

**Ειδικές διαδικασίες αναγκαστικής εκτέλεσης για απαιτήσεις στον
χρηματοοικονομικό τομέα:
Η Πρόταση Οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την «ταχεία
εξωδικαστική αναγκαστική εκτέλεση επί εμπραγμάτων εξασφαλίσεων»
περιλαμβανομένων των ενυπόθηκων δανείων¹**

Δημήτρης Γ. Τσιμπανούλης

Dr. jur., Δικηγόρος

I. Εισαγωγή

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξήγγειλε το καλοκαίρι του 2017 το «Σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων στην Ευρώπη». Με αυτό είχε αναγγελθεί νομοθετική πρωτοβουλία στην ΕΕ για την ενίσχυση της προστασίας των ενέγγυων πιστωτών. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονταν και η θέσπιση αποτελεσματικότερων μεθόδων ικανοποίησης των πιστωτών από τις εμπράγματες ασφάλειες και ειδικότερα η θεσμοθέτηση διαδικασίας ταχείας εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης των ασφαλειών αυτών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ύστερα από εκτενή μελέτη του θέματος, που περιέχεται στην Έκθεση Εκτίμησης Επιπτώσεων του Μαρτίου του 2018, δημοσίευσε στις 14 Μαρτίου 2018 την Πρόταση Οδηγίας, που είναι και το αντικείμενο της σημερινής ομιλίας μου.

Η Πρόταση Οδηγίας έχει δύο άξονες: ο πρώτος αφορά την ανάπτυξη δευτερογενών αγορών για τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια μέσω της θεσμοθέτησης εποπτευόμενων φορέων που θα διαχειρίζονται τέτοια δάνεια με ευρωπαϊκό διαβατήριο². Ο δεύτερος αφορά ζητήματα αναγκαστικής εκτέλεσης επί εμπραγμάτων ασφαλειών που παρέχονται στα πιστωτικά ιδρύματα για την κάλυψη πιστώσεων.

¹ Ομιλία στην εκδήλωση της Ελληνικής Ένωσης Ευρωπαϊκού Δικαίου της 21^{ης} Φεβρουαρίου 2019 στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

² Για την εν λόγω προβληματική, που δεν αποτελεί αντικείμενο της εισήγησης, βλ. άρθρο του ομιλητή με τίτλο «Δικαιικές παρεμβάσεις προς αντιμετώπιση της προβληματικής χρηματοδότησης της πραγματικής οικονομίας από τις ελληνικές τράπεζες: Η προβληματική των 'κόκκινων δανείων'» εις «Οικονομική Ανάπτυξη και Δίκαιο, Κ' Επιστημονικό Συνέδριο Πανεπιστημίου Πειραιώς και Ελεγκτικού Συνεδρίου, 2017, σελ. 297-316.

Με την Πρόταση Οδηγίας, στον τίτλο V, προτείνεται η θέσπιση σε όλα τα κράτη μέλη ενός πρόσθετου μηχανισμού εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης εμπράγματων ασφαλειών, περιλαμβανομένων ενυπόθηκων δανείων, που θα είναι κοινός σε όλα τα κράτη μέλη. Ο μηχανισμός αυτός θα αφορά μόνον επιχειρηματικές απαιτήσεις και δεν θα αντικαθιστά τους υφιστάμενους στα κράτη μέλη μηχανισμούς και διαδικασίες αναγκαστικής εκτέλεσης. Θα εφαρμόζεται μόνον εφόσον συμφωνηθεί εκ των προτέρων, κατά το χρόνο παροχής της εμπράγματης ασφάλειας, μεταξύ του ενέγγυου πιστωτή και της δανειολήπτριας επιχείρησης. Η συμφωνία αυτή θα πρέπει να καταρτίζεται εγγράφως, με δυνατότητα επιβολής από το εθνικό δίκαιο ως αναγκαίου και του συμβολαιογραφικού τύπου. Η σύμβαση μεταξύ του ενέγγυου πιστωτή και της δανειολήπτριας επιχείρησης θα περιλαμβάνει ρήτρα που θα επιτρέπει την άμεση εκτέλεση επί της εμπράγματης ασφάλειας μέσω του προτεινόμενου να θεσπισθεί μηχανισμού εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης. Το έγγραφο της συμφωνίας θα αποτελεί δηλαδή το ίδιο εκτελεστό τίτλο.

Η Πρόταση Οδηγίας καθορίζει το αναγκαίο ελάχιστο περιεχόμενο της συμφωνίας για την ταχεία εξωδικαστική αναγκαστική εκτέλεση:

- α) στο έγγραφο της σύμβασης θα πρέπει να καθορίζεται με ακρίβεια το γεγονός που ενεργοποιεί τη διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης και την προθεσμία εντός της οποίας η υπερήμερη δανειολήπτρια επιχείρηση θα μπορεί να διενεργήσει την πληρωμή, μετά το γεγονός υπερημερίας (ή και απλώς αθέτησης) που σηματοδοτεί την αφετηρία της διαδικασίας, προκειμένου να αποτραπεί η αναγκαστική εκτέλεση,
- β) η σύμβαση θα πρέπει επίσης να περιγράφει με σαφήνεια τα ειδικά μέτρα αναγκαστικής εκτέλεσης που συμφωνούνται σε περίπτωση ενεργοποίησης της διαδικασίας.

Η αναγκαστική εκποίηση θα διενεργείται με αναγκαστική ρευστοποίηση των εξασφαλίσεων, με αναγκαστικό πλειστηριασμό, είτε με [δημόσια] δημοπρασία είτε με ιδιωτική πώληση, μέσω συμβολαιογράφου, δικαστικού επιμελητή ή άλλου δημόσιου λειτουργού, όπως θα προβλέπει το εθνικό δίκαιο. Δυνατή θα είναι και η απόκτηση του πράγματος από τον ίδιο τον επισπεύδοντα δανειστή. Η συμφωνία πιστωτή και οφειλέτη θα ρυθμίζει επίσης θέματα ορισμού εκτιμητή που θα αποτιμά την αξία του πράγματος. Ο εκτιμητής αυτός θα πρέπει να είναι ανεξάρτητος και θα διενεργεί την αποτίμηση μετά το γεγονός που θα ενεργοποιεί τη διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης.

Η Πρόταση Οδηγίας περιλαμβάνει κανόνες α) για τη διενέργεια της δημοπρασίας, όπως για τη δημοσιότητα, τους κανόνες αποτίμησης, την ανώτατη επιτρεπόμενη απόκλιση της τιμής πώλησης από την τιμή αποτίμησης του εκτιμητή και άλλα συναφή και β) για τη διενέργεια της πώλησης ιδιωτικά. Για θέματα αποτίμησης και επιτρεπόμενης απόκλισης από την τιμή αποτίμησης του εκτιμητή, οι κανόνες αυτοί είναι ως επί το πλείστον κοινοί, ανεξάρτητα από το αν διενεργείται δημοπρασία ή ιδιωτική πώληση. Και στις δύο περιπτώσεις ο αναγκαστικός πλειστηριασμός έχει στοιχεία προσυμφωνηθέντος εκούσιου πλειστηριασμού. Η Πρόταση Οδηγίας επιβάλλει να παρέχεται δικαίωμα στη δανειολήπτρια επιχείρηση να προσβάλει δικαστικά την αποτίμηση.

II. Νομική βάση της Πρότασης Οδηγίας

1. Νομική βάση της Πρότασης Οδηγίας αποτελούν τα άρθρα 114 και 53 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Ως γνωστόν το άρθρο 114 παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο την αρμοδιότητα έκδοσης μέτρων για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Με το άρθρο αυτό δίνεται στην ΕΕ η δυνατότητα λήψης μέτρων όχι μόνο για την εξάλειψη υφιστάμενων εμποδίων ως προς την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, αλλά και για την αντιμετώπιση των εμποδίων που αποθαρρύνουν τους οικονομικούς φορείς από το να αξιοποιούν πλήρως τα οφέλη της ενιαίας αγοράς, και συγκεκριμένα από την πραγματοποίηση επενδύσεων και τη δραστηριοποίηση σε άλλα κράτη μέλη.

Το άρθρο 53 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο την αρμοδιότητα έκδοσης οδηγιών για τη λήψη μέτρων συντονισμού των εθνικών διατάξεων που αφορούν τις οικονομικές δραστηριότητες.

