δ.Κ.Α. 2010, σελ. 908.).

2. Επί του άρθρου 2 παρ. 5

Με την προτεινόμενη ρύθμιση ορίζεται ότι η παράγραφος 4 του άρθρου 39 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος (ν. 4172/2013) καταργείται για εισοδήματα που αποκτώνται από την 1η Ιανουαρίου 2015 και εφεξής. Η καταργούμενη διάταξη ορίζει ότι εισοδήματα από την εκμίσθωση ακίνητης περιουσίας που, κατά τις διατάξεις του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, θεωρούνται ότι έχουν αποκτηθεί και τα οποία αποδεδειγμένα δεν έχουν εισπραχθεί από τον δικαιούχο, επιτρέπεται να μη συνυπολογίζονται στο συνολικό εισόδημά του, εφόσον εκχωρηθούν στο Δημόσιο χωρίς αντάλλαγμα.

Ως προς την προτεινόμενη κατάργηση της ανωτέρω ρύθμισης παρατηρούνται τα εξής:

Προϋπόθεση επιβολής φόρου εισοδήματος αποτελεί η κτήση εισοδήματος από τον φορολογούμενο, ως εισόδημα, δε, νοείται οποιοδήποτε έσοδο ή προσαύξηση περιουσίας που συγκεντρώνει τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά του εισοδήματος και εντάσσεται σε κάποια από τις κατηγορίες εισοδήματος που προβλέπονται στον Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος.

Συμφώνως προς τον γενικό κανόνα της παραγράφου 4 του άρθρου 8 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, χρόνος κτήσης του εισοδήματος θεωρείται ο χρόνος που ο δικαιούχος απέκτησε το δικαίωμα εισπραχής του. Εν προκειμένω, ο νομοθέτης υπάγει σε φόρο, όχι μόνο το πράγματι εισπραχθέν, αλλά και το μη εισπραχθέν έσοδο, για το οποίο, όμως, ο φορολογούμενος έχει αγωγήμη αξίωση για την εισπραχή του. Δικαιολογητική βάση της ρύθμισης αποτελεί το ότι, ακόμη και αν ο φορολογούμενος δεν έχει εισπράξει το χρηματικό ποσό που συνιστά το αντάλλαγμα της προσωπικής εργασίας ή τους καρπούς των περιουσιακών στοιχείων του (στην προκειμένη περίπτωση, το μίσθωμα από την εκμετάλλευση ακινήτων του), εν πάση περιπτώσει έχει επέλθει προσαύξηση της περιουσίας του από την ανωτέρω αι-

τία, λόγω απόκτησης χρηματικώς αποτιμητής αιώγιμης αξίωσης. Ο ανωτέρω κανόνας, παρά το ότι άγει στην επιβολή φόρου επί εισοδήματος που, τελικώς, μπορεί να μην εισπραχθεί, είναι καταρχήν συνταγματικώς ανεκτός, στο μέτρο που, σε περίπτωση αναγνωρισμένης, μερικής ή ολικής, αδυναμίας εισπραξης της ανωτέρω οφειλής, η ως άνω μείωση της περιουσίας του φορολογουμένου (εξαιτίας της απομείωσης της αξίας της απαίτησής του), αναγνωρίζεται ως στοιχείο που μειώνει το εισόδημά του δια της έκπτωσης από αυτό των ποσών των προβλέψεων για αποσβέσεις επισφαλών απαιτήσεων ή των οριστικών διαγραφών τους (βλ. άρθρο 26 Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος), ή λόγω απώλειας κεφαλαίου ή άφεσης χρέους.

Υπό το φως των ανωτέρω, μετά την κατάργηση της παραγράφου 4 του άρθρου 39 του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος, πρέπει να παρασχεθεί δυνατότητα έκπτωσης από το φορολογητέο εισόδημα της αξίας των μη εισπραξιμων ή επισφαλών απαιτήσεων από μισθώματα, άλλως σε βάθος χρόνου, κατ' αποτέλεσμα, φορολογείται πλασματικό εισόδημα, κατά παράβαση του άρθρου 78 παρ.1 του Συντάγματος, όπως και του άρθρου άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος που επιτάσσει τη φορολόγηση με βάση τη φοροδοτική ικανότητα.

