



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

σχετικά με το αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για ενημέρωσή του αναφορικά με το πρόβλημα πρόσβασης σε πληροφορίες που αφορούν την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, όπως καταγράφηκε στο σημείο 29 της διαδικασίας χορήγησης απαλλαγής για το 2016 [2017/2188(DEC)]

Εγκριθείσα από το Τμήμα IV κατά τη συνεδρίασή του της 13ης Δεκεμβρίου 2018

Ιστορικό

01 Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) είναι ο ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών της. Με αυτή την ιδιότητά του, το ΕΕΣ διενεργεί ελέγχους επιδόσεων¹ με σκοπό τη βελτίωση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Το ΕΕΣ δημοσιεύει τα αποτελέσματα αυτών των ελέγχων επιδόσεων με τη μορφή ειδικών εκθέσεων.

02 Τον Νοέμβριο του 2016, το ΕΕΣ δημοσίευσε την πρώτη ειδική έκθεσή του (αριθ. 29/2016)² σχετικά με τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (ΕΕΜ). Ο ΕΕΜ αποτελεί το σύστημα προληπτικής εποπτείας των τραπεζών στη ζώνη του ευρώ. Κατά τον εν λόγω έλεγχο, το ΕΕΣ αντιμετώπισε σοβαρές δυσκολίες σχετικά με τη συγκέντρωση αποδεικτικών στοιχείων ελέγχου από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), τον κεντρικό εποπτικό φορέα του ΕΕΜ. Δεδομένου ότι η ΕΚΤ δεν παρείχε πολλά από τα έγγραφα που της ζητήθηκαν³, το πεδίο αναφοράς του ελέγχου περιορίστηκε αναγκαστικά και, κατά συνέπεια, μια σειρά σημαντικών τομέων παρέμειναν εκτός της εμβέλειάς του.

03 Τον Δεκέμβριο του 2017, το ΕΕΣ δημοσίευσε την πρώτη ειδική έκθεσή του (αριθ. 23/2017)⁴ σχετικά με το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (ΕΣΕ). Το ΕΣΕ είναι η αρχή εξυγίανσης για τις μεγάλες τράπεζες στη ζώνη του ευρώ. Στο πλαίσιο του εν λόγω ελέγχου, το ΕΣΕ επέμεινε να απαλειφθεί από τα αποδεικτικά στοιχεία που υπέβαλε στο ΕΕΣ κάθε πληροφορία προερχόμενη από την ΕΚΤ και δεν προσκόμισε έγγραφα που είχε μεν στην κατοχή του, αλλά προέρχονταν από την ΕΚΤ. Αυτό δεν επέτρεψε στο ΕΕΣ να αξιολογήσει την αρτιότητα των σχεδίων εξυγίανσης και την ακρίβεια πολλών πληροφοριών που προέρχονταν από τα σχέδια ανάκαμψης.

04 Τον Ιανουάριο του 2018, το ΕΕΣ δημοσίευσε τη δεύτερη ειδική έκθεσή του (αριθ. 02/2018), αυτή τη φορά σχετικά με τη διαχείριση κρίσεων από την ΕΚΤ στο

¹ Βάσει του διεθνούς προτύπου 300 των ανώτατων οργάνων ελέγχου (ISSAI).

² Ειδική έκθεση αριθ. 29/2016 του ΕΕΣ, με τίτλο «Ενιαίος εποπτικός μηχανισμός - Καλό ξεκίνημα, αλλά απαιτούνται περαιτέρω βελτιώσεις».

³ Βλέπε ιδίως σημείο 19 και παράρτημα II της ειδικής έκθεσης του ΕΕΣ αριθ. 29/2016.

⁴ Ειδική έκθεση αριθ. 23/2017 του ΕΕΣ, με τίτλο «Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης: ένα φιλόδοξο έργο της τραπεζικής ένωσης δρομολογήθηκε, αλλά απομένουν να γίνουν πολλά».

πλαίσιο των καθκόντων τραπεζικής εποπτείας⁵. Η ΕΚΤ αρνήθηκε εκ νέου την πρόσβαση στα έγγραφα που το ΕΕΣ χρειαζόταν για την εκτέλεση του έργου του. Κατά συνέπεια, το ΕΕΣ δημοσίευσε απλώς προσωρινά συμπεράσματα για ορισμένες πτυχές της διαχείρισης κρίσεων που ασκεί η ΕΚΤ ως μέρος των καθκόντων τραπεζικής εποπτείας που της έχουν ανατεθεί. Ως εκ τούτου, το ΕΕΣ δεν ήταν σε θέση να επιβεβαιώσει στην πράξη την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης κρίσεων.

05 Τον Απρίλιο του 2018, στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης απαλλαγής στην Επιτροπή για το οικονομικό έτος 2016, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναγνώρισε τις προσπάθειες που κατέβαλλε το ΕΕΣ και τα προβλήματα που αντιμετώπιζε. Το Κοινοβούλιο κατέληξε συγκεκριμένα στο συμπέρασμα ότι ήταν απαράδεκτο, από την άποψη της υποχρέωσης λογοδοσίας, ο ελεγχόμενος να αποφασίζει μονομερώς σε ποια έγγραφα μπορεί να έχει πρόσβαση ο εξωτερικός ελεγκτής. Κάλεσε την ΕΚΤ να συνεργάζεται με το ΕΕΣ και να του παρέχει πλήρη πρόσβαση στα έγγραφα που του είναι αναγκαία. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο ζήτησε από το ΕΕΣ να το ενημερώσει, τον Νοέμβριο του 2018, σχετικά με το κατά πόσον βρέθηκε λύση στο πρόβλημα της πρόσβασης σε πληροφορίες.