Η ύπαρξη στα κράτη-μέλη διαφορετικών κανόνων για την αναγκαστική εκτέλεση εμπράγματων ασφαλειών δημιουργεί υψηλό συναλλακτικό κόστος, ανασφάλεια και, κατά συνέπεια, αντικίνητρο στα πιστωτικά ιδρύματα να δραστηριοποιούνται σε κράτη μέλη εκτός του κράτους καταγωγής τους. Το ενδεχόμενο ανάκτησης μέσω χρονοβόρων, δαπανηρών και μη αποτελεσματικών διαδικασιών αναγκαστικής εκτέλεσης μικρού ποσού σε σχέση με την πραγματική και εμπορική αξία του επιβαρυσμένου με την εμπράγματη ασφάλεια πράγματος συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία

κεφαλαίων και στην ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Αυξάνει όμως και την τιμή δανεισμού για τις εταιρείες, αφού ο κίνδυνος αυτός επηρεάζει τη διαμόρφωση του επιτοκίου. Πρόκειται για παράγοντες ανασχετικούς της ανάπτυξης της ενιαίας εσωτερικής αγοράς.

2. Η Πρόταση Οδηγίας εντάσσεται στις ευρωπαϊκές νομοθετικές προσπάθειες που αναπτύχθηκαν μετά τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση δημόσιου χρέους στην περιφέρεια της Ευρωζώνης, για την προώθηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ).

Η ενίσχυση της ανθεκτικότητας της ΟΝΕ σε κλυδωνισμούς περιλαμβάνει και τη δημιουργία ενός χρηματοπιστωτικού συστήματος που χαρακτηρίζεται από συστηματική συνοχή και μηχανισμούς οι οποίοι διευκολύνουν να επιμερίζονται διασυννοριακά οι κίνδυνοι από την ενάσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας και, ταυτόχρονα, μειώνουν την ανάγκη ανάληψης και απορρόφησης των επιχειρηματικών κινδύνων από το δημόσιο, δηλαδή από τον φορολογούμενο πολίτη.

Στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 11ης Οκτωβρίου 2017 προτάθηκαν μελλοντικές δράσεις για την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης προς επίτευξη των στόχων που προανέφερα και, επιπλέον, για την έγκαιρη αντιμετώπιση των κινδύνων, που μπορεί να αποκτήσουν συστημική διάσταση σε ένα κράτος μέλος και, γενικότερα, στην Ευρωζώνη. Ένα από τα θέματα αυτά είναι η συσσώρευση μη εξυπηρετούμενων δανείων σε τράπεζες, που έχει προσλάβει απειλητικές διαστάσεις σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ και δη της περιφέρειας της Ευρωζώνης.

III. Η σημασία των Μη Εξυπηρετούμενων Δανείων (ΜΕΔ) για τη λειτουργία της ενιαίας τραπεζικής αγοράς και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το πολυσυζητημένο θέμα των μη εξυπηρετούμενων δανείων είναι γνωστό στη χώρα μας, που έχει το μεγαλύτερο ποσοστό στην ΕΕ, με μεγάλη απόσταση από τον μέσο όρο. Το θέμα αυτό είναι πολυδιάστατο. Συνήθως βλέπουμε τη μία του διάσταση, αυτή που συνδέεται με τους οφειλέτες σε σχέση με τα ενυπόθηκα δάνεια πρώτης κατοικίας, και έχει έντονο κοινωνικό αντίκτυπο. Υπάρχουν όμως και άλλες, σημαντικές διαστάσεις.

2. Η αντιμετώπιση των σωρευμένων ΜΕΔ ως όρος αποτελεσματικής λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος: η έκταση του προβλήματος στην Ελλάδα και σε χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης

Η υπερφόρτωση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος με κόκκινα δάνεια το καθιστά μη λειτουργικό. Πρώτα-πρώτα επειδή οι τράπεζες ασχολούνται κυρίως με την παθολογία. Εστιάζουν στο πώς θα αντιμετωπίσουν τα κόκκινα δάνεια, και όχι στο παραγωγικό τους έργο, τη χορήγηση νέων δανείων σε επιχειρήσεις και πολίτες. Έπειτα, έχοντας δεσμεύσει οι τράπεζες τα ίδια κεφάλαιά τους για την αντιμετώπιση τυχόν επιδείνωσης υφιστάμενων δανειακών σχέσεων, στερούνται κεφαλαίων για νέες χρηματοδοτήσεις, που τις έχει ανάγκη η πραγματική οικονομία της χώρας. Από τη μειωμένη παροχή πιστώσεων επηρεάζονται ιδιαίτερα οι ΜΜΕ, καθώς αυτές βασίζονται πολύ περισσότερο στον τραπεζικό δανεισμό απ' ό,τι οι μεγαλύτερες εταιρείες, γεγονός που επηρεάζει αρνητικά την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

Δεν αποτελεί αντικείμενο της ομιλίας μου η στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων στις καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί. Πάντως, η συνήθως μονοδιάστατα προβαλλόμενη κοινωνική πλευρά του θέματος, δεν πρέπει να ιδωθεί μόνον από την οπτική γωνία της, σε πολλές περιπτώσεις, εύλογης και ηθικά αποδεκτής και επιβεβλημένης προστασίας μερίδας οφειλετών. Απαραίτητη είναι και η θεώρηση σε σχέση με τις χαμένες ευκαιρίες για την επιχειρηματικότητα και τη δημιουργία προϋποθέσεων απασχόλησης εξ αιτίας του χωλού και αναιμικού τραπεζικού μας συστήματος.

3. Η θωράκιση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς στον χρηματοπιστωτικό τομέα ως δικαιοπολιτικός στόχος

Αντικείμενο της ομιλίας μου είναι κυρίως η εξέταση των προτεινόμενων διατάξεων του Τίτλου V της Πρότασης Οδηγίας, ο οποίος περιλαμβάνει ρυθμίσεις για την εξωδικαστική αναγκαστική εκτέλεση ως μέρους του προγράμματος του παράγωγου ενωσιακού δικαίου που διαμορφώνεται μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση και έχει ως στόχο τη θωράκιση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς στον χρηματοπιστωτικό τομέα.

Οι νέες αυτές διατάξεις αποτελούν προϊόν μιας νεωτεριστικής, θα έλεγα, δικαιοπολιτικής σύλληψης και έχουν εμφανή επίδραση σε τομείς που παραδοσιακά παρέμεναν στη δικαιοδοσία του εθνικού νομοθέτη, όπως το εμπράγματο δίκαιο και το δίκαιο της αναγκαστικής εκτέλεσης. Μπορούμε να μιλήσουμε για μια νέα, πιο παρεμβατική

διάσταση των διατάξεων αυτών του ενωσιακού δικαίου, ως δικαίου ανάγκης; Και πότε αποφασίζει ο ενωσιακός νομοθέτης να επιχειρήσει να παραβιάσει τομείς που θεωρούνταν άβατο, κάτω από ποιες συνθήκες και με ποια μέσα, στην προσπάθειά του να προωθήσει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς κατά το άρθρο 26 της ΣΛΕΕ;

Τα κόκκινα δάνεια είναι σημαντικό και οφθαλμοφανές πρόβλημα της εσωτερικής αγοράς, που μπορεί να προσλάβει επικίνδυνες διαστάσεις και να δημιουργήσει συστημικό κίνδυνο. Η συσσώρευση ΜΕΔ εμφανίζεται με έντονες γεωγραφικές διαφοροποιήσεις στα τραπεζικά συστήματα των κρατών μελών. Το γεγονός και μόνο ότι τα ζητήματα των κόκκινων δανείων είναι πρωτίστως πρόβλημα των τραπεζών της περιφέρειας της Ευρωζώνης, με τις δύο μάλιστα ελληνόφωνες χώρες να έχουν αδιαμφισβήτητα τα πρωτεία, αποτελεί ένδειξη του κατακερματισμού της ευρωπαϊκής τραπεζικής αγοράς, η οποία, στην πραγματικότητα, μόνο στα χαρτιά και στους κανόνες προληπτικής εποπτείας είναι ενιαία.