3. Επί του άρθρου 3 παρ. 4

Με την προτεινόμενη ρύθμιση αντικαθίσταται η παράγραφος 5 του άρθρου 46 του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013), ούτως ώστε τα προβλεπόμενα από τη διάταξη αυτή μέτρα να επιβάλλονται πλέον μόνο σε περιπτώσεις μη απόδοσης ή ανακριβούς απόδοσης επιρριπτόμενων ή παρακρατούμενων φόρων, και όχι σε περιπτώσεις παραβάσεων έκδοσης πλαστών ή έκδοσης και αποδοχής εικονικών φορολογικών στοιχείων.

Στα μέτρα διασφάλισης περιλαμβάνεται και η δέσμευση του συνόλου του μη χρηματικού περιεχομένου των τραπεζικών θυρίδων του φορολογουμένου, όπως και των μη χρηματικών παρακαταθηκών.

Κατά τη νομολογία του ΣτΕ επί των αντιστοίχου περιεχομένου ρυθμίσεων του άρθρου 14 του ν.2523/1997, τα μέτρα αυτά «σκοπούν στην διασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου, λαμβάνονται δε προκειμένου να εξασφαλισθεί η διατήρηση των περιουσιακών στοιχείων του παραβάτη, ώστε να καταστεί δυνατή η ικανοποίηση των φορολογικού περιεχομένου αξιώσεων του Δημοσίου κατ' αυτού, προτού ο ίδιος προλάβει να μεταβιβάσει τα περιουσιακά του στοιχεία και να αποσύρει τις καταθέσεις του, πριν από τα στάδια οριστικοποίησης των φορολογικών εγγραφών» (ΣτΕ 399/2015, 1372/2014,

2797/2009). Επίσης, έχει κριθεί ότι τα μέτρα αυτά περιορίζουν θεμιτώς την οικονομική και επαγγελματική ελευθερία του φορολογουμένου, εφόσον, κατά περίπτωση, δεν είναι δυσανάλογα προς τον ανωτέρω σκοπό τους (ΣΤΕ 395/2015, 1159/2012, 2024/2010).

Στο πλαίσιο αυτό, προβληματισμός δημιουργείται ως προς το αν η δέσμευση «του μη χρηματικού περιεχομένου των θυρίδων και των μη χρηματικών παρακαταθηκών», δηλαδή πραγμάτων που, κατά τεκμήριο, δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την καταβολή των ως άνω φορολογικών οφειλών, είναι μέτρο πρόσφορο για την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού.

4. Επί του άρθρου 3 παρ. 5 και 6

Με τις προτεινόμενες παραγράφους καταργούνται, μεταξύ άλλων, οι διατάξεις που χαρακτηρίζουν ως αυτοτελείς διοικητικές φορολογικές παραβάσεις τη μη έκδοση, ή ανακριβή έκδοση αποδείξεων λιανικής πώλησης ή επαγγελματικών στοιχείων (για την οποία προβλέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις η επιβολή προστίμου 500 ευρώ ανά μη εκδοθείσα απόδειξη ή στοιχείο, με ανώτατο όριο 30.000,00 ευρώ), καθώς και την έκδοση ή λήψη εικονικών φορολογικών στοιχείων και την καταχώριση στα βιβλία ανύπαρκτων αγορών ή εξόδων (για τις οποίες προβλέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις πρόστιμο ως ποσοστό επί της αξίας του στοιχείου). Αντιστοίχως, καταργούνται και οι διατάξεις που προβλέπουν την επιβολή προστίμων για τις ανωτέρω παραβάσεις. Σημειώνεται, εξ άλλου, ότι με τις διατάξεις του άρθρου 55 παρ. 2 του ν.4174/2013 είχε ήδη επέλθει μεγάλη μείωση στα επιβαλλόμενα πρόστιμα για τις καταργούμενες παραβάσεις φοροδιαφυγής.

Επισημαίνεται, συναφώς, ότι ούτε από την αιτιολογική έκθεση, ούτε από την έκθεση συνεπειών της ρύθμισης που συνοδεύουν το νομοσχέδιο προκύπτει σαφώς και ευκρινώς ο ουσιαστικός λόγος κατάργησής τους, δεδομένου, μάλιστα, ότι οι ανωτέρω περιπτώσεις φορολογικών παραβάσεων συνιστούν ιδιάζουσες μορφές παραβατικής συμπεριφοράς.

