



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΕΝΙΑΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΤΟΜΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2017 - 2018

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ευάγγελος Σ. Μυλωνάς-Τσούμας

A.M : 7340011117011

ΤΙΤΛΟΣ

**Το περιεχόμενο της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος στο
δίκαιο της εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων και
επιχειρήσεων επενδύσεων σύμφωνα με το ενωσιακό και το
ελληνικό τραπεζικό δίκαιο**

Επιβλέπων Καθηγητής: Χρήστος Βλ. Γκόρτσος

Αθήνα

Νοέμβριος 2018

Copyright © 2018

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Ευχαριστίες

Για εμένα προσωπικά η διπλωματική μου εργασία, πέρα από την κορωνίδα των μεταπτυχιακών μου σπουδών αποτελεί και μία ευκαιρία να ευχαριστήσω όλους εκείνους τους ανθρώπους, οι οποίοι με στήριξαν και κατέστησαν δυνατή, όχι μόνο τη συγγραφή της παρούσας, αλλά και την ίδια τη φοίτησή μου στο μεταπτυχιακό του Δημοσίου Δικαίου.

Πρωτίστως ευχαριστώ τον πατέρα μου, Στέφανο, ο οποίος, όχι μόνο σεβόταν πάντοτε την ελευθερία των επιλογών μου, αλλά, με στήριζε και με όλες του τις δυνάμεις. Ευχαριστώ τη μητέρα μου, Ελένη, για όλο τον προσωπικό χρόνο που έχει θυσιάσει για μένα και την πίστη που μου έδειξε από την πρώτη στιγμή. Γνωρίζω ότι η φοίτησή μου στο μεταπτυχιακό τμήμα σήμανε για τους γονείς μου μεγάλη επιβάρυνση της καθημερινότητάς τους, κάτι που ποτέ δεν άφησαν να φανεί. Ευχαριστώ το Γιώργο, το μικρό μου αδελφό, για την ωριμότητα και την ακέραια στάση που έδειξε κατά τις στιγμές που το είχα ανάγκη. Θα ήθελα επίσης να πω «ευχαριστώ» στους φίλους μου, οι οποίοι με συντροφεύουν από μικρά παιδιά και βρίσκονταν δίπλα μου σε κάθε χαρά και δυσκολία όλο αυτό το διάστημα.

Τολμώ να πω ότι οι μεταπτυχιακές μου σπουδές διεύρυναν τους ορίζοντες μου και μου προσέφεραν σημαντικά εφόδια για τη μελλοντική μου πορεία. Ως προς αυτό οφείλω να αποδώσω τις ευχαριστίες μου στον κύριο Γκόρτσο για την πολύτιμη καθοδήγηση, το ενδιαφέρον και την εμπιστοσύνη του, αλλά και τους κυρίους Δρόσο και Βλαχόπουλο, των οποίων οι διδαχές μου προκάλεσαν το ερέθισμα να δώσω βάθος στην παρούσα εργασία. Ευχαριστώ τους συμφοιτητές μου στο τμήμα του Δημοσίου Δικαίου για τις πλάκες που κάναμε και τη διάθεση για αλληλοβοήθεια και συνεργασία που είχαμε. Ευχαριστώ το συνάδελφο Νίκο Σιγαλό, όχι μόνο για τη βοήθεια που μου προσέφερε, αλλά και για τον τρόπο, με τον οποίο την παρείχε. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ. Νίκο Σαλακά για τις πολύτιμες γνώσεις και εμπειρίες του που μοιράστηκε μαζί μου, απαραίτητες για να κατανοήσω βαθύτερα το αντικείμενο της εργασίας μου.

Ελπίζω η παρούσα να αποτελεί, έστω μία μικρή δικαίωση των προσδοκιών τους από μένα.