Ο κατακερματισμός αυτός μεταφράζεται σε διαφορετικό βαθμό πρόσβασης στη χρηματοδότηση για τις εταιρείες, που διαμορφώνεται με εθνοκεντρικά κριτήρια. Οι τράπεζες διστάζουν να χορηγήσουν δάνεια στις επιχειρήσεις των κρατών με οικονομική ύφεση. Πρόσθετο αποτρεπτικό παράγοντα αποτελούν όμως και οι αναποτελεσματικές διαδικασίες αναγκαστικής εκτέλεσης επί των εμπραγμάτων ασφαλειών. Σε βαθμό μάλιστα που να δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος, γιατί το ένα φαινόμενο ενισχύει και ανατροφοδοτεί το άλλο. Δεν εκπλήσσει κανένα ότι κάτω από τέτοιες συνθήκες δεν μπορεί να υπάρξει διάθεση διασυνοριακού δανεισμού σε επιχειρήσεις τέτοιων κρατών.

Η αντιμετώπιση των υφισταμένων υψηλών αποθεμάτων μη εξυπηρετούμενων δανείων, καθώς και η πρόληψη και αποφυγή της δημιουργίας νέων και, κυρίως, της συσσώρευσής τους στο μέλλον, που είναι οι στόχοι της Πρότασης Οδηγίας, είναι καθοριστικής σημασίας όχι μόνον για τα εθνικά τραπεζικά συστήματα των κρατών μελών, αλλά και για την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης.

4. Ο προτεινόμενος μηχανισμός ως μέσο αποτροπής σώρευσης ΜΕΔ και ενίσχυσης της ενιαίας εσωτερικής αγοράς

Η θέσπιση κοινής διαδικασίας εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης για τις εμπράγματα ασφαλείς θα επιτρέπει στους ενέγγυους πιστωτές να κινούνται με μεγαλύτερη ασφάλεια σε όλα τα κράτη μέλη και θα άρει αρκετά από τα υφιστάμενα σήμερα εμπόδια που συνιστούν αντικίνητρο για διασυνοριακό τραπεζικό δανεισμό. Η

δραστηριοποίηση των ευρωπαϊκών τραπεζών σε περισσότερα κράτη μέλη θα οδηγούσε σε διασυννοριακό επιμερισμό των κινδύνων από την ενάσκηση της τραπεζικής δραστηριότητας, χωρίς όμως τους κινδύνους που είχαν να αντιμετωπίσουν οι τράπεζες πριν από την τραπεζική ένωση, όταν ξέσπασε η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση το 2008 και κορυφώθηκε η κρίση δημοσίου χρέους στην περιφέρεια της Ευρωζώνης, τα πρώτα χρόνια της δεύτερης δεκαετίας του 21^{ου} αιώνα, όταν δόθηκε το σύνθημα μακριά από τις ευπαθείς ζώνες της Ευρωζώνης για να μην επέλθει μολυσματική μετάδοση των ενδημικών νοσημάτων και εξάπλωσή τους στον πυρήνα της Ευρωζώνης. Διασυννορική δραστηριοποίηση των τραπεζών θα σήμαινε ότι τα προβλήματα μιας εθνικής αγοράς δεν είναι μόνον προβλήματα των εθνικών της τραπεζών, αλλά επιμερίζονται στην ενιαία ευρωπαϊκή τραπεζική αγορά – έστω βεβαίως και σε μικρότερο βαθμό πυκνότητας, αφού είναι εύλογο τον κορμό της πελατείας μιας τράπεζας να αποτελούν εγχώριοι πελάτες.

Αλλά και αντίστροφα: αν λειτουργούσε η ενιαία ευρωπαϊκή τραπεζική αγορά, δεν θα υπήρχε η διαπιστωμένη πλήρης απροθυμία των τραπεζών των λοιπών κρατών – μελών να δανειδοτήσουν ελληνικές επιχειρήσεις για να μην μολυνθούν από τις ενδημικές νόσους της χώρας. Τα ζητήματα που κρατούν μακριά από μια χώρα τις τράπεζες των άλλων χωρών δεν είναι μόνον η ύφεση της χώρας. Βεβαίως, η χρηματοπιστωτική κρίση και η οικονομική ύφεση που επακολούθησε, και σε κράτη της περιφέρειας επιτάχθηκε από τη διόγκωση του δημοσιονομικού χρέους, αποτελούν μια σημαντική αιτία της εκτεταμένης αδυναμίας των δανειοληπτών να αποπληρώσουν τα δάνειά τους, καθώς, όσο η κρίση επεκτεινόταν, ολοένα και περισσότερες επιχειρήσεις και πολίτες αντιμετώπιζαν συνεχείς δυσκολίες πληρωμής ή περιέρχονταν σε καθεστώς αφερεγγυότητας.

Υπάρχουν όμως και μερικοί άλλοι, σημαντικοί παράγοντες που λειτουργούν αποτρεπτικά στην πιστωτική λειτουργία. Η αδυναμία έγκαιρης και αποτελεσματικής ικανοποίησης των τραπεζών από τις εξασφαλίσεις που παρέχονται για την εξασφάλιση των δανείων που χορηγούν, αποτελεί παράγοντα που μπορεί να επιδεινώσει την κρίση. Γιατί αν οι τράπεζες δεν αντιμετωπίσουν έγκαιρα, στις καλές εποχές τα ΜΕΔ, το θέμα αυτό είναι αδύνατο να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά σε περίοδο ύφεσης.

Εδώ πρέπει να εντοπίσουμε σειρά θεμάτων:

Ένα πρώτο είναι η σύγκρουση συμφερόντων σε επίπεδο διοίκησης τραπεζών, που μπορεί να εξελιχθεί ως παράγων επιβράδυνσης της κατάταξης δανείων στην κατηγορία των μη εξυπηρετούμενων. Σε περιόδους οικονομικής ευμάρειας, αναγνώριση προβληματικών

δανείων σημαίνει λιγότερο «καλά αποτελέσματα», άρα μείωση των κερδών, δηλαδή όχι τόσο καλή εικόνα για τη διοίκηση και, βεβαίως, χαμηλότερες αμοιβές, όταν αυτές είναι μεταβλητές, συνδεδεμένες με τα κέρδη της τράπεζας, μικρότερα ή και καθόλου bonus για τις διοικήσεις. Πρόκειται για κλασική περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων.

Ένα δεύτερο είναι η ταχύτητα με την οποία θα ολοκληρωθεί η διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης, όταν έχει καταστεί απαιτητό το χρέος, ιδίως όταν υπάρχει εμπράγματη ασφάλεια. Αν η αναγκαστική εκποίηση χρονοτριβήσει και εισέλθουμε σε περίοδο οικονομικής κρίσης, η ανάγκη δημιουργίας προβλέψεων που θα έχει προκύψει λόγω μείωσης των εποπτικών ιδίων κεφαλαίων, που επιβάλλει ανακεφαλαιοποίηση, δεν θα μπορεί να ικανοποιηθεί από την αγορά. Παράλληλα η τιμή αναγκαστικής εκποίησης θα είναι χαμηλή, όχι μόνον λόγω της οικονομικής νέκρωσης της εμπράγματης ασφάλειας, αλλά και λόγω της ύφεσης στην αγορά. Και οι μαζικές αναγκαστικές εκποιήσεις ακινήτων οδηγούν συνήθως σε πτωτικό σπινάλ των τιμών που επιβάλλει αναπροσαρμογή της αποτίμησης των υφιστάμενων ενυπόθηκων δανείων στις νέες χαμηλές τιμές, κατάσταση εφιαλτική. Η διοίκηση των τραπεζών – που ίσως μάλιστα έχει αναλάβει τα ηνία την εποχή των ισχνών αγελάδων, χωρίς να ευθύνεται για τη μη συνετή διαχείριση του θέματος την περίοδο της ευημερίας – μπορεί, επομένως, εύκολα να βρεθεί μπροστά στο δίλημμα

- «αναγνώριση μη εξυπηρετούμενων δανείων και αναγκαστική εκποίηση», ως αναγκαστική εξέλιξη, ελλείψει δυνατότητας ανακεφαλαιοποίησης, ή
- «τεχνητός καλλωπισμός και εξωραϊσμός των προβληματικών δανείων και φυγή προς τα εμπρός»;