5. Επί του άρθρου 3 παρ. 10

Με την προτεινόμενη παράγραφο 10 προστίθεται νέο άρθρο 58Α στον ν. 4174/2013, υπό τον τίτλο «Πρόστιμα για παραβάσεις σχετικές με τον φόρο προστιθέμενης αξίας», στο οποίο προβλέπονται τα εξής:

«1. Σε περίπτωση μη έκδοσης φορολογικού στοιχείου ή έκδοσης ή λήψης ανακριβούς στοιχείου για πράξη που επιβαρύνεται με ΦΠΑ, επιβάλλεται

πρόστιμο πενήντα τοις εκατό (50%) επί του φόρου που θα προέκυπτε από το μη εκδοθέν στοιχείο, ή επί της διαφοράς, αντίστοιχα.

2. Σε κάθε περίπτωση όπου διαπιστώνεται, κατόπιν ελέγχου, η υποβολή ανακριβών δηλώσεων ή η μη υποβολή δηλώσεων, υποβολή δηλώσεων, με συνέπεια τη μη απόδοση ή την μειωμένη απόδοση ή την επιπλέον έκπτωση ή επιστροφή ΦΠΑ, επιβάλλεται πρόστιμο ίσο με ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%) επί του ποσού του φόρου που θα προέκυπτε από την μη υποβληθείσα δήλωση ή επί της διαφοράς, αντίστοιχα.

3. Σε περίπτωση άσκησης οικονομικής δραστηριότητας χωρίς να έχει υποβληθεί δήλωση έναρξης εργασιών, παρά την ύπαρξη σχετικής υποχρέωσης, επιβάλλεται πρόστιμο ίσο με ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%) επί του ποσού του ΦΠΑ που θα έπρεπε να είχε αποδοθεί για όλη τη διάρκεια λειτουργίας της οικονομικής δραστηριότητας.

4. Σε κάθε πρόσωπο μη υπόχρεο σε υποβολή δηλώσεων ΦΠΑ που εκδίδει φορολογικά στοιχεία με ΦΠΑ, χωρίς να έχει τέτοια υποχρέωση, επιβάλλεται πρόστιμο ίσο με ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%) επί του αναγραφόμενου φόρου που δεν αποδόθηκε».

Επί των ανωτέρω παρατηρούνται τα εξής:

α) Επί της περίπτωσης 1 σημειώνεται ότι θα έπρεπε να ορίζεται, έστω και κατά παραπομπή, η έννοια του «ανακριβούς στοιχείου». Εάν υποθεθεί (βάσει του νέου άρθρου 66 παρ. 5 του ν. 4174/2013 που εισάγεται με το άρθρο 8 του Νσχ) ότι ως «ανακριβές» θεωρείται το φορολογικό στοιχείο στο οποίο αναγράφεται αξία συναλλαγής κατώτερη της πραγματικής, επισημαίνεται ότι η επιβολή προστίμου στον λήπτη τέτοιου στοιχείου, ενδεχομένως, στερείται δικαιολογητικής βάσης, διότι στην περίπτωση αυτή ο λήπτης έχει εκπέσει ποσό ΦΠΑ μικρότερο (και όχι μεγαλύτερο) από αυτό που αναλογεί στην αξία που κατέβαλε.

Επισημαίνεται, επίσης, ότι οι τιμωρούμενες δια της περίπτωσης αυτής παραβάσεις (πλην των περιπτώσεων που διαπιστώνονται πριν από την υποβολή της περιοδικής δήλωσης ΦΠΑ) τιμωρούνται και στο πλαίσιο της περίπτωσης 2, διότι συνεπάγονται υποβολή ανακριβούς δήλωσης ΦΠΑ.

β) Επί της περίπτωσης 3 παρατηρείται ότι, εάν, παρά τη μη υποβολή δήλωσης έναρξης εργασιών, έχει αποδοθεί ο ΦΠΑ που αναλογεί στα έσοδα της ασκηθείσας οικονομικής δραστηριότητας, η επιβολή προστίμου στερείται δικαιολογητικής βάσης, άλλως, εάν δεν έχει αποδοθεί ο αναλογών ΦΠΑ, η σχετική παράβαση τιμωρείται στο πλαίσιο της περίπτωσης 2, διότι συνεπάγεται μη υποβολή ή υποβολή ανακριβών δηλώσεων.