Το πρόβλημα και οι προσπάθειες του ΕΕΣ

06 Ο εξωτερικός δημόσιος έλεγχος αποτελεί στοιχείο ουσιαστικής σημασίας μιας δημοκρατικής κοινωνίας και του κράτους δικαίου στην ΕΕ. Ο ρόλος του είναι σημαντικός για τη διασφάλιση της αποδοτικότητας, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας της δημόσιας διοίκησης⁶. Το κράτος δικαίου αποτελεί βασική αρχή της δημοκρατίας και εγγυάται ότι όλα τα μέλη της κοινωνίας (περιλαμβανομένων των κυβερνήσεων) υπόκεινται εξίσου σε νομικούς κώδικες και διαδικασίες που δημοσιεύονται δεόντως. Η λογοδοσία και η διαφάνεια παρέχουν τη δυνατότητα στους πολίτες και στα κοινοβούλιά τους να καταλογίζουν ευθύνες για τις πράξεις τους στους εκπροσώπους τους και σε όσους εφαρμόζουν αποφάσεις. Οι ανεξάρτητες εκθέσεις που καταρτίζει ο εξωτερικός ελεγκτής συμβάλλουν σημαντικά σε αυτή τη διαδικασία λογοδοσίας.

⁵ Ειδική έκθεση αριθ. 02/2018 του ΕΕΣ, με τίτλο «Η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης τραπεζικών κρίσεων από την ΕΚΤ».

⁶ Όπως αναγνωρίζεται από τα Ηνωμένα Έθνη στο ψήφισμα A/66/209.

07 Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η λογοδοσία είναι ιδιαίτερα σημαντική για την τραπεζική εποπτεία. Οι κίνδυνοι που επέρχονται στον τομέα αυτό μπορούν να υπονομεύσουν τη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών συστημάτων και της ενιαίας αγοράς. Κατόπιν της χρηματοπιστωτικής κρίσης, ο νομοθέτης ανέθεσε την τραπεζική εποπτεία στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (EEM) υπό τη νομική κάλυψη της ΕΚΤ. Οι εποπτικές εξουσίες ανατέθηκαν στην ΕΚΤ, επειδή το δόγμα Meroni⁷ περιορίζει τις εξουσίες που μπορούν να μεταβιβαστούν σε οργανισμούς της ΕΕ. Μολονότι η ΕΚΤ παρέχει το νομικό πλαίσιο και εξουσιοδοτεί πέντε εκπροσώπους στο εποπτικό συμβούλιο του EEM, οι αρμόδιες εθνικές αρχές συμμετέχουν επίσης εξουσιοδοτώντας 19 από τους εκπροσώπους τους στο συμβούλιο. Παρέχουν επίσης ανθρώπινους πόρους, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στις επιτόπιες επιθεωρήσεις και εποπτεύουν άμεσα τις μικρότερες τράπεζες. Το αποτέλεσμα είναι ένα πολύπλοκο σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου η ΕΚΤ διαθέτει μεγάλη διακριτική ευχέρεια, βασιζόμενη στην κρίση εμπειρογνομώνων σε έναν εξαιρετικά τεχνικό και περίπλοκο τομέα, μολονότι στηρίζεται επίσης στη συνεργασία με τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Η απουσία λογοδοσίας και διαφάνειας από ένα τόσο πολύπλοκο σύστημα θα μπορούσε να έχει τεράστιο αρνητικό αντίκτυπο στα δημόσια οικονομικά. Ακόμη και τώρα που έχει δημιουργηθεί ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης, το νομικό πλαίσιο εξακολουθεί να επιτρέπει, υπό προϋποθέσεις, τις κρατικές ενισχύσεις ή τις ενισχύσεις εξυγίανσης για τις τράπεζες. Ως σχετικά παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν οι προληπτικές ανακεφαλαιοποιήσεις, το κυβερνητικό εργαλείο σταθεροποίησης και η χρήση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης.

08 Όπως περιγράφεται στα σημεία 2 και 4 ανωτέρω, από το 2015 και μετά, το ΕΕΣ έχει καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για τη προώθηση της λογοδοσίας στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ, προκειμένου να παρέχει στους νομοθέτες και στους πολίτες πληροφορίες σχετικά με την αποδοτικότητα του νέου συστήματος τραπεζικής εποπτείας που εφαρμόζεται σε ολόκληρη την ΕΕ. Ωστόσο, η ΕΚΤ αρνήθηκε να παράσχει σημαντικές πληροφορίες.

09 Τον Ιούνιο του 2015, η Επιτροπή Επαφών των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης προειδοποίησε ότι είχε δημιουργηθεί ελεγκτικό έλλειμμα στην τραπεζική εποπτεία κατόπιν της μεταβίβασης πολλών εποπτικών καθηκόντων στην ΕΚΤ⁸. Απαντώντας, τον Δεκέμβριο του 2015, ο Πρόεδρος της Ευρωμάδας ανέφερε σε

⁷ Όπως ορίστηκε στις υποθέσεις 9/56 και 10/56, Meroni & Co, Industrie Metallurgiche κατά Ανωτάτης Αρχής, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 171.

⁸ Δήλωση της Επιτροπής Επαφών με τίτλο «Διασφάλιση πλήρως ελέγξιμων, υποκείμενων σε λογοδοσία και αποτελεσματικών ρυθμίσεων τραπεζικής εποπτείας σε συνέχεια της θέσπισης του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού».