Ένα τρίτο ζήτημα είναι η επίκληση της κοινωνικής ευαισθησίας, ως παράγων που καθυστερεί την έγκαιρη λήψη μέτρων. Συχνά ξεχνούμε ότι ο κίνδυνος στον οποίο εκτίθενται οι τράπεζες, που συγκεντρώνουν τις αποταμιεύσεις του κοινού, όταν οι οφειλέτες δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους και τα φαινόμενα αυτά γίνονται μαζικά, μετακυλιέται και επιρρίπτεται στο κοινωνικό σύνολο, στο φορολογούμενο, που καλείται να διασώσει τις τράπεζες, ή στον καταθέτη, που έτυχε να βρίσκεται σε μια χωλή τράπεζα. Είναι κοινό μυστικό για τους μνημένους ότι όσο δεν υπάρχει ευρωπαϊκό ταμείο εγγύηση καταθέσεων – για τη δημιουργία του οποίου υπάρχει ισχυρή αντίδραση από τις χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης – οι δυνατότητες των εθνικών ταμείων είναι πεπερασμένες και, στην πραγματικότητα, πολύ περιορισμένες. Έχουν ληφθεί βεβαίως σημαντικά θεσμικά μέτρα σε ενωσιακό επίπεδο με την BRRD (Οδηγία 2014/59/ΕΕ για

την εξυγίανση των τραπεζών), που έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο με το ν. 4335/2015. Ο κίνδυνος όμως για το δημόσιο σε περίπτωση αφερεγγυότητας μιας τράπεζας υπάρχει και μπορεί να μετακυλισθεί και σε ενωσιακό επίπεδο, αν το θέμα προσλάβει συστημικές διαστάσεις. Το είδαμε με τη χώρα μας, το βλέπουμε και με την Ιταλία, ως δυνάμει σημαντικότερο, λόγω του μεγέθους της ιταλικής οικονομίας, παράγοντα κινδύνου. Στην Ελλάδα πληρώσαμε πολύ ακριβά τη διάσωση των τραπεζών και, για να μην το ξεχνάμε, θα πληρώναμε πολύ ακριβότερα αν δεν λαμβάναμε από το 2011 συγκεκριμένα νομοθετικά και θεσμικά μέτρα για τη θωράκιση του συστήματος – δεν κρίνω τα μέτρα αυτά στις λεπτομέρειές τους ούτε στην εφαρμογή τους, αλλά στη σύλληψή τους.

Καθίσταται, επομένως, εμφανής η ενωσιακή διάσταση του αιτήματος της αντιμετώπισης των ΜΕΔ. Τα θέματα της αναγκαστικής εκτέλεσης ρυθμίζονται, βεβαίως, κατ' αρχάς και κατ' αρχήν από το εθνικό δίκαιο. Δεν μπορεί, όμως, αυτό να μην περιέχει αποτελεσματικούς μηχανισμούς που θα αποτρέπουν την αντιμετώπιση των ΜΕΔ, ενός φαινομένου αναπόφευκτου στη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος. Οι μηχανισμοί αυτοί πρέπει να είναι ικανοί για να προλαμβάνουν την υπερβολική συσσώρευση ΜΕΔ. Δεδομένης της στενής αλληλεπίδρασης των τραπεζικών συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ και ιδίως της Ευρωζώνης και των δευτερογενών επιπτώσεων που μπορούν να έχουν τα ΜΕΔ για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ΕΕ δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η μέριμνα αυτή συνιστά ενωσιακή πολιτική.

Αλλά και με την οικονομική ανάπτυξη συνδέονται τα ΜΕΔ και με την ενιαία εσωτερική αγορά: αν υπάρχει ασφάλεια δικαίου ως προς τη δυνατότητα ικανοποίησης απαιτήσεων των τραπεζών από δάνεια που αυτές χορηγούν διασυννοριακά, ενδέχεται να περιορισθούν μερικά από τα αντικίνητρα που υπάρχουν σήμερα για τη διασυννοριακή λειτουργία των τραπεζών, πράγμα που θα τονώσει τον ανταγωνισμό, θα ενισχύσει την επιχειρηματικότητα και την πραγματική οικονομία και θα φέρει και χαμηλότερα επιτόκια δανεισμού.

Θα μιλήσω συγκεκριμένα: αν υπήρχε σε όλα τα κράτη μέλη μια κοινή διαδικασία ταχείας εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης των εμπράγματων εξασφαλίσεων που παρέχονται στις τράπεζες, οι θετικές συνέπειες θα ήταν πολλαπλές.

Κατά πρώτον θα αμβλυνόταν μια από τις αιτίες σώρευσης κόκκινων δανείων, τα οποία επιτείνονται και από εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις, που έχουν συχνά

- μονοδιάστατο κοινωνικό - φιλολαϊκό προσανατολισμό (βλ. το ν. 3869/2010 ο οποίος απέβλεπε στην προστασία των κοινωνικώς αδυνάτων, προσέφερε όμως καταφύγιο και στους στρατηγικούς κακοπληρωτές και οδήγησε σε γενικό πάγωμα των πλειστηριασμών και στη χρονική μετάθεση του προβλήματος για το μέλλον) ή
- κρατικιστικό πνεύμα (βλ. τις διατάξεις για την κατανομή του πλειστηριάσματος).

Ύστερα, η δυνατότητα ταχείας απεμπλοκής από ΜΕΔ μέσω της δυνατότητας άμεσης αναγκαστικής εκτέλεσης επί των εμπραγμάτων ασφαλειών θα ενθάρρυνε τη διασυννοριακή δραστηριοποίηση των ευρωπαϊκών τραπεζών.

Και, τρίτον, και για τις ίδιες τις τράπεζες ενός κράτους μέλους η ύπαρξη ενός μηχανισμού που επιβάλλεται από το ενωσιακό δίκαιο περιορίζει ή και αποκλείει τον κίνδυνο εθνικών νομοθετικών εμπνεύσεων, οι οποίες ανατρέπουν τον επιχειρηματικό τους σχεδιασμό, όπως παρατηρείται ιδίως σε κράτη με ευμετάβολα νομοθετικά συστήματα, στα οποία η ασφάλεια και βεβαιότητα δικαίου δεν διεκδικούν υψηλή θέση στην κλίματα ιεράρχησης δικαιοκων αξιών.

IV. Υφιστάμενοι στο ενωσιακό και στο εθνικό δίκαιο παρεμφερείς μηχανισμοί ταχείας εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης

1. Η χρηματοοικονομική ασφάλεια και οι προϋποθέσεις αναγκαστικής εκποίησης της (Οδηγία 2002/47/ΕΚ και ν. 3301/2004)

Για όσους έχετε ήδη σκανδαλισθεί από αυτές τις ιδέες για το μπόλιασμα του εθνικού δικαίου σε θέματα αναγκαστικής εκτέλεσης από το ενωσιακό δίκαιο, θα ήθελα να σημειώσω ότι, επί της ουσίας, οι ρυθμίσεις που προτείνει η Πρόταση Οδηγίας κάθε άλλο παρά καινοφανείς είναι και μάλιστα πολλές απ' αυτές απαντώνται *de lege lata*.

Εδώ και 15 χρόνια έχει εισαγάγει το ενωσιακό δίκαιο μηχανισμούς εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης για συγκεκριμένες κατηγορίες εμπράγματων ασφαλειών και οι ρυθμίσεις αυτές έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό μας δίκαιο.

Εναρμονίζοντας το εθνικό δίκαιο με την Οδηγία 2002/47/ΕΚ (Financial Collateral Directive) ο ν. 3301/2004 έχει εισαγάγει την εμπράγματη χρηματοοικονομική ασφάλεια. Πρόκειται για μια συμφωνία, βάσει της οποίας ο ασφαλειοδότης (επιχείρηση, όχι φυσικό πρόσωπο) παρέχει στον ασφαλειολήπτη (πιστωτικό ίδρυμα) ενέχυρο επί μετρητών, χρηματοπιστωτικών μέσων και πιστωτικών συμβάσεων με σκοπό την εξασφάλιση χρηματοοικονομικών υποχρεώσεων του ασφαλειοδότη. Περιεχόμενο της συμφωνίας

μπορεί να είναι ότι, σε περίπτωση υπερημερίας του ασφαλειοδότη, ο ασφαλειολήπτης δικαιούται να εκποιήσει άμεσα, χωρίς να τηρήσει καμία διαδικασία, ή να αποκτήσει την κυριότητα επί της εμπράγματης χρηματοοικονομικής ασφάλειας, κατά παρέκκλιση από κάθε άλλη διάταξη, όταν καταστεί απαιτητό το χρέος, γεγονός που ενεργοποιεί αυτόματα, αυτοδικαίως τη διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης.