γ) Επί της περίπτωσης 4 παρατηρείται, ομοίως, ότι η σχετική παράβαση τιμωρείται στο πλαίσιο της περίπτωσης 2, διότι συνεπάγεται μη υποβολή ή υποβολή ανακριβών δηλώσεων.

δ) Παρατηρείται, επίσης, ότι πρέπει να ρυθμισθεί τί θα ισχύσει σε περίπτωση συρροής περισσότερων της μίας περιπτώσεων παραβάσεων, εάν, δηλαδή, θα επιβάλλονται ένα ή περισσότερα πρόστιμα.

ε) Σημειώνεται, τέλος, ότι, σε αντίθεση με τις ισχύουσες διατάξεις, συμφώνως προς τις οποίες, το επιβαλλόμενο πρόστιμο επί παραβάσεων σχετικών με τον ΦΠΑ συναρτάται είτε προς τη βαρύτητα της παράβασης (πρόστιμο 50% επί του αναλογούντος ΦΠΑ σε περιπτώσεις έκδοσης ή λήψης οικονομικών φορολογικών στοιχείων, άρθρο 55 παρ. 2 περ. δ' ν.4174/2013), είτε προς το ποσό της διαφοράς φόρου μεταξύ υποβληθείσας δήλωσης και ελέγχου (10% έως 100% του ποσού της διαφοράς, άρθρο 58 παρ. 1 ν.4174/2013), είτε προς τη μη υποβολή δήλωσης (100% επί του οφειλόμενου φόρου, άρθρο 58 παρ. 1 ν.4174/2013), οι προτεινόμενες διατάξεις επιβάλλουν σε όλες τις περιπτώσεις το ίδιο πρόστιμο (50%), χωρίς καμία κλιμάκωση αναλόγως της βαρύτητας και της έκτασης της παράβασης, κατά τούτο δε, ενδεχομένως, δεν βρίσκονται σε αρμονία με την αρχή της αναλογικότητας.

6. Επί του άρθρου 7 παρ. 3

Με την προτεινόμενη ρύθμιση θεσπίζονται μεταβατικές διατάξεις που αφορούν παραβάσεις του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων και του Κώδικα Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών, με τις οποίες προβλέπεται η επιβολή μειωμένων προστίμων εν σχέσει προς τα προβλεπόμενα στο άρθρο 5 του ν. 2523/1997. Συμφώνως προς την αιτιολογική έκθεση, «θεσπίζονται αναγκαίες μεταβατικές διατάξεις, συνεπεία της τροποποίησης των άρθρων 58 και 59 του ν. 4174/2013 και της κατάργησης του άρθρου 5 του ν. 2523/1997 καθώς και των περιπτώσεων α', β' και γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 55 του ν. 4174/2013, ώστε να προβλέπεται η επιβολή των ίδιων κυρώσεων και για τις υποθέσεις για τις οποίες είχαν επιβληθεί οι κυρώσεις των άρθρων 5 του ν. 2523/1997, 55 παρ. 2 περ. α', β' και γ', 58 και 59 του ν.4174/2013 και οι οποίες εκκρεμούν κατά την ημερομηνία κατάθεσης του παρόντος σχεδίου νόμου». Επισημαίνεται, συναφώς, ότι οι κυρώσεις (πρόστιμα) που προβλέπει η παράγραφος 3 δεν είναι ίδιες, αλλά μικρότερες τόσο από αυτές του άρθρου 5 του ν. 2523/1997, όσο και από αυτές του άρθρου 55 παρ. 2 του ν.4174/2013.

