



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Για τη διαπραγμάτευση και σύναψη δανειακής σύμβασης με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM)»

I. Γενικές Παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων την 9.7.2015 και χαρακτηρίστηκε από την Κυβέρνηση ως κατεπείγον, όπως διαμορφώθηκε κατά την κοινή συνεδρίαση των Διαρκών Επιτροπών Οικονομικών Υποθέσεων, Κοινωνικών Υποθέσεων, Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, και Παραγωγής και Εμπορίου, αποτελείται από ένα (1) άρθρο (Άρθρον Μόνον).

Με το εν λόγω άρθρο προτείνεται να παρασχεθεί εξουσιοδότηση προς «τον Πρωθυπουργό, τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης ως αναπληρωτή του, τον Υπουργό Οικονομικών και τον Υπουργό Επικρατείας», προκειμένου «να διαπραγματευθούν με τους ομολόγους τους τους τελικούς όρους της συμφωνίας και να συνάψουν σύμβαση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM) για την χρηματοδότηση του Δημοσίου χρέους για την περίοδο 2015-2018 και για τη διαπραγμάτευση λήψης μέτρων για την βιωσιμότητα και εξυπηρετησιμότητα του μακροπρόθεσμου χρέους».

Επισημαίνεται ότι με το υπό ψήφιση νομοσχέδιο έχουν κατατεθεί: α. κείμενο επιστολής – αίτησης του Υπουργού Οικονομικών προς τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας με ημερομηνία 8.7.2015, στην αγγλική γλώσσα, β. κείμενο στην αγγλική γλώσσα με απόδοσή του στην ελληνική γλώσσα σχετικώς με τις προαπαιτούμενες δεσμεύσεις και ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Β. Με τα δύο πρώτα άρθρα του ν. 4063/2012 κυρώθηκαν και απέκτησαν αυξημένη, κατ' άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, τυπική ισχύ:

α) η παρ. 3 του άρθρου 136 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής, ΣΛΕΕ), όπως προστέθηκε με την 2011/199/ΕΕ απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ως εξής: «3. Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους» και

β) η «Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας» (εφεξής: Συνθήκη ΕΜΣ) που συνήφθη μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, τη 2.2.2012, στις Βρυξέλλες.

Κατά την εν λόγω Συνθήκη, σκοπός του ΕΜΣ είναι «η κινητοποίηση της χρηματοδότησης και η παροχή στήριξης σταθερότητας, υπό αυστηρούς όρους, κατάλληλους για το επιλεγμένο μέσο χρηματοδοτικής συνδρομής, προς όφελος των μελών του ΕΜΣ που αντιμετωπίζουν ή απειλούνται από σοβαρά προβλήματα χρηματοδότησης, εφόσον είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της και των κρατών μελών της. Προς τον σκοπό αυτό, ο ΕΜΣ έχει το δικαίωμα να αντλεί κεφάλαια με την έκδοση χρηματοπιστωτικών τίτλων ή με τη σύναψη χρηματοοικονομικών ή λοιπών συμφωνιών ή ρυθμίσεων με μέλη του ΕΜΣ, χρηματοοικονομικά ιδρύματα ή άλλα τρίτα μέρη» (άρθρο 3 της Συνθήκης ΕΜΣ).

Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι «Εφόσον είναι απαραίτητο για τη διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της και των κρατών μελών της, ο ΕΜΣ δύναται να παρέχει στήριξη σταθερότητας σε μέλος του ΕΜΣ, κάτω από αυστηρούς όρους, κατάλληλους για το επιλεγμένο μέσο χρηματοπιστωτικής συνδρομής. Οι εν λόγω όροι μπορούν να καλύπτουν το φάσμα από ένα πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής έως τη συνεχή τήρηση προκαθορισμένων όρων επιλεξιμότητας» (άρθρο 12 παρ. 1 Συνθήκης ΕΜΣ).

Εν προκειμένω, η χρηματοπιστωτική συνδρομή που έχει ζητηθεί έχει την μορφή δανείου (άρθρο 16 Συνθήκης ΕΜΣ).