Ο ασφαλειολήπτης δικαιούται να επιδιώξει με τους ακόλουθους τρόπους την ικανοποίηση της απαίτησης του δυνάμει της συμφωνίας παροχής εμπράγματης χρηματοοικονομικής ασφάλειας και σύμφωνα με τους όρους της:

α) επί χρηματοπιστωτικών μέσων, με πώληση και μεταβίβαση των χρηματοπιστωτικών μέσων ή κτήση της κυριότητας τους από τον ασφαλειολήπτη και συμψηφισμό του τιμήματος ή της αξίας τους με τις σχετικές χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις,

β) επί μετρητών, με χρησιμοποίηση τους για την ολική ή μερική απόσβεση των σχετικών χρηματοοικονομικών υποχρεώσεων,

γ) επί απαιτήσεων, με πώληση και εκχώρηση ή κτήση των απαιτήσεων από τον ασφαλειολήπτη και συμψηφισμό του τιμήματος ή της αξίας τους με τις σχετικές χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις.

Προϋπόθεση είναι να έχουν συμφωνηθεί τα παραπάνω από τους συμβαλλόμενους στη συμφωνία παροχής εμπράγματης χρηματοοικονομικής ασφάλειας, η οποία θα πρέπει να περιέχει και συμφωνία για τον τρόπο αποτίμησης των χρηματοπιστωτικών μέσων ή των απαιτήσεων. Ρυθμίζεται μάλιστα ειδικώς στο ν. 3301/2004 ότι, κατά παρέκκλιση από τα άρθρα 1237, 1239 και 1254 του Αστικού Κώδικα, τα άρθρα 40, 41, 42 και 44 του ν.δ. 7.7. - 13.8.1923, και από κάθε άλλη διάταξη νόμου, και με την επιφύλαξη των όρων της συμφωνίας παροχής εμπράγματης χρηματοοικονομικής ασφάλειας, για τη ρευστοποίηση της χρηματοοικονομικής ασφάλειας δεν απαιτείται:

α) να κοινοποιείται εκ των προτέρων η πρόθεση ρευστοποίησης,

β) οι όροι της ρευστοποίησης να έχουν εγκριθεί από δικαστήριο, δημόσιο λειτουργό ή άλλο πρόσωπο,

γ) η ρευστοποίηση να διεξαχθεί με δημόσιο πλειστηριασμό ή οποιονδήποτε άλλο νομοθετικά καθορισμένο τρόπο,

δ) να έχει παρέλθει οποιαδήποτε προθεσμία μετά την υπερημερία.

Η ρευστοποίηση της χρηματοοικονομικής ασφάλειας σύμφωνα με τους όρους της δεν εμποδίζεται από την τυχόν έναρξη ή τη συνέχιση διαδικασιών εκκαθάρισης ή μέτρων εξυγίανσης του ασφαλειοδότη ή του ασφαλειολήπτη.

2. Το ειδικό ουσιαστικό και δικονομικό δίκαιο του ν.δ. 17.7./13.8.1923 για την εμπράγματη εξασφάλιση τραπεζών και την αναγκαστική εκτέλεση

Προνόμια των τραπεζών σε θέματα αναγκαστικής εκτέλεσης υπάρχουν στο ελληνικό δίκαιο και μάλιστα με νομοθέτημα που σε λίγο θα κλείσει εκατονταετία. Το ν.δ. 17.7./13.8.1923 θέσπισε ειδικό ουσιαστικό και δικονομικό δίκαιο για την εμπράγματη εξασφάλιση τραπεζών και, συναφώς, την αναγκαστική εκτέλεση, για να καταστεί πιο εύπλαστη και ταχεία η λειτουργία των οικείων θεσμών του ΑΚ και του ΚΠολΔ. Ο νομοθέτης προσπάθησε να συγκεράσει την ανάγκη επίτευξης ταχύτερης και όσο το δυνατό λιγότερο δαπανηρής εκτελεστικής διαδικασίας με τη διασφάλιση ουσιαστικών δικαιωμάτων των οφειλετών – καθών η διενέργειά της. Ο εκτελεστός τίτλος δεν απαιτείται να είναι δικαστική απόφαση, μπορεί να είναι συμβολαιογραφικό έγγραφο (και αυτό όχι μόνον βάσει του ν.δ. του 1923), αλλά και απλό ιδιωτικό έγγραφο. Με το ν.δ. του 1923 προβλέπονται, όμως, παρεκκλίσεις υπέρ της επισπεύδουσας τράπεζας σε σχέση με το γενικό κανόνα του ΚΠολΔ για ζητήματα βεβαίου και εκκαθαρισμένου της απαίτησης όταν ο εκτελεστός τίτλος είναι συμβολαιογραφικό έγγραφο.

Το ν.δ. του 1923 δεν επιφέρει βασική διαφοροποίηση σε σχέση με τις γενικές διατάξεις ως προς τη σύσταση και λειτουργία του δικαιώματος της υποθήκης που εγγράφουν οι τράπεζες. Στην αναγκαστική εκτέλεση που προβαίνει η ενυπόθηκη πιστώτρια τράπεζα, ως τίτλος εκτελεστός θα είναι οι συνήθως συνενωμένες σε ένα συμβολαιογραφικό έγγραφο συμβάσεις παροχής πίστωσης και υποθήκης. Η τράπεζα έχει τον ειδικό εκτελεστό τίτλο του ν.δ. για να επιχειρήσει αναγκαστική εκτέλεση μέσω κατάσχεσης του ενυπόθηκου ακινήτου βάσει των διατάξεων του ν.δ., που καθιερώνει ένα ειδικό δικονομικό δίκαιο για θέματα αναγκαστικής εκτέλεσης. Έναρξη της εκτέλεσης επιτρέπεται όταν το χρέος καταστεί απαιτητό για οποιοδήποτε λόγο. Η κατάσχεση γίνεται με βάση και μόνον το περιεχόμενο της επιταγής προς πληρωμή. Έχουμε δηλαδή ελαχιστοποίηση των διατυπώσεων επιβολής της κατάσχεσης, αλλά και άλλα προνόμια που παρέχονται στις τράπεζες.

Δεν είναι αντικείμενο της ομιλίας μου η ανάλυση των προνομίων αυτών. Θεωρώ όμως ενδιαφέρον να σημειώσω ότι η χώρα μας, παρά το γεγονός ότι διαθέτει με το ν.δ. του 1923

υποσύστημα ειδικού εκτελεστικού δικαίου, που αποκλίνει από τις γενικές ρυθμίσεις του βασικού συστήματος αναγκαστικής εκτέλεσης του ΚΠολΔ και εμπεριέχει στοιχεία εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης, σαν αυτά που περιέχει η Πρόταση Οδηγίας, εμφανίζεται στην Εκτίμηση Επιπτώσεων (Impact Assessment) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως μια από τις λίγες χώρες της ΕΕ που δεν διαθέτει τέτοιο σύστημα.

Και δεν παραξενεύει, βεβαίως, το συμπέρασμα της Έκθεσης Εκτίμησης Επιπτώσεων (Impact Assessment) ότι στις χώρες που δεν διαθέτουν σύστημα εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης η συσσώρευση των ΜΕΔ είναι πολύ μεγαλύτερη. Αν τροφοδοτήσεις το σύστημα με λάθος στοιχεία, αυθαίρετα συμπεράσματα θα σου βγάλει. Μήπως το γεγονός ότι οι πλειστηριασμοί είχαν περιπέσει για πολλά χρόνια σε αχρησία δημιούργησε την εντύπωση ότι δεν μπορεί να υπάρχουν στη χώρα μας τέτοιες διατάξεις, αλλιώς θα εφαρμόζονταν; Κατ' αυτόν τον τρόπο παραβλέπουμε όμως ότι για άλλους λόγους αυτές δεν εφαρμόζονται και μας διαφεύγει πλήρως ότι αυτές τις άλλες αιτίες πρέπει να εντοπίσουμε και να αντιμετωπίσουμε.