επιστολή του προς την Επιτροπή Επαφών ότι δεν υπήρχε κανένα ελεγκτικό έλλειμμα, καθώς το ΕΕΣ διέθετε επαρκή ελεγκτικά δικαιώματα. Παρ' όλα αυτά, κάλεσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να διερευνήσει τη νομική σκοπιμότητα μιας πιθανής συμφωνίας-πλασίου μεταξύ του ΕΕΣ και της ΕΚΤ. Τον Ιούλιο του 2016, αυτή την έκκληση για δράση ακολούθησε κοινή επιστολή προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκ μέρους των προέδρων των ανώτατων οργάνων ελέγχου της Γερμανίας και των Κάτω Χωρών υπό την ιδιότητά τους ως επικεφαλής της ειδικής ομάδας της Επιτροπής Επαφών που ασχολείται με την τραπεζική ένωση. Τον Δεκέμβριο του 2017, αυτή η ειδική ομάδα δημοσίευσε έκθεση⁹ η οποία κατέληγε στο συμπέρασμα ότι, πράγματι, εξακολουθούσε να υπάρχει ελεγκτικό έλλειμμα οφειλόμενο στη συμπεριφορά της ΕΚΤ. Επιπλέον, τον Νοέμβριο του 2018, η Επιτροπή Επαφών κάλεσε τους νομοθέτες να ευθυγραμμίσουν πλήρως την εντολή του ΕΕΣ στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας που ασκεί η ΕΚΤ με την εντολή του που αφορά τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης¹⁰.

10 Στην επανεξέταση του κανονισμού του ΕΕΜ¹¹ που δημοσιεύθηκε τον Οκτώβριο του 2017, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τόνιζε ότι η ΕΚΤ είχε την υποχρέωση να παρέχει στο ΕΕΣ οποιαδήποτε έγγραφα ή πληροφορίες αυτό χρειάζεται προκειμένου να εκπληρώνει τα καθήκοντα που αντιστοιχούν στη νομική εντολή του. Στην επανεξέτασή της, η Επιτροπή καλούσε επίσης την ΕΚΤ και το ΕΕΣ να συνάψουν διοργανική συμφωνία στην οποία θα ορίζονται οι διαδικασίες που θα εφαρμόζονται για την ανταλλαγή πληροφοριών, προκειμένου να επιτρέπεται στο ΕΕΣ η πρόσβαση στις πληροφορίες που χρειάζεται για την εκπλήρωση της ελεγκτικής εντολής του.

11 Κατόπιν της πρότασης της Επιτροπής, τον Φεβρουάριο του 2018, το ΕΕΣ υπέβαλε στην ΕΚΤ ένα σχέδιο μνημονίου συνεννόησης, το οποίο θα διευκόλυνε την πρόσβασή του στις πληροφορίες που του είναι αναγκαίες για την εκτέλεση των εργασιών του και θα παρείχε στην ΕΚΤ τα εχέγγυα που απαιτούνται όσον αφορά την επεξεργασία των εμπιστευτικών πληροφοριών.

12 Τον Νοέμβριο του 2018, η ΕΚΤ δεν είχε ακόμη απαντήσει ή σχολιάσει το μνημόνιο συνεννόησης που είχε προτείνει το ΕΕΣ. Κατόπιν σχετικού ερωτήματος του ΕΕΣ, τον Απρίλιο του 2018 η ΕΚΤ ενημέρωσε το ΕΕΣ ότι βρισκόταν σε διαδικασία διαβούλευσης

⁹ Έκθεση της ειδικής ομάδας για την ευρωπαϊκή τραπεζική ένωση της Επιτροπής Επαφών των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (14/12/2017).

¹⁰ Δήλωση της Επιτροπής Επαφών (CC 1/2018) της 13ης Νοεμβρίου 2018: https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC_STATEMENT_2018/CC-STATEMENT-SSM-DEFICIENCIES-EL.pdf

¹¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013.

με τα αντίστοιχα ενδιαφερόμενα μέρη. Κατόπιν δεύτερου σχετικού ερωτήματος τον Ιούνιο του 2018, η ΕΚΤ ενημέρωσε το ΕΕΣ ότι ανέμενε την απάντηση της Επιτροπής επί του θέματος (βλέπε [παράρτημα Ι](#)).

Η θέση του ΕΕΣ

13 Η εντολή του ΕΕΣ που αφορά τη διενέργεια ανεξάρτητων εξωτερικών ελέγχων στην ΕΚΤ θεμελιώνεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹². Καθορίζεται στο άρθρο 27, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου 4, όπου αναφέρεται: «Οι διατάξεις του άρθρου 287 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν εφαρμογή μόνο στην εξέταση της αποτελεσματικότητας [σημ. τ. Μτφ.: «operational efficiency»] της διαχείρισης της ΕΚΤ». Επιπλέον, ο κανονισμός για τη θέσπιση του ΕΕΜ ζητά ειδικά από το ΕΕΣ να «[...] λαμβάνει επίσης υπόψη τα εποπτικά καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ δυνάμει του παρόντος κανονισμού»¹³. Μολονότι ο όρος «επιχειρησιακός» [«operational»] δεν υπάρχει στην αγγλική και στη γερμανική [σημ. τ. Μτφ.: ούτε και στην ελληνική] απόδοση της Συνθήκης και δεν καθορίζεται στα διεθνή πρότυπα ελέγχου, η έννοια της αποδοτικότητας [σημ. τ. Μτφ.: ο όρος «operational efficiency» έχει αποδοθεί λανθασμένα ως «αποτελεσματικότητα» στην ελληνική έκδοση της Συνθήκης] έχει από μακρού αποσαφηνιστεί στα διεθνή πρότυπα ελέγχου, καθώς και στον δημοσιονομικό κανονισμό που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης όπως και στο διαθέσιμο σε κάθε ενδιαφερόμενο εγχειρίδιο ελέγχου επιδόσεων¹⁴.