7. Επί του άρθρου 8

Με τις προτεινόμενες διατάξεις εισάγονται στον ν. 4174/2013 νέα άρθρα 66 έως 71. Ειδικότερα, στο προτεινόμενο νέο άρθρο 66 τυποποιούνται τα αδικήματα φοροδιαφυγής, ενώ στο άρθρο 68 ορίζονται οι δικονομικές προϋποθέσεις για την άσκηση της ποινικής δίωξης, ο χρόνος έναρξης της παραγραφής και η σχέση ποινικής και διοικητικής διαδικασίας. Ταυτοχρόνως, με το άρθρο 71 παρ. 1 καταργούνται οι διατάξεις των άρθρων 17, 18, 19, 20 και 21 του ν. 2523/1997. Εν προκειμένω, και ιδίως ενόψει της επέκτασης του αξιολογίου και σε άλλα είδη φόρων, πλην του φόρου εισοδήματος, όπως ο ενιαίος φόρος ιδιοκτησίας ακινήτων και ο ειδικός φόρος ακινήτων, της αποσύνδεσης της άσκησης της ποινικής δίωξης από τη διοικητική διαδικασία και της εξακολούθησης της ισχύος του άρθρου 24 παρ. 2 του ν. 2523/1997, παρατηρείται το εξής: προς αποφυγή σύγχυσης κατά την εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων, θα ήταν νομοτεχνικώς ορθότερο να ρυθμισθεί νομοθετικώς η επιρροή στον αξιόποιο χαρακτήρα των εγκλημάτων φοροδιαφυγής, της ανεπιφύλακτης αποδοχής από τον φορολογούμενο της πράξης προσδιορισμού φόρου ή επιβολής προστίμου (ή της απόφασης που εκδίδεται μετά την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής) και, συνακολούθως, της καταβολής της αντίστοιχης χρηματικής κύρωσης (Γνωμοδότηση Εισαγγελέα ΑΠ 4/25.9.2015 σελ. 5, Παπακυριάκου Θ. σε Καιάφα - Γκμπάντι Μαρία (Επιστημ. Εποπτεία), Οικονομικό έγκλημα και διαφθορά στον δημόσιο τομέα, Αθήνα 2014, σελ. 190 επ., ιδίως 197).

8. Επί του άρθρου 10 παρ. 10

Με την προτεινόμενη παράγραφο 10 αντικαθίσταται, μεταξύ άλλων, η υποπερίπτωση αα' της περίπτωσης α' του άρθρου 31 του ν. 4270/2014, και ορίζεται ότι «από την 1η.1.2017, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013 (Α' 52), δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του Κράτους. Από την 1η.1.2019, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν.4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των προαναφερόμενων λοιπών νομικών προσώπων». Συμφώνως προς την αιτιολογική έκθεση, η ρύθμιση «εντάσσεται σε μια ευρύτερη στροφή παραδείγματος που συντελείται στο πεδίο του ελέγχου των δημοσίων δαπανών και στοχεύει στην απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς του, με μετατόπιση της έμφασης στους κατασταλτικούς ελέγχους, προκειμένου αφενός να μην δημιουργούνται καθυστερήσεις και προσκόμματα

στην εξόφληση των δημοσίων δαπανών και αφετέρου να ενισχύεται η διαφάνεια και η λογοδοσία των οργάνων που είναι επιφορτισμένα με τη διεκτέλεση των πληρωμών».

Επισημαίνεται, συναφώς, η Γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 22ης Γενικής Συνεδρίασεως της 19ης Νοεμβρίου 2014, συμφώνως προς την οποία, «δεν είναι δυνατή κατά το Σύνταγμα η παντελής κατάργηση των θεσμών προληπτικού δημοσιονομικού ελέγχου που ασκούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ούτε η αντικατάστασή τους από άλλους θεσμούς ελέγχων δαπανών και συμβάσεων στους οποίους ελλείπει το στοιχείο της πρόληψης διενέργειας παράνομης δαπάνης ή ανάληψης παράνομης συμβατικής υποχρέωσης», καθόσον (...) «ο κοινός Νομοθέτης δύναται να περιορίζει τους προληπτικούς ελέγχους που διενεργεί το Δικαστήριο ανάλογα με την κατηγορία στην οποία εντάσσονται οι υπό έλεγχο δημόσιες δαπάνες και συμβάσεις ή το ποσό στο οποίο αφορούν» και «δικαιούται να διαρρυθμίζει τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου για την καλύτερη άσκησή τους στο πλαίσιο που προδιαγράφεται από λόγους εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Δεν είναι όμως δυνατό να θεωρηθεί ότι εντάσσεται στο πλαίσιο εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, η κατάργηση ή η ουσιαστικής μεταβολή των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκειμένου η δημοσιονομική διαχείριση του Κράτους απλώς και μόνον να στοιχηθεί πίσω από ένα διεθνές μοντέλο οργάνωσης, το οποίο επιδεικνύει έλλειψη ανοχής στη θεσμική διαφορετικότητα. Υπό την ως άνω έννοια, δεν θα συνιστούσε ερμηνεία αλλά παραβίαση του Συντάγματος, η από το Ελεγκτικό Συνέδριο, και περαιτέρω από την Ελληνική Κυβέρνηση, αποδοχή της κατάργησης του προληπτικού χαρακτήρα του ελέγχου δαπανών και συμβάσεων που διενεργεί το Δικαστήριο, όταν αυτό δεν επιβάλλεται από επιτακτικές ανάγκες, που θα δικαιολογούσαν τη διαρρύθμιση του τρόπου ασκήσεώς των, αλλά από αντιλήψεις δογματικής προέλευσης περί την καλή οργάνωση, οι οποίες μόνο σε επίπεδο θέσπισης κανόνων από τον κοινό Νομοθέτη μπορεί να εξετάζονται». Εξ άλλου, προσφάτως, «το Ελεγκτικό Συνέδριο δέχθηκε (πρακτικά Ολομελείας 7.5.2014), με οριακή πλειοψηφία, ότι ήταν συνταγματικώς ανεκτή η περαιτέρω αύξηση του ορίου του ποσού για τα εντάλματα πληρωμής του Δημοσίου επί των οποίων ασκείται προληπτικός έλεγχος από τις 15.000 € στις 30.000 €».