3. Τα (πάλαι ποτέ) προνόμια υπέρ της Αγροτικής Τράπεζας (ΑΤΕ)

Σειρά ειδικών προνομίων, ουσιαστικών και δικονομικών, καθιέρωσε ο ν. 4332/1929 ειδικώς υπέρ της Αγροτικής Τράπεζας. Τέτοια προνόμια ήταν

- η αυτοδίκαιη κτήση δικαιώματος ενεχύρου για την εξασφάλιση οποιασδήποτε απαίτησης της ΑΤΕ χωρίς την ανάγκη ύπαρξης ειδικού συστατικού εγγράφου,
- το δικαίωμα μονομερούς εγγραφής υποθήκης επί ακινήτων των οφειλετών της με βάση και μόνον τα αποδεικτικά των απαιτήσεων της έγγραφα,
- η επίσπευση αναγκαστικής εκτέλεσης εναντίον του οφειλέτη της με βάση το δανειστικό (ιδιωτικό) έγγραφο,
- η αναγνώριση ως αποκλειστικού λόγου ανακοπής κατά της εκτέλεσης της εξόφλησης του χρέους ή της κατ' άλλον τρόπο απόσβεσής του και
- η καθ' ύλην αρμοδιότητα του ειρηνοδικείου για την εκδίκαση όλων των σχετικών ανακοπών.

Δικαιοπολιτικά, τα προνόμια αυτά συνδέονταν με το ρόλο που είχε ανατεθεί στην Αγροτική Τράπεζα, η οποία δεν είχε πρωτευόντως κερδοσκοπικό χαρακτήρα και της οποίας οι πιστώσεις εμφάνιζαν αυξημένους κινδύνους ως προς την έγκαιρη και ασφαλή εξόφληση, αφού παρείχοντο στους αγρότες.

Η στάθμιση των συμφερόντων που είχε κάνει ο νομοθέτης μεταξύ του κρατικού βραχίονα, της Αγροτικής Τράπεζας, και της ευπαθούς ομάδας των αγροτών ήταν προφανής. Η κατάργηση των περισσότερων από τα προνόμια υπέρ της Αγροτικής Τράπεζας σχετικά με την αναγκαστική εκτέλεση με επισημύδουσα την τράπεζα αυτή, όσο υπήρχε, συντελέστηκε με αποφάσεις της Ολομέλειας του ΑΠ μόλις του 2006 (ολομΑΠ 24/2006 και 25/2006). Αδιάκοπες ήταν στο μεταξύ οι επισημάνσεις της νομικής θεωρίας, αλλά και μέρους της νομολογίας των δικαστηρίων της ουσίας, ενόψει τόσο των εξελίξεων στην τραπεζική σχετικά με τη λειτουργία της Αγροτικής Τράπεζας, που κατέστη κάποια στιγμή, το 1992, εμπορική τράπεζα, όσο και της ισχύος των θεμελιακών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, στην ΕΣΔΑ, αλλά και με βάση σκέψεις περί ισότητας στον ανταγωνισμό.

Η ατολμία του έλληνα νομοθέτη να παρέμβει εγκαίρως, διορθωτικά και με κατάλληλα μέτρα, ήταν αυτή που εξέθρεψε τις γνωστές σε όλους, παντοίων αποχρώσεων πολιτικές παρεμβάσεις στην Αγροτική Τράπεζα. Αυτές, ενώ αρχικά είχαν ως σκοπό την αντιμετώπιση κοινωνικά επώδυνων μέτρων που δεν είναι ανεκτά σε ένα κοινωνικό κράτος δικαίου, κατέληξαν στη χαλάρωση και ισοπέδωση των ηθικών και κοινωνικών αξιών, με την επιβράβευση των στρατηγικών κακοπληρωτών και την εμπέδωση κλίματος περιφρόνησης και απαξίωσης των θεσμών και του αισθήματος κοινωνικής ευθύνης.

Έτσι ζήσαμε και με την Αγροτική Τράπεζα το χρονικό ενός προαναγγελθέντος θανάτου, που κόστισε πολλά δισεκατομμύρια ευρώ στο ελληνικό κράτος, αφού ο έλληνας νομοθέτης δεν επενέβη ποτέ για να προσαρμόσει στις σύγχρονες δικαικές αντιλήψεις ρυθμίσεις παρωχημένες και ως επί το πλείστον μη εφαρμοζόμενες. Το μέγεθος δηλαδή και το περιεχόμενο των παλαιών προνομίων της ΑΤΕ τα είχαν απαξιώσει όχι μόνον στη λαϊκή συνείδηση, αλλά και στη νομική θεωρία, με επισφράγισμα τις αρεοπαγιτικές αποφάσεις που προανέφερα.

V. Ειδικά θέματα του Τίτλου V της Πρότασης Οδηγίας

Για να επανέλθουμε τώρα στο ενωσιακό δίκαιο, το ρυθμιστικό αντικείμενο της Πρότασης Οδηγίας που συζητούμε σήμερα είναι βεβαίως για πολλούς λόγους πολυπλοκότερο εκείνου της Οδηγίας 2002/47/ΕΚ για τη χρηματοοικονομική ασφάλεια. Η αναγκαστική εκποίηση ακινήτων δεν είναι διαδικασία που μπορεί να ολοκληρωθεί άμεσα, όπως η αναγκαστική εκποίηση τίτλων, οι οποίοι είναι ομοειδείς, ως γένος, και δεκτικοί άμεσης ρευστοποίησης σε αγορά, το χρηματιστήριο, στη χρηματιστηριακή τιμή. Αλλά και ο

κίνδυνος μεταβλητότητας της τιμής στα ακίνητα είναι μικρότερος απ' ό,τι στα χρηματοπιστωτικά μέσα. Η ταχύτητα, επομένως, ολοκλήρωσης της διαδικασίας αναγκαστικής εκποίησης στα ενυπόθηκα δάνεια δεν χρειάζεται να έχει το στοιχείο της αμεσότητας που υπάρχει στη ρευστοποίηση της χρηματοοικονομικής ασφάλειας.

Οι διαπιστώσεις αυτές συνδέονται και με τη δικαστική προστασία που θα πρέπει να παρέχεται στον δανειολήπτη σύμφωνα με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ. Έτσι, στην αναγκαστική εκτέλεση ενυπόθηκων δανείων θα πρέπει να είναι δυνατή η επιδίωξη δικαστικής προστασίας σε οποιαδήποτε φάση της διαδικασίας αναγκαστικής εκτέλεσης και όχι μετά την ολοκλήρωσή της, με αποζημιωτικό χαρακτήρα, όπως συμβαίνει με την χρηματοοικονομική ασφάλεια. Διαδικασία ανακοπής προβλέπεται ρητώς στην Πρόταση Οδηγίας ειδικά για το θέμα της αποτίμησης του ακινήτου. Πού θα μπουόν όμως τα όρια ως προς το περιεχόμενο της ανακοπής, έτσι ώστε να μην καταστρατηγείται η διαδικασία, αλλά και να μην στερείται ο πολίτης του δικαιώματος προσφυγής στη δικαιοσύνη;

Σειρά τέτοιων θεμάτων καθυστερούν την πρόοδο των εργασιών της Πρότασης Οδηγίας στο κεφάλαιο του μηχανισμού εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης, στον Τίτλο V. Μεταξύ αυτών είναι και τα εξής:

- Ζητήματα ιδιωτικού διεθνούς δικαίου (ποιο δίκαιο θα εφαρμόζεται σε συμφωνίες με διασυνοριακό χαρακτήρα, όταν άλλο δίκαιο διέπει το πιστωτικό ίδρυμα, άλλο τον οφειλέτη και άλλο το ακίνητο και βάσει ποιου δικαίου θα γίνεται η αναγκαστική εκτέλεση και αναγκαστική εκποίηση του πράγματος;).
- Πώς θα ορίζεται το γεγονός που ενεργοποιεί τη διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης; Από την Οδηγία ή από το εθνικό δίκαιο και, στην τελευταία περίπτωση, θα υπάρχουν ελάχιστα κριτήρια που θα περιέχονται στην Οδηγία;
- Η ισχύς της συμφωνίας ως εκτελεστού τίτλου πώς συμβιβάζεται με το γεγονός ότι η απαίτηση δεν θα είναι βεβαία και εκκαθαρισμένη; Κυρίως, ποιος μηχανισμός θα διασφαλίζει το ύψος της απαίτησης; Θα μπορούν να προβάλλονται παραδεκτώς με την ανακοπή αντιρρήσεις ως προς το ύψος της απαίτησης;
- Ποιος θα είναι ο ρόλος του συμβολαιογράφου, του δικαστικού επιμελητή ή άλλου δημόσιου λειτουργού ως υπαλλήλου / οργάνου πλειστηριασμού; Τα καθήκοντά του θα περιγράφονται περιοριστικώς στην Οδηγία ή θα ορίζονται στο εθνικό δίκαιο, εντός του πλαισίου που χαράσσει η Οδηγία;

- Ποια θα είναι η έκταση και το περιεχόμενο της δικαστικής προστασίας, π.χ. μέσω ανακοπών;

Όλα αυτά τα ζητήματα έχουν τεθεί επί τάπητος και συζητούνται στο Συμβούλιο μεταξύ των κρατών μελών.