14 Το ΕΕΣ θεωρεί ότι στον τομέα των εποπτικών δραστηριοτήτων, η αξιολόγηση της αποδοτικότητας συνεπάγεται την αξιολόγηση του κατά πόσον τα εποπτικά όργανα εκτελούν τα καθήκοντά τους κατά τρόπο που ελαχιστοποιεί τον κίνδυνο χρηματοπιστωτικής αστάθειας και το δυνητικό κόστος για τους δημοσιονομικούς

¹² Άρθρα 285 και 287, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

¹³ Άρθρο 20, παράγραφος 7, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2013.

¹⁴ Βάσει του άρθρου 33 του δημοσιονομικού κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046, η αρχή της αποδοτικότητας «αφορά την καλύτερη δυνατή σχέση μεταξύ χρησιμοποιηθέντων μέσων, αναληφθεισών δραστηριοτήτων και επίτευξης στόχων». Στο σημείο 1.2.2 του εγχειριδίου ελέγχου επιδόσεων του ΕΕΣ, η αρχή της «αποδοτικότητας» ορίζεται ως η βέλτιστη σχέση μεταξύ των χρησιμοποιηθέντων πόρων και των εκροών, των αποτελεσμάτων και του αντικτύπου που παρήχθησαν.

πόρους¹⁵. Στο πλαίσιο των ελέγχων επιδόσεων που διενεργεί, το ΕΕΣ δεν αξιολογεί την κανονικότητα των επιμέρους εποπτικών αποφάσεων και, συνεπώς, δεν την υποβάλλει σε αυτό το είδος ελέγχου συμμόρφωσης, καθώς οι αποφάσεις αυτές υπόκεινται σε νομική αξιολόγηση από το Δικαστήριο της ΕΕ. Ομοίως, οι δημοσιονομικοί έλεγχοι θα εξακολουθήσουν να διενεργούνται από ανεξάρτητους ιδιωτικούς ελεγκτές, όπως προβλέπει η σχετική νομοθεσία.

15 Βάσει όλων των ισχυόντων διεθνών προτύπων, ο ελεγκτής είναι αυτός που ορίζει τις πληροφορίες που χρειάζεται για την εκτέλεση των εργασιών του και την εξαγωγή συμπερασμάτων¹⁶. Επιπλέον, αναγνωρίζεται διεθνώς η σημασία της απεριόριστης πρόσβασης των ανώτατων οργάνων ελέγχου σε πληροφορίες¹⁷. Αυτά ισχύουν και για το ΕΕΣ, που έχει το δικαίωμα να ζητά από την ΕΚΤ «κάθε έγγραφο ή πληροφορία αναγκαία για την εκτέλεση των καθηκόντων του»¹⁸, όπως θεμελιώνεται στη Συνθήκη. Ως εκ τούτου, θα ήταν απαράδεκτο ένας οποιοσδήποτε ελεγχόμενος να καθορίζει τον βαθμό της πρόσβασης σε έγγραφα ή να περιορίζει αυτή την πρόσβαση με οποιονδήποτε τρόπο. Ωστόσο, από το 2015, η ΕΚΤ, ως ελεγχόμενη οντότητα, αποφασίζει μονομερώς ποιες πληροφορίες θεωρεί αναγκαίες για την εκτέλεση των καθηκόντων του ΕΕΣ.

16 Στο παρελθόν η ΕΚΤ είχε ισχυριστεί ότι η υποβολή της σε εξωτερικό έλεγχο επιδόσεων δεν θα ήταν συμβατή με την ανεξαρτησία της ως κεντρικής τράπεζας. Ωστόσο, σε πολλές προηγμένες οικονομίες και σε κράτη μέλη της ΕΕ, αποτελεί συνήθη πρακτική η τραπεζική εποπτεία να υποβάλλεται σε εξωτερικό δημόσιο έλεγχο, ακόμη και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η εποπτεία αυτή ασκείται από κεντρική τράπεζα¹⁹. Αυτό αποδεικνύει όχι μόνο ότι ο δημόσιος εξωτερικός έλεγχος είναι συμβατός με την ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών και τις αρχές της Βασιλείας για τις τραπεζικές

¹⁵ Το ΕΕΣ θεωρεί ότι η ερμηνεία της αποδοτικότητας στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με την ερμηνεία του ίδιου όρου στο πλαίσιο της νομισματικής πολιτικής.

¹⁶ Παραδείγματος χάριν, ISA 200, ISSAI 1 και 10.

¹⁷ ISSAI 1, ενότητα 10, και ISSAI 10, αρχή 4, όπως αναγνωρίζεται από τα Ηνωμένα Έθνη στο ψήφισμα A/66/209.

¹⁸ Άρθρο 287, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το οποίο ισχύει πλήρως ως προς την εντολή του ΕΕΣ όσον αφορά την ΕΚΤ.

¹⁹ Παραδείγματος χάριν, στις ΗΠΑ και στον Καναδά (βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 29/2016 του ΕΕΣ, παράρτημα V), όπως και, λόγου χάριν, στη Γερμανία, στη Γαλλία, στην Ισπανία και στις Κάτω Χώρες (βλέπε έκθεση της ειδικής ομάδας για την ευρωπαϊκή τραπεζική ένωση προς την Επιτροπή Επαφών των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου, προσάρτημα 1).