9. Επί του άρθρου 15

Με την προτεινόμενη διάταξη αντικαθίσταται η περ. γ' της παρ. 5 του άρθρου 17 του ν.δ. 96/1973, προς τον σκοπό της «μείωσι[ς] της φαρμακευτικής δαπάνης και [του] εξορθολογισμ[ού] των κανόνων τιμολόγησης φαρμά-

κων» (Αιτιολογική έκθεση επί του νομοσχεδίου). Έτσι, ορίζεται ότι, από 15.11.2015, «i. Οι τιμές των φαρμακευτικών προϊόντων “αναφοράς” μετά την λήξη της “περιόδου προστασίας των δεδομένων” (data protection period) σύμφωνα με τις διατάξεις της φαρμακευτικής νομοθεσίας, μειώνεται στο 50% της τιμής του προϊόντος σε κατάσταση “εντός της περιόδου προστασίας των δεδομένων” είτε στο μέσο όρο των τριών χαμηλότερων τιμών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανάλογα με το ποια είναι σε κάθε περίπτωση η χαμηλότερη τιμή», και ότι «ii. Οι τιμές των γενόσημων φαρμάκων, ανεξαρτήτως της ημερομηνίας έγκρισής τους, διατηρούν το 65% της τιμής των αντίστοιχων πρωτοτύπων, μετά τη λήξη της “περιόδου προστασίας των δεδομένων”, όπως αυτή διαμορφώνεται σύμφωνα με τα προηγούμενα».

Σχετικώς με τις ανωτέρω διατάξεις επισημαίνονται τα εξής [βλ., αντί πολλών, και Έκθεση της Επισημονικής Υπηρεσίας της Βουλής της 7.2.2011 επί του Νοσχ «Διαρθρωτικές αλλαγές στο σύστημα υγείας και άλλες διατάξεις» (ν. 3918/2011)]:

Η φαρμακευτική πολιτική, ως υποσύστημα του συστήματος υγείας, υπόκειται, κατά βάση, στις συνταγματικές αρχές που διέπουν την πολιτική υγείας και τις δεσμεύσεις που περιορίζουν τη δράση των κρατικών οργάνων κατά τη χάραξη και υλοποίηση της υγειονομικής πολιτικής.

Όπως προκύπτει από τη νομολογία (βλ., ενδεικτικώς, ΣτΕ 5380/1995, ΤοΣ, 1997, σελ. 156, ΣτΕ 1374/1997, ΤοΣ, 1998, σελ. 532, ΣτΕ 1678/2002, αδημοσίευτη στον νομικό τύπο), η συνταγματική ρύθμιση του συστήματος υγείας θεμελιώνεται στη συστηματική ερμηνεία σειράς συνταγματικών διατάξεων, που κατοχυρώνουν επιμέρους όψεις θεμελιωδών αρχών και δικαιωμάτων, και συγκεκριμένως, α) διατάξεις που κατοχυρώνουν τη δέσμευση της Πολιτείας να λαμβάνει μέτρα για την υγειονομική προστασία των πολιτών (άρθρα 5 παρ. 1, 21 παρ. 3 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος), β) διατάξεις που οριοθετούν τη συνταγματική ρύθμιση της υγειονομικής προστασίας με γνώμονα υπέρτερα έννομα αγαθά, όπως ιδίως ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου, κατά το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, και η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, κατά το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος, και γ) διατάξεις που αφορούν την εγγύηση του συστήματος της ελεύθερης οικονομίας, αναγνωρίζοντας ευρεία σφαίρα οικονομικής δράσης στους ιδιώτες, αλλά, ταυτοχρόνως, και τη δυνατότητα του κράτους να παρεμβαίνει στην οικονομία της αγοράς (άρθρα 5 παρ. 1, 17, 25 παρ. 1 έως 4, 79 παρ. 8 και 106 του