VI. Δικαιοπολιτικές σκέψεις

1. Σύγκριση των υφισταμένων εθνικών ρυθμίσεων με τις διατάξεις της Πρότασης Οδηγίας

Δεν φιλοδοξώ στη σημερινή ομιλία μου να προτείνω λύσεις για τα προς επίλυση ανοιχτά ζητήματα της Πρότασης Οδηγίας σε σχέση με τον προτεινόμενο μηχανισμό εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης. Ήθελα να σας δώσω μία γεύση των εξελίξεων στο ενωσιακό δίκαιο, που διεισδύει ολοένα και περισσότερο σε παραδοσιακούς τομείς των εθνικών δικαίων, όπως το εμπράγματο δίκαιο και το δίκαιο της αναγκαστικής εκτέλεσης, και να αναλύσω τους λόγους για τους οποίους αυτό συμβαίνει.

Οι δικαιοπολιτικοί στόχοι που σταθμίζονται για τη λήψη των αποφάσεων σε ενωσιακό επίπεδο δεν διαφέρουν ουσιαστικά από αυτούς που αναγνωρίζονται και σε εθνικό επίπεδο. Ποιος θα διαφωνούσε με την ανάγκη απλούστευσης των διαδικαστικών προϋποθέσεων αναγκαστικής εκτέλεσης μέχρι του σημείου που δεν καταστρατηγούνται καιρία συνταγματικά προτάγματα και θεμελιώδεις δικονομικές αρχές παροχής δικαστικής προστασίας; Η διασφάλιση της επιστροφής στο τραπεζικό ίδρυμα των χρηματικών ποσών που αυτό διαθέτει με τη χορήγηση πιστώσεων, με σκοπό την εξασφάλιση της χορήγησης νέων πιστοδοτήσεων από το ίδιο, αφενός, και, την προστασία των καταθετών, αφετέρου, ανάγεται στη σφαίρα του δημοσίου συμφέροντος. Εξάλλου η ανάγκη ύπαρξης ειδικών διαδικασιών για τις τράπεζες, που χαρακτηρίζονται από ταχύτητα και αποτελεσματικότητα έχει κριθεί συνταγματική και από τα ελληνικά δικαστήρια (ΑΠ 1109/2003).

Ο κίνδυνος καθυστερήσεων και παρελκύσεων της εκτελεστικής, κυρίως, διαδικασίας, οδηγεί συχνά στην ματαίωση της ικανοποίησης των ουσιαστικών δικαιωμάτων των επισπευδουσών τραπεζών, αλλά και στην “οικονομική νέκρωση” των κατασχεθέντων περιουσιακών αντικειμένων των οφειλετών – έκφραση που χρησιμοποίησε ο συντάκτης του ν.δ. του 1923 Γεώργιος Δυοβουνιώτης.

Αν θέλαμε πάντως να συγκρίνουμε το προτεινόμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πλαίσιο με αυτό που υπάρχει στην Ελλάδα, θα διαπιστώναμε ότι η Πρόταση Οδηγίας

περιορίζει την εφαρμογή του προτεινόμενου μηχανισμού της εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης στα επιχειρηματικά και μόνον δάνεια, ενώ το ισχύον ελληνικό δίκαιο προβλέπει μηχανισμό εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης ως προνόμιο των τραπεζών για όλες τις απαιτήσεις τους, ανεξάρτητα από το πρόσωπο του οφειλέτη.

Θα διαπιστώναμε επίσης ότι ένα σημαντικό ζήτημα για την αντιμετώπιση των δικαιοπολιτικών προβλημάτων που επιχειρεί να τάμει η Πρόταση Οδηγίας είναι εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις οι οποίες μπορεί, έμμεσα, να απαξιώσουν το θεσμό της εμπράγματης ασφάλειας. Αν π.χ. νομοθετικοί κανόνες επιβάλλουν να διοχετευθεί σε δανειστές με γενικό προνόμιο το μεγαλύτερο μέρος του πλειστηριάσματος του ενεχυρασμένου πράγματος, τότε αναιρείται πλήρως η λειτουργία της εμπράγματης ασφάλειας.

Η προτεραιότητα των γενικών προνομίων εξηγείται, βεβαίως, από τη θέση που κατέχουν οι τράπεζες στην κοινωνική συνείδηση και στο ηθικό σύστημα αξιών της χώρας, λόγω πρακτικών που αυτές έχουν αναπτύξει. Συνέπεια αυτών είναι ότι η τράπεζα ενσαρκώνεται από τον αιμοβόρο και αιμοδιψή κοινωνικά ανάλγητο τραπεζίτη. Στα χέρια ενός τέτοιου προσώπου δεν πρέπει να φτάσει κανένα σπίτι. Ερωτάται, όμως, ούτε καν του ηθικά ομολόγου του, του στρατηγικού κακοπληρωτή; Ποια είναι εδώ τα κριτήρια για τη στάθμιση αξιών; Πώς θα αντιμετώπιζε κανείς την περίπτωση του επιχειρηματία που παραβίασε καταφανώς το επιχειρηματικό σχέδιο που είχε υποβάλει στην τράπεζα για τη χρηματοδότηση της επιχείρησής του; Αλλά και, πέραν του πεδίου εφαρμογής της Πρότασης Οδηγίας, την περίπτωση του «άσωτου» καταναλωτή, που έπαιρνε διακοποδάνεια από όλες τις τράπεζες, δηλώνοντας ψευδώς στην κάθε μία ότι δεν έχει πάρει αντίστοιχα από τις άλλες, και ζούσε μια σπάταλη και τρυφηλή ζωή, πολύ πέρα από τις δυνάμεις του; Η παροχή δικαστικής προστασίας που θα κρίνει, με ταχείες όμως διαδικασίες, προφανείς περιπτώσεις κατάχρησης δικαιώματος είναι πράγματι επιβεβλημένη.

Εν τέλει, η ισοπέδωση των αξιών, η κακή λειτουργία των φορέων της πολιτικής και η, συχνά εξ αυτού του λόγου, παραγνώριση των μηχανισμών της κοινωνίας και της οικονομίας δημιουργούν την ανάγκη του από μηχανής Θεού. Και αυτός είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ενιαία τραπεζική εποπτεία από την ΕΚΤ ήταν η απάντηση στην αμφισβήτηση των εθνικών εποπτικών μηχανισμών του τραπεζικού συστήματος, σε σχέση με την αμεροληψία και αντικειμενικότητά τους, ενόψει και της ανάγκης δημιουργίας ευρωπαϊκού συστήματος διάσωσης των τραπεζών με επιμερισμό του κόστους σε όλα τα

κράτη μέλη. Στην εξεταζόμενη σήμερα θεματική η παρέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη είναι ηπιότερη, μέσω της θέσπισης ενός κοινού ευρωπαϊκού μηχανισμού ταχείας και αποτελεσματικής εξωδικαστικής αναγκαστικής εκτέλεσης εμπράγματων ασφαλειών για τα τραπεζικά δάνεια.