εποπτικές αρχές, αλλά επίσης ότι αυτό συνιστά θεμελιώδη αρχή της χρηστής δημόσιας διοίκησης. Στο πνεύμα αυτό, ένα μέλος του διοικητικού συμβουλίου της ΕΚΤ παραδέχθηκε επίσης την ανάγκη ύπαρξης των κατάλληλων απαιτήσεων λογοδοσίας, περιλαμβανομένου του εξωτερικού δημόσιου ελέγχου (βλέπε **πλαίσιο 1**)²⁰.

Πλαίσιο 1

Αποσπάσματα (σε μετάφραση) από την κεντρική ομιλία του Yves Mersch, με τίτλο «Αναπροσαρμογή της ανεξαρτησίας της Κεντρικής Τράπεζας» (Central bank independence revisited)

«Το άρθρο 130 της Συνθήκης και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθιστούν σαφές ότι η ανεξαρτησία της οποίας απολαύει η ΕΚΤ περιορίζεται από την εκτέλεση των καθηκόντων που ανατίθενται στο Ευρωσύστημα [...]». Τα καθήκοντα και οι λειτουργίες που ανατίθενται στην ΕΚΤ από το δευτερογενές δίκαιο [όπως η τραπεζική εποπτεία] δεν εμπίπτουν, ως εκ τούτου, στο πεδίο εφαρμογής της αρχής της ανεξαρτησίας που ορίζεται στο άρθρο 130 της Συνθήκης [...].»

«Η λογοδοσία της ΕΚΤ όσον αφορά τα εποπτικά της καθήκοντα διαφέρει και είναι περισσότερο ενισχυμένη από την αντίστοιχη που εφαρμόζεται για τη νομισματική πολιτική της λόγω του δυνητικού αντικτύπου της στους φορολογουμένους [...].»

17 Επιπλέον, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατέστησε σαφές ότι, ενώ η ΕΚΤ απολαύει μεγάλης ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων που της αναθέτει η Συνθήκη, αυτό δεν έχει ως συνέπεια «να την αποσπάσει εξ ολοκλήρου από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και να την εξαιρέσει από κάθε κανόνα κοινοτικού δικαίου». Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο ανέφερε ότι η ΕΚΤ υπόκειται «στον έλεγχο του Δικαστηρίου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου»²¹. Επίσης ανέφερε ότι, αν και τα καθήκοντα αυτά αλληλοεπικαλύπτονται, είναι εντελώς διαφορετικά: «[...] οι διαπιστώσεις που περιλαμβάνονται στην απόφαση του Δικαστηρίου πρέπει γενικά να περιορίζονται στο αντικείμενο της διαφοράς. Αντίθετα, το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί,

²⁰ Κεντρική ομιλία του Yves Mersch, με τίτλο «Αναπροσαρμογή της ανεξαρτησίας της Κεντρικής Τράπεζας» (Central bank independence revisited) η οποία εκφωνήθηκε στις 30 Μαρτίου 2017.

²¹ Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2003, Επιτροπή κατά ΕΚΤ, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395, παράγραφος 135.

[...] να ενεργεί ακόμη και με δική του πρωτοβουλία και να καθορίζει συναφώς το αντικείμενο του ελέγχου –εντός βέβαια των ορίων των αρμοδιοτήτων του»²².

18 Σε δήλωση προς βουλευτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²³, η ΕΚΤ ισχυρίστηκε ότι δεν ήταν σε θέση να παράσχει ορισμένες πληροφορίες στο ΕΕΣ λόγω των απαιτήσεων της περί απορρήτου. Εντούτοις, το πρωτογενές δίκαιο απαιτεί από όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να «*διαβιβάζουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, μετά από αίτησή του, κάθε αναγκαίο έγγραφο ή πληροφορία για την εκπλήρωση της αποστολής του*»²⁴. Κατά συνέπεια, το ΕΕΣ έχει διευρυμένο δικαίωμα άμεσης πρόσβασης σε όλες τις πληροφορίες που θεωρεί απαραίτητες για την εκπλήρωση των ελεγκτικών καθηκόντων του, περιλαμβανομένων, όπου είναι αναγκαίο, εμπιστευτικών εγγράφων και πληροφοριών σχετικών με τράπεζες. Εάν, στο πλαίσιο μελλοντικού ελέγχου, η ΕΚΤ αρνηθεί να παράσχει πληροφορίες στο ΕΕΣ ή δεν ανταποκριθεί σε αίτημα του ΕΕΣ για παροχή ελεγκτικών πληροφοριών, το ΕΕΣ έχει το δικαίωμα να εισάγει το ζήτημα ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ.

19 Αποτελεί, συνεπώς, συνήθη πρακτική για το ΕΕΣ να αξιολογεί και διαφυλάσσει εμπιστευτικές πληροφορίες. Αυτό ισχύει για πολλούς ελέγχους, περιλαμβανομένου του ελέγχου της Ευρωπαϊκής Αρχής Κινητών Αξιών και Αγορών ή του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης. Σημειωτέον επίσης ότι το ΕΕΣ και οι υπάλληλοί του δεσμεύονται από σαφείς υποχρεώσεις τήρησης του επαγγελματικού απορρήτου, οι οποίες απορρέουν απευθείας από τη Συνθήκη, τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το πλαίσιο δεοντολογίας του ΕΕΣ²⁵. Οι διατάξεις αυτές παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις που διασφαλίζουν ότι τα

²² Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα Trstenjak της 25ης Μαΐου 2011, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, παράγραφος 71.