Συντάγματος). Βλ., σχετικώς, Χ. Γκόλνα, Ξ. Κοντιάδη, Κ. Σουλιώτη, Φαρμακευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη, 2005, σελ. 219.

Οι τρεις αυτές δέσμες συνταγματικών δικαιωμάτων συνιστούν το συνταγματικό πλαίσιο άσκησης της φαρμακευτικής πολιτικής. Η συστηματική ερμηνεία τους καταδεικνύει ότι, ως προς τα ζητήματα φαρμακευτικής πολιτικής, επιλέγονται ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν, κυρίως, την οικονομική ελευθερία και την ιδιωτική πρωτοβουλία. Και αυτό, διότι το φάρμακο αποτελεί όχι μόνο κοινωνικό, αλλά και καταναλωτικό αγαθό με αυξημένο κόστος παραγωγής. Η Πολιτεία τελεί, επομένως, ως προς την παραγωγή και τη διάθεση των φαρμακευτικών σκευασμάτων, σε σημαντικό βαθμό υπό καθεστώς «εξάρτησης» από την έρευνα, την παραγωγή και τις εμπορικές συναλλαγές της φαρμακευτικής βιομηχανίας (βλ., αναλυτικώς, Χ. Γκόλνα, Ξ. Κοντιάδη, Κ. Σουλιώτη, ό.π., σελ. 34 – 35 και 219 επ.).

Έτσι, το σύστημα υπολογισμού της τιμής του φαρμάκου αποτελεί το πλέον σύνθετο ζήτημα συνταγματικότητας στο πεδίο της φαρμακευτικής πολιτικής. Στην περίπτωση του φαρμάκου, η επιβολή διατίμησης (και, γενικώς, η κρατική ρύθμιση της τιμής) θεωρείται, υπό προϋποθέσεις, συνταγματικώς ανεκτή ως μέσο άρσης της σύγκρουσης μεταξύ του δικαιώματος για φαρμακευτική κάλυψη και της επιχειρηματικής ελευθερίας. Έτσι, ο συγκεκριμένος περιορισμός του ελεύθερου ανταγωνισμού χαρακτηρίζεται σύμφωνα προς τη συνταγματική τάξη, όταν προκύπτει με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας, μετά από στάθμιση των συγκρουόμενων αλλά και παραπληρωματικών έννομων αγαθών. Δύο, επομένως, είναι οι κρίσιμες προϋποθέσεις για να αξιολογηθεί συνταγματικώς ο επίμαχος περιορισμός της ιδιωτικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας. Αφενός, να μην προσβάλλεται ο πυρήνας της επιχειρηματικής ελευθερίας, αφετέρου, ο περιορισμός να είναι αναγκαίος, κατάλληλος και επαρκής, εν στενή εννοία ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Στο πλαίσιο αυτό έχει επανειλημμένως κριθεί [ΣΤΕ (Ολ) 3633/ 2004, ΝοΒ 2005, σελ. 778, ΣΤΕ 85/2006, 323/2007, ΔΕΦΑθ 4659/2009, ΕΕμπΔ 2010, σελ. 316] ότι «όταν η Διοίκηση ορίζει, με κανονιστική πράξη, τον τρόπο διαμόρφωσης των ανώτατων τιμών πώλησης των φαρμάκων και τον τρόπο επαλήθευσης των τιμών, οφείλει να θεσπίζει πρόσφορα κριτήρια κοστολόγησης και επαλήθευσης των τιμών, κατά συνεκτίμηση των οποίων εξευρίσκεται το αποδεκτό κόστος των φαρμάκων. (...)». Το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος «προστατεύει την ελευθερία της οικονομικής δραστηριότητας, στην