Περιεχόμενα

<i>Εισαγωγικές Παρατηρήσεις:</i>	11
Ενότητα Α:	13
Από την ανάγκη σε μία νέα κανονικότητα	13
Α.1 Η ανάγκη για έναν ενιαίο θεσμό στο δίκαιο εξυγίανσης της Ευρωζώνης.....	13
<i>A.1.1 Εισαγωγή</i>	13
<i>A.1.2 Η προσωρινή λύση της διάσωσης με κρατικούς πόρους</i>	14
<i>A.1.3 Η μετάβαση στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση</i>	15
Α.2 Η σύνδεση με την κλασική έννοια του δημοσίου συμφέροντος, τα οικονομικά δικαιώματα και τη νομολογία της οικονομικής κρίσης.....	16
<i>A.2.1 Η κλασική έννοια του Δημοσίου Συμφέροντος</i>	16
<i>A.2.2 Δημόσιο Δίκαιο και χρηματοπιστωτικό σύστημα</i>	18
<i>A.2.3 Οικονομικά Δικαιώματα και δημοσιονομικό συμφέρον</i>	18
<i>A.2.4 Το δημοσιονομικό συμφέρον στα χρόνια της ελληνικής κρίσης</i>	19
<i>A.2.5 Νομολογία σχετικά με τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα ως σκοπό δημοσίου συμφέροντος</i>	21
Α.3 Το δίκαιο της εξυγίανσης	23
<i>A.3.1 Το ενιαίο ρυθμιστικό πλαίσιο</i>	23
<i>A.3.2 Διάρθρωση του ρυθμιστικού πλαισίου της εξυγίανσης</i>	26
<i>A.3.3 Θεμελιώδεις αρχές της εξυγίανσης</i>	28
<i>A.3.4 Οι προϋποθέσεις εξυγίανσης</i>	29
<i>A.3.5 Μέτρα του δικαίου της εξυγίανσης</i>	30
<i>A.3.6 Αρχές που διέπουν τα μέτρα εξυγίανσης</i>	33
<i>A.3.7 Η αποφασιστική αρμοδιότητα του SRB κατά τον SRMR</i>	34
Ενότητα Β:.....	36
Η αρχή του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης	36
Β.1 Το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας.....	36
<i>B.1.1 Η σύνδεση με την επίτευξη των στόχων της εξυγίανσης</i>	36
<i>B.1.2 Εξειδίκευση των σκοπών της εξυγίανσης</i>	38
<i>B.1.3 Το no creditor worse off principle</i>	46
Β.2 Η αξιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος μέσα από τις υποθέσεις εξυγίανσης	48
<i>B.2.1 Υποθέσεις πριν την εφαρμογή του SRMR</i>	48
<i>B.2.2 Η αξιολόγηση στο πλαίσιο του SRMR</i>	51
<i>B.2.3 Η κλιμακωτή εξέλιξη της αρχής του δημοσίου συμφέροντος και ο ρόλος της στην αποτελεσματικότητα του νέου δικαίου εξυγίανσης</i>	54

B.3 Ο έλεγχος της διαδικασίας.....	56
<i>B.3.1 Έλεγχος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο</i>	<i>56</i>
<i>B.3.2 Έκθεση</i>	<i>56</i>
<i>B.3.3 Ομάδα Εξέτασης Προσφυγών.....</i>	<i>56</i>
<i>B.3.4 Υποχρέωση Λογοδοσίας.....</i>	<i>56</i>
<i>B.3.5 Δικαστικός Έλεγχος</i>	<i>57</i>
<i>Κριτική Αποτίμηση.....</i>	<i>59</i>
<i>Καταληκτικές Παρατηρήσεις.....</i>	<i>63</i>
BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	67

Κατάλογος Ακρωνυμίων

Ελληνόγλωσσα

ΑΠ	Άρειος Πάγος
Άρθρ.	Άρθρο
Βλ.	Βλέπε
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΑΤ	Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (<i>EBA</i>)
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
Εκδ.	Έκδοση / Εκδόσεις
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΜΕ	Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης (<i>SRM</i>)
επ.	επόμενες (σελίδες)
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ν.	νόμος
Ολ.	Ολομέλεια
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
Παρ.	Παράγραφος
Περ.	Περίπτωση
ΠΠΠ	Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο (ΕΣΔΑ)
Σ.	Σύνταγμα
σελ.	σελίδα/σελίδες
σκ.	σκέψη/σκέψεις
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
στ.	στοιχείο
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Συνθ.ΕΕ	Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΤΕΚΕ	Ταμείο Εγγύησης Καταθέσεων και Επενδύσεων
ΤτΕ	Τράπεζα της Ελλάδος