²³ Απάντηση της Danièle Nouy, Προέδρου του ΕΕΜ, της 21ης Μαρτίου 2018, στην επιστολή (QZ006) του Miguel Viegas, βουλευτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

²⁴ Άρθρο 287, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

²⁵ Άρθρο 339 ΣΛΕΕ και άρθρο 17 του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενότητα 4 των κατευθυντήριων οδηγιών δεοντολογίας του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (απόφαση αριθ. 66-2011).

εμπιστευτικά έγγραφα που υποβάλλουν στο ΕΕΣ οι ελεγχόμενοι του δεν κοινοποιούνται σε μη εξουσιοδοτημένους τρίτους²⁶.

20 Στο παρελθόν, η ΕΚΤ ανέφερε ότι άλλες απαιτήσεις λογοδοσίας, όπως οι ετήσιες εκθέσεις της ή οι επανεξετάσεις της Επιτροπής, αντισταθμίζουν την απουσία του κατάλληλου δημόσιου ελέγχου. Επισημαίνεται ότι οι ετήσιες εκθέσεις, οι επανεξετάσεις από τους νομοθέτες και οι απαντήσεις στα ερωτήματά τους δεν αποτελούν αποκλειστικά ίδιον της ΕΕ, αλλά συνιστούν συνήθη πρακτική σε χώρες που επιτρέπουν τον πλήρη έλεγχο των επιδόσεων των τραπεζικών εποπτικών αρχών. Πόσο μάλλον δε που οι ρυθμίσεις λογοδοσίας που εξαρτώνται από την προθυμία του θεσμικού οργάνου να δημοσιοποιήσει πληροφορίες δύσκολα μπορούν να είναι αποτελεσματικές. Μόνον έλεγχοι επιδόσεων με πλήρη πρόσβαση σε πληροφορίες, διενεργούμενοι από ανεξάρτητους επαγγελματίες ελεγκτές, βάσει διεθνών προτύπων, μπορούν να εξασφαλίσουν αποτελεσματική λογοδοσία.

21 Στο πλαίσιο αυτό, το ΕΕΣ οφείλει να τονίσει ότι τα διεθνή πρότυπα απαιτούν σαφώς τη θέσπιση κατάλληλων ρυθμίσεων δημόσιου ελέγχου για τις δημόσιες διοικήσεις σε όλες τις δημοκρατίες (βλέπε σημείο 6). Το δικαίωμα των πολιτών και των κοινοβουλίων σε κατάλληλους δημόσιους ελέγχους δεν μπορεί να υποκατασταθεί από άλλες ρυθμίσεις λογοδοσίας, ιδίως όταν πρόκειται για έναν τομέα που άπτεται τόσο των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών όσο η σωστή εποπτεία των τραπεζών. Οι δημόσιοι έλεγχοι παρέχουν διασφάλιση και πληροφορίες σχετικά με την χρήση των δημόσιων πόρων και τους κινδύνους στους οποίους είναι εκτεθειμένοι οι φορολογούμενοι.

Σύνοψη και έκκληση για δράση

22 Το ΕΕΣ καταβάλλει εκτεταμένες προσπάθειες για την εκπλήρωση της αποστολής του και την προαγωγή της λογοδοσίας και της διαφάνειας στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας και εξυγίανσης. Ωστόσο, η τρέχουσα θέση της ΕΚΤ όσον αφορά την πρόσβαση του ΕΕΣ σε έγγραφα και πληροφορίες ελέγχου δεν του επιτρέπει να ανταποκρίνεται σωστά στις κανονιστικές υποχρεώσεις του. Ως εκ τούτου, στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας, που εμπεριέχει σοβαρούς κινδύνους για τους δημόσιους

²⁶ Επιπλέον, ορισμένοι υπάλληλοι του ΕΕΣ διαθέτουν εξουσιοδότηση ασφάλειας (χορηγηθείσα από τα αντίστοιχα κράτη μέλη), η οποία τους επιτρέπει την πρόσβαση σε διαβαθμισμένες πληροφορίες έως τον βαθμό του εμπιστευτικού ή ΑΠΟΡΡΗΤΟΥ εγγράφου. Το ΕΕΣ εφαρμόζει επίσης αυστηρή πολιτική φυσικής, λογικής και οργανωτικής ασφάλειας των πληροφοριών.

πόρους, ο κατάλληλος δημόσιος έλεγχος εξακολουθεί να είναι ανέφικτος και η λογοδοσία ανεπαρκής.

23 Ως εκ τούτου, το ΕΕΣ εφιστά συγκεκριμένα την προσοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής στη στασιμότητα των συζητήσεων με την ΕΚΤ και ζητά:

- πλήρη στήριξη των καθηκόντων του ΕΕΣ και των δικαιωμάτων του για πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν την ΕΚΤ και συγκεκριμένα την τραπεζική εποπτεία
- την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2013, για τη θέσπιση του ΕΕΜ, ώστε να οριστεί σαφώς ότι παρέχεται στο ΕΕΣ το δικαίωμα να διενεργεί ελέγχους επιδόσεων με αντικείμενο τις εποπτικές λειτουργίες της ΕΚΤ και, σύμφωνα με τη Συνθήκη, ότι το ΕΕΣ διαθέτει πλήρη δικαιώματα πρόσβασης σε οποιοδήποτε έγγραφο θεωρεί αναγκαίο για τον σκοπό αυτό.