2. Η διείσδυση του ενωσιακού δικαίου σε παραδοσιακούς τομείς εθνικής δικαιοδοσίας

Το ενωσιακό δίκαιο μπαίνει ολοένα και περισσότερο σε θέματα του παραδοσιακού πυρήνα του εθνικού δικαίου, όπως το αστικό δίκαιο και η αναγκαστική εκτέλεση, προς διασφάλιση όχι τόσο θεμελιωδών ελευθεριών του πρωτογενούς δικαίου, αλλά κυρίως για την πρόληψη οικονομικού εκτροχιασμού που θα προκαλούσε κόστος στον πυρήνα της Ευρωζώνης. Η πρόληψη της υπερβολικής μελλοντικής συσσώρευσης ΜΕΔ στους ισολογισμούς των τραπεζών, όταν το πρόβλημα αυτό δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί επιτυχώς σε εθνικό επίπεδο, επιχειρείται να αντιμετωπισθεί σε ενωσιακό επίπεδο. Τούτο επιχειρείται με ήπια μέσα, που δεν θέτουν εκποδών τις υφιστάμενες εθνικές διατάξεις, αλλά λειτουργούν παράλληλα και σε συνδυασμό με αυτές και εισάγονται εκεί όπου τα εθνικά δίκαια έχουν αποδειχθεί άκρως αναποτελεσματικά για την αντιμετώπιση θεμάτων καίριων για την χρηματοπιστωτική σταθερότητα ή δεν έχουν την αναγκαία για τη λειτουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς εμβέλεια. Οι κατ' αρχήν επαινετές αυτές ενωσιακές ρυθμίσεις πρέπει όμως να μην αφήσουν παράθυρα ανοικτά για έμμεση απαξίωση των μηχανισμών που εισάγονται, έτσι ώστε να αναιρείται η επίτευξη του δικαιοπολιτικού τους στόχου.

3. Αρχή της επικουρικότητας και αρχή της αναλογικότητας

Δεδομένου ότι δεν υπάρχει αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης για τα θέματα που ρυθμίζονται στην Πρόταση Οδηγίας, έχει γίνει η αξιολόγηση των προτεινόμενων με την Οδηγία μέτρων ως μέρους των δράσεων για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς του άρθρου 4 της ΣΛΕΕ με γνώμονα την αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή διατυπώνεται στο άρθρο 5 παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

Η αξιολόγηση αυτή γίνεται και για τους δύο άξονες της Πρότασης Οδηγίας, τη δημιουργία της δευτερογενούς αγοράς ΜΕΔ και την εισαγωγή του εξωδικαστικού μηχανισμού αναγκαστικής εκτέλεσης. Η μη αποτελεσματική αντιμετώπιση του θέματος από τα κράτη μέλη προβάλλεται ως δικαιολογητικός λόγος της Πρότασης Οδηγίας, δεδομένου ότι ο υψηλός βαθμός σώρευσης ΜΕΔ μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 έχει αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις για το τραπεζικό σύστημα σε όλη την ΕΕ.

Επισημαίνεται μάλιστα το γεγονός ότι τα αποτελέσματα αυτά είναι εμφανέστερα υπό το καθεστώς της τραπεζικής ένωσης. Τονίζεται ακόμη πως οι εθνικές ρυθμίσεις, πέραν του ότι διαφοροποιούνται ουσιαδώς μεταξύ τους, έχουν ως επί το πλείστον εθνικό προσανατολισμό, γεγονός που δεν ευνοεί τη λειτουργία της ενιαίας τραπεζικής αγοράς.

Οι αποκλίσεις και τα μεγεθυνόμενα προβλήματα οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι είναι αναγκαία η παρέμβαση σε επίπεδο ΕΕ. Κρίθηκε δηλαδή ότι οι στόχοι της πρότασης Οδηγίας δεν θα ήταν δυνατόν να επιτευχθούν από τα κράτη μέλη με το εθνικό τους δίκαιο. Και ακόμη περισσότερο επειδή υπάρχουν θέματα διασυννοριακού χαρακτήρα, η αντιμετώπιση των οποίων απαιτεί εναρμόνιση. Ως λύση προτείνεται, όπως προανέφερα, η θέσπιση μιας πρόσθετης κοινής σε όλη την ΕΕ διαδικασίας (ενός 29^{ου} ή 28^{ου} πλαισίου), που θα μπορούν να επιλέγουν οι ευρωπαϊκές τράπεζες όταν δραστηριοποιούνται στην ΕΕ. Η συστηματική και συνεπής σύνδεση αυτής της ενιαίας διαδικασίας αναγκαστικής εκτέλεσης με το εμπράγματο, εμπορικό και δημόσιο δίκαιο των κρατών μελών θα πρέπει να επιτελεσθεί σε εθνικό επίπεδο.

Δεν επιβάλλεται, επομένως, παρέμβαση στα υφιστάμενα εθνικά συστήματα αναγκαστικής εκτέλεσης από την Πρόταση Οδηγίας, αφού ο νέος μηχανισμός έχει σχεδιαστεί ως διακριτός μηχανισμός, που θα μπορεί να συμφωνηθεί συμβατικά, μεταξύ της δανειστρίας τράπεζας και της δανειολήπτριας επιχείρησης, για την εξωδικαστική αναγκαστική εκτέλεση επί εμπραγμάτων ασφαλειών σε κινητά και ακίνητα.

Η Πρόταση είναι εξάλλου σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, οι ρυθμίσεις που εισάγει δεν υπερβαίνουν τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών, δηλαδή την ενθάρρυνση της εισόδου στην αγορά και της διασυννοριακής επέκτασης. Δεν θίγει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου για τη μεταβίβαση των δικαιωμάτων του πιστωτή ή τυχόν εφαρμοστέους κανόνες σχετικά με τις διαδικασίες προληπτικής αναδιάρθρωσης ή αφερεγγυότητας. Με τις προτεινόμενες διατάξεις προτείνεται ρυθμιστικό σύστημα που είναι αναλογικό για την επίτευξη των στόχων, ενώ παράλληλα δίνεται στα κράτη μέλη η μέγιστη δυνατή ευελιξία για τη διατήρηση εθνικών διατάξεων σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων και της άμυνας των δανειοληπτών. Ειδικώς τονίζεται ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν θίγουν υφιστάμενους κανόνες για την προστασία των καταναλωτών και δεν έχουν ως αντικείμενο ούτε καν ενυπόθηκα δάνεια επί της πρώτης κατοικίας του δανειολήπτη επιχειρηματία. Υπογραμμίζεται επίσης ότι τα μέτρα χaráχθηκαν με τρόπο ώστε να εξισορροπήσουν τα συμφέροντα των πιστωτών και των δανειοληπτών επιχειρήσεων.

Τέλος, έχει επιλεγεί η Οδηγία ως το καταλληλότερο μέσο για την επίτευξη των στόχων της εξασφάλισης ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των ενέγγυων πιστωτών όσον αφορά τη δυνατότητά τους να συμφωνούν με τον δανειολήπτη σχετικά με εξωδικαστική διαδικασία ανάκτησης αξίας από εξασφάλιση, με σκοπό τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και την αύξηση των ευκαιριών χρηματοδότησης των εταιρειών. Τέτοια θέματα δεν θα μπορούσαν, πράγματι, να είναι αντικείμενο ρύθμισης ενός Κανονισμού. Η Οδηγία εξασφαλίζει ότι οι διατάξεις της μπορούν να ενσωματωθούν στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών κατά τρόπο συνεπή με το υφιστάμενο ιδιωτικό και δημόσιο δίκαιο, δεδομένων των πολλαπλών διασυνδέσεων με το αστικό, το εμπορικό και το εμπράγματο δίκαιο και το δίκαιο περί αφερεγγυότητας.

Εξάλλου, το άρθρο 53 της ΣΛΕΕ, που αποτελεί μια από τις νομικές βάσεις της πρότασης, προβλέπει μόνον την έκδοση οδηγίας.

Επιπλέον, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης να εξασφαλιστεί διοικητική συνεργασία, χωρίς παράλληλα να εμποδίζεται η ποικιλομορφία των επιλογών εποπτείας που υφίστανται επί του παρόντος στα κράτη μέλη σε σχέση με τις δραστηριότητες που καλύπτονται από την πρόταση, η οδηγία φαίνεται να αποτελεί την καταλληλότερη νομική πράξη για την επίτευξη των σκοπών αυτών.