Ξενόγλωσσα

AMV	Asset Management Vehicle
BIS	Bank of International Settlements
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive (2014/59/EU)
DGSD	Deposit Guarantee Schemes Directive (2014/49/EU)
EBA	European Banking Authority
EBU	European Banking Union
ECB	European Central Bank
ECJ	Court of Justice of the European Union
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
EMU	Economic and Monetary Union
EP	European Parliament
ESM	European Stability Mechanism
ESRB	European Systemic Risk Board
EU	European Union
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Spain)
FSB	Financial Stability Board
GL	Guideline (EBA)
Ibid.	Ibidem
ITS	Implementing Technical Standard
MREL	Minimum Requirement for (own funds and) Eligible Liabilities
MoU	Memorandum of Understanding
NCWO	No Creditor Worse Off (principle)
NRA	National Resolution Authority
OJ	Official Journal (of the European Union)
PSI	Private Sector Involvement
RTS	Regulatory Technical Standard
SMEs	Small and Medium Enterprises
SPE	Single Point of Entry
SREP	Supervisory Review and Evaluation Process
SRF	Single Resolution Fund
SRM	Single Resolution Mechanism
SRMR	Single Resolution Mechanism Regulation (806/2014)
SSM	Single Supervisory Mechanism
SSMR	Single Supervisory Mechanism Regulation (1024/2013)
TEU	Treaty on European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις:

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση του δημοσίου συμφέροντος στα πλαίσια του ιδιόμορφου δικαίου της εξυγίανσης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων επενδύσεων. Το δημόσιο συμφέρον δέον όπως πρώτα εξεταστεί μέσα από την παρουσίαση του δικαίου της εξυγίανσης, του οποίου αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο και, εν συνεχεία, υπό το ειδικότερο πρίσμα του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος ως εσχάτη προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της διαδικασίας της εξυγίανσης. Μέσα από τη συλλογιστική αυτή, αλλά και από σχετικές αποφάσεις γίνεται προσπάθεια να περιοριστεί το ευρύ πεδίο του δημοσίου συμφέροντος ως νομικού όρου και να προσδιοριστεί όσο το δυνατόν ακριβέστερα στο πλαίσιο της διαδικασίας της εξυγίανσης. Πάντως, το ενδιαφέρον της παρούσας εργασίας επεκτείνεται και στο γενικότερο χαρακτήρα της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της Ευρωζώνης, ως αιτίας για μεγαλύτερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, όπως και στην ολοένα αυξανόμενη αλληλεπίδραση μεταξύ οικονομίας και δικαίου. Το δημόσιο συμφέρον στο δίκαιο της εξυγίανσης εκφράζει την αέναη σύγκρουση μεταξύ δημόσιας εξουσίας και θεμελιωδών δικαιωμάτων, εμπλουτισμένη με τα στοιχεία της εισροής των οικονομικών μεγεθών στο δίκαιο και της εντονότερης εναρμόνισης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Για την κατανόηση του περιεχομένου μίας έννοιας, η οποία υπερχειλίζει του εξειδικευμένου δικαίου της εξυγίανσης αναγκαία είναι μία διττή προσέγγιση:

A) Αρχικά εξετάζεται η διαμόρφωση του δημοσιονομικού συμφέροντος μέχρι την κατοχύρωση ενός ενιαίου εξυγιαντικού πλαισίου και ο τρόπος, με τον οποίο η οικονομική κρίση ανέδειξε την ανάγκη όχι μόνο για περισσότερη ρύθμιση και εναρμόνιση στο πλαίσιο του δικαίου της εξυγίανσης των χρηματοπιστωτικών φορέων, αλλά και για ένα νέο συστημικό θεσμό. Η διαφοροποίηση του δημοσίου συμφέροντος που δημιούργησε και διαπνέει την εξυγίανση σε σχέση με την κλασική έννοια του δημοσίου συμφέροντος, αλλά και η σύνδεσή του με την επιρροή της έννοιας της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας κατά τα χρόνια της κρίσης, αποτελούν βασικότερα στοιχεία για την αναζήτηση της πεμπτουσίας του ισχύοντος δικαίου εξυγίανσης. Αναγκαία κρίνεται μία αναλυτική περιγραφή της διαδικασίας της εξυγίανσης, η οποία αποτέλεσε την απάντηση στην κρίση και είναι διαμορφωμένη στη βάση της αρχής του δημοσίου συμφέροντος.