οποία περιλαμβάνεται και η ελευθερία άσκησης του εμπορίου, και αποβλέπει, μεταξύ άλλων, στη διασφάλιση της ελεύθερης οικονομικής λειτουργίας των επιχειρήσεων, ώστε να μπορούν αυτές να εργάζονται κερδοσκοπικώς στα πλαίσια της ανταγωνιστικής αγοράς. Και ναι μεν η διάταξη αυτή δεν αποκλείει στον κοινό νομοθέτη, ή, κατ' εξουσιοδότηση του, στη Διοίκηση, να θεσπίζει περιορισμούς της ελευθερίας αυτής για λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι περιορισμοί όμως αυτοί δεν επιτρέπεται να καθιστούν πράγματι αδύνατη ή ουσιαδώς δυσχερή την πραγματοποίηση των θεμιτών σκοπών της επιχειρηματικής δραστηριότητας, από τους οποίους εξαρτάται η επιβίωση της επιχείρησης ως οικονομικής μονάδας». Επομένως, κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, η τιμή πώλησης φαρμάκου όχι μόνο δεν μπορεί να είναι κατώτερη από το κόστος παραγωγής ή εμπορίας ορθολογικώς οργανωμένης επιχείρησης στον κλάδο παραγωγής ή εμπορίας φαρμάκου — όπως το κόστος αυτό διαμορφώνεται υπό συγκεκριμένες, από άποψη τόπου και χρόνου, οικονομοτεχνικές συνθήκες — «αλλά πρέπει να περιλαμβάνει και εύλογο ποσοστό κέρδους που προσδοκά μία ορθολογικώς επίσης οργανωμένη επιχείρηση» (ΔΕφΑθ 4659/2009, όπ., π., σελ. 316, πρβλ. και Χ. Γκόλνα, Ξ. Κοντιάδη, Κ. Σουλιώτη, όπ. π., σελ. 244 επ.).

10. Επί του άρθρου 16 παρ. 6

Για λόγους ακριβολογίας θα ήταν χρήσιμο να προστεθεί μεταξύ των λέξεων «της Παραγράφου Β» και «του ν. 4336/2015» η φράση «του άρθρου 2 (Μέρος Β΄)».

11. Επί του άρθρου 17 παρ. 1

Με την προτεινόμενη ρύθμιση, η προθεσμία για την αντικατάσταση οχημάτων προσώπων τα οποία ήδη κατέχουν άδειες ΦΔΧ με οχήματα νεώτερης τεχνολογίας, τουλάχιστον EURO IV, γίνεται δεκαετής (από πενταετής) από τη λήξη της οριζόμενης μεταβατικής περιόδου (27.1.2012). Κατά την αιτιολογική έκθεση, η ρύθμιση προτείνεται λόγω της τρέχουσας οικονομικής δυσχέρειας των επαγγελματιών μεταφορέων να αντικαταστήσουν τα οχήματά τους. Πέραν του ότι νέες άδειες χορηγούνται για φορτηγά εντασσόμενα στην κατηγορία εκπομπών EURO V ή μεταγενέστερων οδηγίων που καθορίζονται με απόφαση του αρμόδιου υπουργού, προβληματισμός μπορεί να δημιουργηθεί ως προς τη συνεχιζόμενη εξαίρεση από την υποχρέωση αντικατάστασης των οχημάτων ε άλλα νεώτερης αντιρρυπαντικής τεχνολογίας των μεταβιβάσεων αδειών ΦΔΧ λόγω κληρονομικής διαδοχής (βλ. και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί του ν. 3887/2010, παρ. 12).

12. Επί του άρθρου 18 παρ. 3

Πρέπει να προστεθεί η λέξη «εκπρόσωπος» στην περίπτωση 8.

Επίσης, στη θεσπιζόμενη διά του παρόντος στο άρθρο 4 του ν. 3920/2011, παρ. 6 περ. β', θα ήταν νοηματικώς αρτιότερο να προσδιορισθεί το αναφερόμενο «Έργο».

Αθήνα, 14.10.2015

Οι εισηγητές

Αθανασία Διονυσοπούλου

Λέκτορας της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Επιστημονική Συνεργάτις

(Για την παρατήρηση επί του άρθρου 8)

Δημήτριος Κανελλόπουλος

Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών

Γεωργία Μακροπούλου

Γεώργιος Φωτόπουλος

Ειδικόί 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