Παράρτημα Ι - Χρονολόγιο των προσπαθειών του ΕΕΣ

Ημερομηνία	Δημοσίευση	Περιγραφή
Οκτώβριος 2011	Η Επιτροπή Επαφών δημοσίευσε ψήφισμα σε συνέχεια της ιδέας για εμβάθυνση της ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης.	Η Επιτροπή Επαφών έλαβε υπόψη τις προτεινόμενες αλλαγές στη χρηματοπιστωτική και οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ. Τόνισε τον καθοριστικό ρόλο της αρχής της επαρκούς διαφάνειας, της κατάλληλης λογοδοσίας και του ενδεδειγμένου δημόσιου ελέγχου.
Δεκέμβριος 2012	Θέση του Συμβουλίου επί των νομοθετικών προτάσεων για τη θέσπιση του ΕΕΜ.	
Φεβρουάριος 2013	Γνώμη του ΕΕΣ σχετικά με τα προβλεπόμενα δικαιώματα ελέγχου του ΕΕΜ.	Το ΕΕΣ έκρινε ότι η «αποδοτικότητα της διαχείρισης» περιλάμβανε τον έλεγχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.
Μάιος 2013	Η Επιτροπή Επαφών δημοσίευσε δήλωση σχετικά με τις νομοθετικές προτάσεις περί ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης.	Η Επιτροπή Επαφών έλαβε υπόψη τις σαφείς προτάσεις για εμβάθυνση της ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό τόνισε εκ νέου τη σημασία ενός συνεπούς πλαισίου ελέγχου και λογοδοσίας, καθώς και τη σημασία της πρόβλεψης εξωτερικού ελέγχου στη νομοθεσία της ΕΕ, ιδίως όσον αφορά τη δημιουργία της τραπεζικής ένωσης.
Οκτώβριος 2013	Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ ο κανονισμός για τον ΕΕΜ.	
Ιούνιος 2014	Το ΕΕΣ ενημέρωσε την ΕΚΤ ότι σκόπευε να διενεργήσει έλεγχο επιδόσεων.	Έλεγχος της «αποδοτικότητας της διαχείρισης» του ΕΕΜ.
Ιούλιος 2014	Το ΕΕΣ δημοσίευσε την ειδική έκθεση αριθ. 05/2014 σχετικά με την ΕΑΤ.	Το ΕΕΣ συνέστησε τον διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων της ΕΑΤ, του ΕΕΜ και των ΕΑΑ.
Ιούνιος 2015	Το ΕΕΣ ενημέρωσε την ΕΚΤ ότι είχε εγκρίνει υπόμνημα σχεδιασμού του ελέγχου.	Το υπόμνημα σχεδιασμού του ελέγχου του ΕΕΜ καθυστέρησε σημαντικά λόγω των μακρών συζητήσεων με την ΕΚΤ αναφορικά με την εντολή του ΕΕΣ.

Ιούνιος 2015	Η Επιτροπή Επαφών δημοσίευσε δήλωση σχετικά με το δυνητικό ελεγκτικό έλλειμμα και τη χαρτογράφηση των ελεγκτικών δικαιωμάτων των ΑΟΕ στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας.	Τα ΑΟΕ της ΕΕ προειδοποίησαν για το ενδεχόμενο να υπάρξει ελεγκτικό έλλειμμα στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας στην Ευρώπη και έκαναν έκκληση να υπάρξει κατάλληλη λογοδοσία. Επιπλέον, δημοσιεύθηκε η χαρτογράφηση των ελεγκτικών δικαιωμάτων όσον αφορά την τραπεζική εποπτεία, και τονιζόταν η ανάγκη να αναγνωριστούν παρεμφερή ελεγκτικά δικαιώματα στο ΕΕΣ, δεδομένης της θέσπισης του ΕΕΜ.
Δεκέμβριος 2015	Ο Πρόεδρος της Ευρωομάδας απάντησε με επιστολή στη δήλωση της Επιτροπής Επαφών.	Μολονότι η Ευρωομάδα θεωρούσε ότι το ΕΕΣ διέθετε ελεγκτική εντολή για τον τομέα της τραπεζικής εποπτείας, ζήτησε από την Επιτροπή να εξετάσει το ενδεχόμενο ενός μνημονίου συνεννόησης μεταξύ ΕΚΤ και ΕΕΣ.
Ιούλιος 2016	Κοινή επιστολή προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή των ΑΟΕ της Γερμανίας και των Κάτω Χωρών για λογαριασμό της Επιτροπής Επαφών.	Έκκληση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εξεύρει λύση στα υπάρχοντα προβλήματα κατά την επανεξέταση του κανονισμού του ΕΕΜ.
Νοέμβριος 2016	Το ΕΕΣ δημοσίευσε την ειδική έκθεση αριθ. 29/2016 σχετικά με τον ΕΕΜ.	Στην έκθεση τονιζόταν η άρνηση της ΕΚΤ να παράσχει καθοριστικής σημασίας έγγραφα.
Οκτώβριος 2017	Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε έγγραφο με την επανεξέταση του κανονισμού για τον ΕΕΜ.	Η Επιτροπή επανέλαβε το δικαίωμα του ΕΕΣ για πρόσβαση σε έγγραφα και ζήτησε από την ΕΚΤ και το ΕΕΣ να συνάψουν μνημόνιο συνεννόησης.
Δεκέμβριος 2017	Η ειδική ομάδα για την τραπεζική ένωση της Επιτροπής Επαφών δημοσίευσε την έκθεσή της σχετικά με τον παράλληλο έλεγχο της τραπεζικής εποπτείας στην ΕΕ που είχε διενεργηθεί.	Η ειδική ομάδα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι είχε δημιουργηθεί «πραγματικό» ελεγκτικό έλλειμμα εξαιτίας της συμπεριφοράς της ΕΚΤ.
Δεκέμβριος 2017	Το ΕΕΣ δημοσίευσε την ειδική έκθεση αριθ. 23/2017 σχετικά με το ΕΣΕ.	Το ΕΕΣ δήλωσε ότι η πρόσβασή του σε έγγραφα είχε περιοριστεί εν μέρει καθώς το ΕΣΕ είχε απαλείψει πληροφορίες προερχόμενες από την ΕΚΤ ή δεν παρείχε πληροφορίες.
Ιανουάριος 2018	Το ΕΕΣ δημοσίευσε την ειδική έκθεση αριθ. 02/2018 σχετικά με τη	Δεδομένου ότι η ΕΚΤ αρνήθηκε την πρόσβαση σε σημαντικά έγγραφα, το ΕΕΣ αποφάσισε ότι η εμπέλευση του ελέγχου του