B) Εν συνεχεία επιχειρείται μία ανάλυση του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος ως προϋπόθεσης για την ενεργοποίηση της διαδικασίας της εξυγίανσης, εστιάζουσα, κυρίως, στους στόχους αυτής, αλλά και στην εφαρμογή του από τις αρμόδιες αρχές. Μέσα από το συνδυασμό θεωρίας και πρακτικής εφαρμογής γίνεται προσπάθεια αναζήτησης του περιεχομένου της

αξιολόγησης του δημοσίου συμφέροντος, ώστε να είναι η τελευταία συμβατή με τις αρχές της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου.

Βασικό νομοθετικό κείμενο, στο οποίο βασίζεται η παρούσα εργασία είναι ο Κανονισμός (ΕΕ) 806/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (SRMR), ο οποίος εγκαθιδρύει τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης. Με τη λειτουργία του μηχανισμού αυτού θεσμοθετείται ενιαία αποφασιστική αρμοδιότητα σε επίπεδο Ευρωζώνης για τη θέση των συστημικά σημαντικών χρηματοπιστωτικών φορέων σε εξυγίανση. Ο SRMR διαδέχθηκε την Οδηγία 59/20014/ΕΕ (BRRD), με την οποία εφαρμόζεται παράλληλα και στην οποία πολλές φορές παραπέμπει για συμπλήρωση. Για λόγους συντομίας, στην παρούσα θα γίνεται αναφορά κυρίως στις διατάξεις του SRMR, ενώ από τη BRRD θα αναφέρονται, μόνο οι διατάξεις, οι οποίες δεν αναφέρονται στον SRMR. Η BRRD έχει ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 2 του ν.4335/2015 και τα εσωτερικά αυτού άρθρα. Στην παρούσα ο γράφων επιλέγει να αναφέρεται στη BRRD και όχι στον ελληνικό νόμο 4335/2015, καθότι ο SRMR παραπέμπει ευθέως στο κείμενο της BRRD. Εξάλλου, το δίκαιο της εξυγίανσης παρουσιάζει εξαιρετικά υψηλό δείκτη υποχρεωτικής εναρμόνισης και συνεργασίας μεταξύ των εθνικών και των ευρωπαϊκών αρχών και θεσμών. Για λόγους, λοιπόν, ενότητας της ερμηνείας και ακριβολογίας ορθότερο κρίνεται να ληφθεί η BRRD ως σημείο αναφοράς της παρούσας. Σημειωτέον ότι σε ορισμένα σημεία προκρίνεται η ανάλυση του ζητήματος σε ό, τι αφορά ειδικότερα στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, δεδομένου ότι το τραπεζικό σύστημα αποτελεί μέχρι και σήμερα τον ισχυρότερο τομέα του χρηματοπιστωτικού συστήματος σε επίπεδο Ευρωζώνης. Σε κάθε περίπτωση, παρότι η παρουσίαση του δημοσίου συμφέροντος γίνεται, κυρίως, βάσει ευρωπαϊκών πηγών, η θεώρηση του ζητήματος από τη σκοπιά του Συντάγματος και της ελληνικής συνταγματικής θεωρίας και νομολογίας αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο για την ανάπτυξη εποικοδομητικών προβληματισμών.

Ενότητα Α:

Από την ανάγκη σε μία νέα κανονικότητα

Α.1 Η ανάγκη για έναν ενιαίο θεσμό στο δίκαιο εξυγίανσης της Ευρωζώνης

Α.1.1 Εισαγωγή

Στην εποχή της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, όπου το αγορακεντρικό μοντέλο διοίκησης έχει κυριαρχήσει στον ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο¹, η ελευθερία της αγοράς αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα. Η επιχειρηματική ελευθερία και η ελευθερία του ανταγωνισμού πραγματώνονται μέσω της λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και ολοένα περισσότερα φυσικά και νομικά πρόσωπα συμμετέχουν στην κυκλοφορία του χρήματος. Το φαινόμενο αυτό αποκαλείται χρηματοπιστωτική ενσωμάτωση². Η εξέλιξη του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου, υπήρξε ιδιόμορφη, καθώς εκκίνησε από μία μακρά περίοδο αδράνειας (από το έτος 1958 έως το έτος 1985), την οποία ακολούθησε η περίοδος της κατάργησης των κρατικών παρεμβάσεων³ και του ενιαίου χρηματοπιστωτικού χώρου και κατέληξε σε μία περίοδο έντονης ρυθμιστικής παρέμβασης, ως αποκύημα των οικονομικών κρίσεων. Η τελευταία παγκόσμια οικονομική κρίση έλαβε χώρα κατά την περίοδο 2007 – 2009 στις ΗΠΑ, όταν η χρηματιστηριακή «φούσκα» της κολοσσιαίας «Lehman Brothers Holdings Inc.» έσκασε ως ωρολογιακή βόμβα το έτος 2008, προκαλώντας ένα φαινόμενο ντόμινο, το οποίο βύθισε σχεδόν όλο τον κόσμο της δυτικής οικονομίας σε κρίση και άλλαξε άρδην το ρυθμιστικό πλαίσιο στο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Σε επίπεδο ΕΕ, η κρίση της Ευρωζώνης εκκίνησε από το δημοσιονομικό χρέος των κρατών-μελών και συνεχίστηκε με το φαύλο κύκλο μεταξύ δημοσιονομικού και χρηματοπιστωτικού χρέους⁴, καταδεικνύοντας το πόσο ευάλωτη είναι η ΟΝΕ, όταν δε συνοδεύεται από κατάλληλα και ενοποιημένα μέτρα για τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η ελάχιστη διασυνδυαστική συνεννόηση στην πρόληψη και στη διαχείριση των κρίσεων, η διασυνδεσιμότητα των χρηματοπιστωτικών φορέων και ο αυξημένος κίνδυνος μετάδοσης, η

¹ Δελλής (2018), σελ. 21

² Σύμφωνα με τα δεδομένα της Παγκόσμιας Τράπεζας (<http://databank.worldbank.org>) το ποσοστό των ατόμων που διατηρούν τραπεζικούς λογαριασμούς στην Ελλάδα συνολικά υπερβαίνει το 85%

³ Γκόρτσος (2011), σελ. 320

⁴ Hadjiemmanuil (2015), σελ. 6-10

έλλειψη κανόνων για κατανομή των βαρών και αλληλεπίδραση μεταξύ δημοσιονομικού και χρηματοπιστωτικού χρέους αποτέλεσαν βασικές αιτίες του προβλήματος.

A.1.2 Η προσωρινή λύση της διάσωσης με κρατικούς πόρους

Η σπασμωδική απάντηση στον κίνδυνο κατάρρευσης της οικονομίας ήταν η διάσωση ενός χρηματοπιστωτικού φορέα με τη χρήση κρατικών πόρων, δηλαδή η ανακεφαλαιοποίηση του φορέα με κρατικούς πόρους (στο εξής: bail-out). Πρόκειται για ειδική μορφή κρατικής ενίσχυσης, η οποία είναι μόνο κατ' εξαίρεση συμβατή με το ευρωπαϊκό δίκαιο και τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Κατά τα χρόνια της κρίσης το bail-out συνδέθηκε με το χαρακτηρισμό συγκεκριμένων επιχειρήσεων ως πολύ ισχυρών, ώστε να αφεθούν να περιέλθουν σε κατάσταση αφερεγγυότητας («too big to fail») και χρησιμοποιήθηκε συχνότατα προκειμένου να αποτρέψει την αποσταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος και να διασώσει την εμπιστοσύνη της αγοράς. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης τα bail-outs, αν και κατ' αρχήν μη επιτρεπτά⁵, διασφάλισαν την έγκριση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (στο εξής: «η Επιτροπή») βάσει της διατάξεως της παραγράφου 3 εδ. β' του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ, το οποίο δίνει τη δυνατότητα κρατικής ενίσχυσης για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, ύστερα από άδεια της Επιτροπής. Εν τέλει η χρηματοπιστωτική σταθερότητα του κράτους – μέλους ή της Ευρωζώνης αποτέλεσε τον κυρίαρχο στόχο για την αντιμετώπιση της κρίσης και τη δικαιολογητική βάση των κρατικών ενισχύσεων, ενώ ταυτόχρονα η διάκριση των χρηματοπιστωτικών φορέων σε σημαντικούς και μη οδήγησε αναπόφευκτα σε ανομοιόμορφη αντιμετώπιση των πιστωτών και, ιδίως των ανασφάλιστων καταθετών των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων⁶.