Γ. Επισημαίνεται, τέλος, ότι μερικώς ταυτίζεται το περιεχόμενο της Αιτιολογικής Έκθεσης που συνοδεύει το υπό ψήφιση νομοσχέδιο με το περιεχόμενο της προτεινόμενης ρύθμισης του Άρθρου Μόνου, καθ' όσον η προτεινόμενη ρύθμιση αναφέρεται – κατ' αντιστοιχίαν, εξ άλλου, και προς τον τίτ-

λο του προτεινόμενου νομοσχεδίου – στην εξουσιοδότηση των ως άνω οργάνων «να διαπραγματευθούν» και «να συνάψουν σύμβαση» κατά τα ανωτέρω, ενώ η Αιτιολογική Έκθεση (σελ. 2) διαλαμβάνει, επιπροσθέτως, ότι, διά του υπό ψήφιση νομοσχεδίου, «η Κυβέρνηση ζητεί από την Ελληνική Βουλή να εγκρίνει την Κυβερνητική πρόταση».

II. Παρατηρήσεις επί του Άρθρου Μόνου

α. Συμφώνως προς την προτεινόμενη ρύθμιση, «η Βουλή των Ελλήνων εξουσιοδοτεί τον Πρωθυπουργό, τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης ως αναπληρωτή του, τον Υπουργό Οικονομικών και τον Υπουργό Επικρατείας, να διαπραγματευθούν με τους ομολόγους τους τους τελικούς όρους της συμφωνίας και να συνάψουν σύμβαση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM) για την χρηματοδότηση του Δημοσίου χρέους για την περίοδο 2015-2018 και για τη διαπραγμάτευση λήψης μέτρων για την βιωσιμότητα και εξυπηρησιμότητα του μακροπρόθεσμου χρέους».

Σημειώνεται ότι ο Πρωθυπουργός και τα ως άνω αναφερόμενα, εν προκειμένω, μέλη της Κυβέρνησης διαθέτουν την εν λόγω αρμοδιότητα εκ του Συντάγματος, καθ' όσον με την απόκτηση της εμπιστοσύνης της Βουλής, η Κυβέρνηση αναλαμβάνει τα καθήκοντα που της αναθέτουν το Σύνταγμα και οι νόμοι.

Συμφώνως προς το άρθρο 82 παρ. 1 του Συντάγματος, η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει, συμφώνως προς τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων, τη «γενική πολιτική της Χώρας». Παραλλήλως, ασκεί τις ειδικότερες αρμοδιότητες που της αναθέτουν άλλες συνταγματικές διατάξεις (βλ., λ.χ., τα άρθρα 34 παρ. 1, 41 παρ. 2, 44 παρ. 1, 45 εδάφ. α', 48 παρ. 1 και 73 παρ. 1 του Συντάγματος). Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την κυβερνητική ενότητα και κατευθύνει τις ενέργειες τόσο της Κυβέρνησης όσο και των δημόσιων υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής (βλ. άρθρο 82 παρ. 2 του Συντάγματος), παραλλήλως δε ασκεί και ειδικότερες συνταγματικές αρμοδιότητες (λ.χ., εκείνες που ορίζονται στα άρθρα 35 παρ. 1 εδάφ. β', 35 παρ. 2 περίπτ. γ', 37 παρ. 1, και 44 παρ. 3 του Συντάγματος). Κάθε Υπουργός ασκεί τις κατά το Σύνταγμα και τους νόμους αρμοδιότητές του (για τις συνταγματικές αρμοδιότητες της Κυβέρνησης, του Πρωθυπουργού και των Υπουργών, βλ., ενδεικτικώς, Κ. Μαυριά, Συνταγματικό δίκαιο, 2014, σελ. 561-564, 618-626, Ευ. Βενιζέλο, Μαθήματα συνταγματικού δικαίου, 2008, σελ. 549-559, Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975 – Corpus, III, 1999, σελ., 65-78, 82-89, Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό δίκαιο, 2003, σελ. 542-547, Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμ. Β', 1993, σελ. 258-262, 299-302, Αντ. Μακρυδημήτρη, Ο οργάνωση της κυβέρνησης, Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης, 1992, σελ. 21-36).