	διαχείριση κρίσεων από την ΕΚΤ.	έπρεπε να περιοριστεί και ότι για ορισμένα τμήματα του έργου της ΕΚΤ τα συμπεράσματα θα μπορούσαν να είναι μόνο προσωρινά.
Φεβρουάριος 2018	Το ΕΕΣ υπέβαλε στην ΕΚΤ σχέδιο πρότασης για ένα μνημόνιο συνεννόησης.	Το ΕΕΣ υπέβαλε στην ΕΚΤ πεντασέλιδο σχέδιο μνημονίου συνεννόησης για την αποσαφήνιση της πρόσβασης σε έγγραφα, όπως είχε προτείνει η Επιτροπή.
Μάρτιος 2018	Η ΕΚΤ απάντησε σε ερωτήσεις βουλευτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόσβαση του ΕΕΣ σε έγγραφα.	Η ΕΚΤ ανέφερε ότι διέθετε στο ΕΕΣ μόνο περιορισμένα έγγραφα, δεδομένου ότι ερμήνευε την εντολή του ΕΕΣ ως εξαιρετικά περιορισμένη.
Απρίλιος 2018	Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης απαλλαγής για το 2016.	Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναγνώρισε ότι η ΕΚΤ δεν σεβόταν τα δικαιώματα του ΕΕΣ για πρόσβαση σε πληροφορίες και ζήτησε από την ΕΚΤ να συνεργαστεί πλήρως. Ζήτησε επίσης από το ΕΕΣ ενημέρωση για την κατάσταση στο τέλος του 2018.
Απρίλιος 2018	Η ΕΚΤ ενημέρωσε το ΕΕΣ ότι ανέλυε το προτεινόμενο μνημόνιο συνεννόησης.	Η ΕΚΤ ενημέρωσε το ΕΕΣ ότι είχε λάβει το προτεινόμενο μνημόνιο συνεννόησης και ότι το ανέλυε. Ανέφερε επίσης ότι σκόπευε να ζητήσει τη γνώμη των σχετικών ενδιαφερόμενων μερών.
Ιούνιος 2018	Το ΕΕΣ ζήτησε από την ΕΚΤ να απαντήσει σχετικά με το προτεινόμενο μνημόνιο συνεννόησης.	Το ΕΕΣ ζήτησε από την ΕΚΤ να το ενημερώσει σχετικά με την πρόοδο της ανάλυσης του προτεινόμενου μνημονίου συνεννόησης και τον πιθανό χρόνο της απάντησης.
Ιούλιος 2018	Η ΕΚΤ ενημέρωσε το ΕΕΣ ότι βρισκόταν ακόμη σε διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη.	Η ΕΚΤ ενημέρωσε το ΕΕΣ ότι βρισκόταν ακόμη σε διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και ότι, συγκεκριμένα, ανέμενε την απάντηση της Επιτροπής.
Οκτώβριος 2018	Η ΕΚΤ ενημέρωσε το ΕΕΣ ότι δεν μπορούσε ακόμη να απαντήσει.	Η ΕΚΤ ενημέρωσε το ΕΕΣ ότι εξακολουθούσε να μην είναι σε θέση να απαντήσει στο προτεινόμενο σχέδιο μνημονίου συνεννόησης, δεδομένου ότι βρισκόταν ακόμη σε διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη.
Νοέμβριος 2018	Η Επιτροπή Επαφών δημοσίευσε δήλωση.	Η Επιτροπή Επαφών ζήτησε από τους υπευθύνους για τη λήψη αποφάσεων την ενίσχυση των ρυθμίσεων λογοδοσίας και ελέγχου στον τομέα της τραπεζικής

		εποπτείας και την εξασφάλιση σαφούς και ευρείας εντολής υπέρ του ΕΕΣ.
Δεκέμβριος 2018	Το ΕΕΣ δημοσίευσε ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.	Το ΕΕΣ δημοσίευσε την απάντησή του στο αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (που είχε διατυπωθεί τον Απρίλιο του 2018). Ενημέρωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις προσπάθειες που κατέβαλλε και ανέλυσε τα ζητήματα που παρέμεναν ανεπίλυτα. Ως εκ τούτου, εξακολουθούσε να είναι αδύνατος ο προσήκων έλεγχος της τραπεζικής εποπτείας που ασκεί η ΕΚΤ και η λογοδοσία εξακολουθούσε να είναι περιορισμένη.

Πηγή: ΕΕΣ.