Η προσφυγή σε bail-out αποτέλεσε ομολογουμένως λύση ανάγκης θέτοντας νομικά, ηθικά, αλλά και ουσιαστικά ζητήματα. Πέρα από ισχυρό πλήγμα στην ελευθερία του ανταγωνισμού συνιστά και επιβάρυνση του δημοσίου ταμείου με χρήση των χρημάτων των φορολογουμένων, οι οποίοι ουδεμία ευθύνη φέρουν για την ατυχή κατάληξη του συστημικά σημαντικού χρηματοπιστωτικού φορέα. Φυσικό επακόλουθο ήταν η χρηματοπιστωτική κρίση να μετατραπεί γρήγορα σε δημοσιονομική, από τη στιγμή που οι ζημίες καλύπτονταν με χρήματα των φορολογουμένων. Το bail-out αποδείχθηκε ότι είναι μία τακτική, η οποία οδηγεί σε καταχρήσεις, σε επιπλέον ηθικό κίνδυνο στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και στη διατήρηση του φαύλου κύκλου μεταξύ εθνικού και τραπεζικού χρέους, με ολοένα επιβλαβέστερες συνέπειες για την παγκόσμια οικονομία⁷.

⁵ ΣΛΕΕ, Άρθρο 125

⁶ Γκόρτσος (2011), σελ. 99-100

⁷ Απόφαση 2011/77/ΕΕ Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αιτ. σκ. 1

Η Επιτροπή ενέκρινε έκτακτες κρατικές ενισχύσεις ύψους 3.892,60 δισεκατομμυρίων ευρώ για τα έτη από 2008-2014⁸. Οι κρατικές, όμως, αυτές ενισχύσεις μετέτρεψαν τελικά το τραπεζικό χρέος σε δημοσιονομικό (Ιρλανδία), ενώ συνέβη και το αντίστροφο, δηλαδή το εθνικό χρέος δημιούργησε και χρηματοπιστωτικό (Ελλάδα). Δημιουργήθηκε, έτσι ένας φαύλος κύκλος μεταξύ δημοσιονομικού χρέους και χρέους των χρηματοπιστωτικών φορέων, το βασικότερο πρόβλημα για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στα χρόνια της κρίσης⁹. Η κρίση απέδειξε ότι οι εθνικές αρχές είχαν ισχυρά κίνητρα να προστατεύουν το συμφέρον της εθνικής τους αγοράς¹⁰. Η ανακοίνωση της Επιτροπής του 2013¹¹ σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις και το ειδικό καθεστώς για την εξυγίανση σηματοδότησαν την απομάκρυνση από τη λύση των κρατικών ενισχύσεων¹².

A.1.3 Η μετάβαση στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση

Η κρίση τόνισε την έλλειψη θεσμών αντιμετώπισης της αφερεγγυότητας των συστημικά σημαντικών χρηματοπιστωτικών φορέων και σήμανε την επανεκκίνηση ενός καθεστώτος ρυθμιστικής παρέμβασης με σκοπό να επικαλυφθούν οι αστοχίες της αγοράς και να αποτραπεί ο αντίκτυπος της αφερεγγυότητας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και των επενδυτικών εταιρειών¹³. Οι κανόνες για την ONE στις Συνθήκες ήταν φτιαγμένοι για να αποτρέψουν την κρίση, αλλά όχι για να τη διαχειριστούν¹⁴. Κρίθηκε ότι, ιδίως στα πλαίσια της ONE, η συνεννόηση από μόνη της δεν αρκούσε για την αντιμετώπιση της κρίσης, αλλά υπήρχε ανάγκη για κοινή λήψη αποφάσεων¹⁵. Την απάντηση στην κρίση αποτέλεσε μία σειρά πολιτικών αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ¹⁶.

Σημαντικότερη θεσμική εξέλιξη αποτέλεσε η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης (EBU), μίας κατασκευής, η οποία εκκίνησε το έτος 2012 ως απάντηση τόσο στην παγκόσμια οικονομική κρίση όσο και στην κρίση της Ευρωζώνης¹⁷ και έχει κομβικό ρόλο

⁸ **Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017)** – Πίνακες Έγκρισης Κρατικών Ενισχύσεων

⁹ **Hadjiemmanuil (2015)**, σελ. 19

¹⁰ Βλ. **Πρόταση Επιτροπής για δημιουργία του SRMR, COM/2013/0520 final - 2013/0253 (COD)**, Αιτιολογική σκέψη 5, όπου αναφέρεται ότι “οι εθνικές εποπτικές αρχές έχουν ισχυρά κίνητρα για την ελαχιστοποίηση του δυνητικού αντίκτυπου των τραπεζικών κρίσεων στις εθνικές τους οικονομίες, υιοθετώντας μονομερή δράση για την απαγόρευση τραπεζικών εργασιών”