Σχετικώς επισημαίνεται και ότι η προτεινόμενη εξουσιοδότηση της Βουλής προς τα ως άνω αναφερόμενα όργανα εναρμονίζεται προς τον σκοπό του Πρωτοκόλλου 1 που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη ΣΛΕΕ. Κατά το προοίμιο του εν λόγω Πρωτοκόλλου, επιθυμία των κρατών μελών είναι να «ενθαρρύνουν τη μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ενισχύσουν τη δυνατότητά τους να εκφράζουν τις απόψεις τους σχετικά με τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και σχετικά με άλλα ζητήματα τα οποία μπορεί να παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τα εθνικά κοινοβούλια».

6. Συμφώνως προς την προτεινόμενη ρύθμιση, «η Βουλή των Ελλήνων εξουσιοδοτεί» τα αναφερόμενα σε αυτές όργανα «να συνάψουν σύμβαση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM) για την χρηματοδότηση του Δημοσίου χρέους για την περίοδο 2015-2018 (...)».

Όπως προκύπτει από την Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει το υπό ψήφιση νομοσχέδιο, αφ' ενός, «Η συμφωνία με τον ESM θα αφορά τη χρηματοδότηση των συνολικών δανειακών αναγκών της χώρας (...), για τρία (...) χρόνια, στα οποία εντοπίζεται η αποπληρωμή ενός πολύ σημαντικού τμήματος του Δημοσίου χρέους, κυρίως προς το Δ.Ν.Τ. και την Ε.Κ.Τ. (...)» (σελ. 1), αφ' ετέρου, «με τη συμφωνία, η Ελληνική Κυβέρνηση θα εξασφαλίσει την κεφαλαιουχική ενίσχυση των Τραπεζών» (σελ. 1). Συμφώνως, δηλαδή, προς την Αιτιολογική Έκθεση, η χρηματοδότηση στην οποία αναφέρεται η εν λόγω συμφωνία (προς διαπραγμάτευση και σύναψη της οποίας προτείνεται η παροχή εξουσιοδότησης στα ανωτέρω όργανα) φαίνεται να καλύπτει τόσο τμήμα του δημόσιου χρέους όσο και την κεφαλαιουχική ενίσχυση των ελληνικών τραπεζών.

Υπό το φως των ανωτέρω, θα ήταν νομοτεχνικώς ακριβέστερο να αναδιατυπωθεί ως εξής η προτεινόμενη διάταξη: «η Βουλή των Ελλήνων εξουσιοδοτεί (...) να συνάψουν σύμβαση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM) για τη χρηματοδότηση αναγκών της χώρας (χρηματοδότηση του δημόσιου χρέους, κεφαλαιουχική ενίσχυση των τραπεζών) για την περίοδο 2015-2018 (...)».

γ. Για λόγους νομικής ακριβολογίας, η φράση «Εν όψει της κατατεθείσας (...) αίτησης δανείου» πρέπει να αντικατασταθεί ως ακολούθως: «Υπό το φως της κατατεθείσας (...) αίτησης δανείου».

δ. Συμφώνως προς την προτεινόμενη ρύθμιση, «η Βουλή των Ελλήνων εξουσιοδοτεί» τα αναφερόμενα, εν προκειμένω, όργανα να ενεργήσουν κατά τα ως άνω «στο πλαίσιο του σχεδίου των μεταρρυθμίσεων για την Ελληνική οικονομία και των όρων για τη δημοσιονομική πολιτική της χώρας που κατα-

τέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων». Θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο να προστεθεί, εν προκειμένω, αναφορά στον συντάκτη του εν λόγω σχεδίου και στην ημερομηνία σύνταξης και κατάθεσής του στη Βουλή.

Αθήνα, 10 Ιουλίου 2015

Οι εισηγητές
Δημήτρης Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Ανδρέας Κούνδουρος
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών
Μαριάνθη Καλυβιώτου
Ειδικοί Επιστημονικοί Συνεργάτες

Ο Προϊστάμενος του Α΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρηγόπουλος
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