¹¹ **Ανακοίνωση 2013/C 216/01 της Επιτροπής**

¹² **Hadjiemmanouil (2017)**, σελ. 1-2

¹³ **Γκόρτσος (2016)**, σελ. 90-108

¹⁴ **Hinarejos (2015)**, σελ. 128

¹⁵ **Αναφορά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, EUCO 120/12**, σελ. 26

¹⁶ Αναλυτικά βλ. **Gortsos (2018)**, σελ. 32 επ.

¹⁷ **Γκόρτσος (2016)**, σελ. 109 επ.

στο νέο σύστημα προστασίας έναντι των κρίσεων¹⁸. Η EBU αποτελείται από τρεις (3) βασικούς πυλώνες: την εποπτεία, την εξυγίανση και το σύστημα εγγύησης καταθέσεων¹⁹. Ο στόχος της είναι η σταθερότητα της ONE, η μείωση του ηθικού κινδύνου, η αποσύνδεση του δημοσίου χρέους από την κρίση του χρηματοπιστωτικού τομέα²⁰ και η ταυτόχρονη προστασία των φορολογουμένων, ενώ απαραίτητη κρίθηκε η εγκαθίδρυση ενιαίου εγχειριδίου κανόνων (single rulebook), για τον καθένα από τους τρεις (3) πυλώνες της. Η EBU καλύπτει τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και άλλα μέλη της Ε.Ε., ανάλογα με το πόσο εκείνα επιθυμούν τη συμμετοχή τους²¹. Η πρακτική της Επιτροπής κατά τα χρόνια της κρίσης επηρέασε σημαντικά τους πυλώνες της EBU. Η EBU αποτελεί μία μείζονα θεσμική αλλαγή στην ΕΕ, δικαιολογητική βάση, της οποίας αποτέλεσε το δημόσιο συμφέρον, όχι μόνο των κρατών μελών, αλλά και της Ευρωζώνης ως σύνολο. Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη της αρχής του δημοσίου συμφέροντος στα πλαίσια του δεύτερου πυλώνα της EBU, εκείνου της εξυγίανσης. Πριν, όμως, από τη συγκεκριμένη ανάλυση, δέον όπως μελετηθεί η κλασική έννοια του δημοσίου συμφέροντος και η διαμόρφωσή του κατά τα χρόνια της οικονομικής κρίσης, η οποία και αποτέλεσε τη γενεσιουργό αιτία του δικαίου της εξυγίανσης.

A.2 Η σύνδεση με την κλασική έννοια του δημοσίου συμφέροντος, τα οικονομικά δικαιώματα και τη νομολογία της οικονομικής κρίσης

A.2.1 Η κλασική έννοια του Δημοσίου Συμφέροντος

Το δημόσιο συμφέρον διακρίνεται κατ' αρχήν από το ιδιωτικό και περιλαμβάνει όλες τις επί μέρους έννοιες του μη ιδιωτικού συμφέροντος. Σε αντίθεση με το τελευταίο που έχει ως φορέα το πρόσωπο, το δημόσιο συμφέρον έχει ως σημείο αναφοράς τα πρόσωπα ως σύνολο ή υποσύνολα.²² Αναφέρεται συνήθως ως θεμιτός περιορισμός στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων²³. Ως έννοια παραμένει αόριστη, προκειμένου να δύναται να ερμηνεύεται με ελαστικότητα και να ανταποκρίνεται στις εκάστοτε συνθήκες, θα πρέπει πάντως να τίθεται στα πλαίσια του θετικού δικαίου, όπως χαράσσονται από το Σύνταγμα και τους νόμους και να ορίζεται μόνο από τα συνταγματικά οριζόμενα όργανα, κατά τη συνταγματικά οριζόμενη ιεραρχία και διαδικασία²⁴. Έτσι δημόσιο συμφέρον είναι εκείνο που ο νόμος ορίζει ως τέτοιο,

¹⁸ **Gortsos (2015)**, σελ. 2-19

¹⁹ **Ibid**, σελ. 19-23

²⁰ **Blundell-Wignall (2011)**, σελ. 5-13

²¹ **Moss, Wessels, Haentjens (2017)**, παρ. 1.28

²² **Σπυρόπουλος (2006)**, σελ. 364 επ.

²³ Ενδεικτικά: **Σύνταγμα**, Αρ. 17 παρ. 1, 106 παρ. 1 α', 24 παρ. 1 ε', 12 παρ. 5

²⁴ **Δαγτόγλου (1986)**, σελ. 425 (430-431), Ε.Α. ΣτΕ 143/2001 και **Χρυσόγονος (2006)**, σελ. 85 επ.

συνδεόμενο άρρηκτα με την αρχή της νομιμότητας. Το δημόσιο συμφέρον διαπλάθεται ως έννοια βάσει των εκάστοτε αντιλήψεων του νομοθέτη, αλλά τίθεται, όπως και κάθε νομοθεσία, εντός των συνταγματικών πλαισίων²⁵. Είναι κατ' αρχήν νομική έννοια, διότι είτε αποτελεί στοιχείο περιεχομένου κανόνων δικαίου, είτε το σκοπό των νομικών πράξεων ή υλικών ενεργειών των προσώπων της Διοίκησης²⁶. Θα πρέπει να αναφερθεί ότι δημόσιο συμφέρον συνιστά και η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων συλλογικά. Έτσι το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί «υπερπεριορισμό» των δικαιωμάτων, αλλά, αντίθετα, μπορεί να προάγεται και μέσω του μη περιορισμού αυτών²⁷. Εξάλλου, έχει υποστηριχθεί ότι η «πεμπουσία της άσκησης ενός δικαιώματος είναι ότι ένα άτομο δικαιούται προστασία έναντι της πλειοψηφίας ακόμα και σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος»²⁸. Αυτό δε σημαίνει ότι δε χρησιμοποιήθηκε από την ελληνική νομολογία ως γενική αρχή – άλλοθι για τη συγκάλυψη της αντισυνταγματικότητας περιορισμών που προσβάλλουν ατομικά δικαιώματα²⁹.

Υπάρχει άποψη στη θεωρία που υποστηρίζει ότι το δημόσιο συμφέρον, στην ουσία αποτελεί μυστικό άρθρο του Συντάγματος που υπερτερεί των φανερών συνταγματικών διατάξεων, κατακρίνοντας την αοριστία και την ελαστικότητα του όρου, αλλά και την ισχυρή κανονιστική του δύναμη³⁰. Το ΣτΕ, σε μία (1) περίπτωση προέβαλε με διαύγεια την υποταγή ορισμένων συνταγματικών διατάξεων σε άλλες που κατοχυρώνουν το δημόσιο συμφέρον σε ορισμένη μορφή του³¹. Η άποψη αυτή της νομολογίας ενδεχομένως να κατέληγε και στην απαλλαγή του κοινού νομοθέτη από τις συνταγματικές επιταγές, καθιστώντας άνευ ουσίας τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων³². Σε κάθε περίπτωση, η ιδιαιτερότητα του δημοσίου συμφέροντος συνίσταται στο ότι μπορεί να θεμελιώνεται σε στοιχεία εξωνομικά, γεγονός που του δίνει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως διάυλος επικοινωνίας μεταξύ των νομικών εννοιών και της πραγματικότητας. Το ζήτημα της παράλυσης των συνταγματικών διατάξεων και της δικαστικής προστασίας ένεκα του δημοσίου συμφέροντος τέθηκε εκ νέου κατά τα χρόνια της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα.

²⁵ Σπυρόπουλος (2006), σελ. 364 επ.

²⁶ Σπηλιωτόπουλος (2011), σελ. 91 επ.

²⁷ Βλαχόπουλος (2017), σελ. 23 (39)

²⁸ Dworkin (1991), σελ. 146

²⁹ Χρυσόγονος (2006), σελ. 85 επ.

³⁰ Δαγτόγλου Π.Δ. (2010), σελ. 117 επ. παρ. 121 και, παρ. 48 και Καμτσίδου (2001), σελ. 68

³¹ ΟΛΣΤΕ 400/86

³² Δαγτόγλου (1986), παρ. 425 και Δαγτόγλου (2005), παρ. 245 επ.

A.2.2 Δημόσιο Δίκαιο και χρηματοπιστωτικό σύστημα

Στο συνταγματικό λόγο της οικονομίας κεντρικό ρόλο διαδραματίζει η αγορά³³. Σε ένα χώρο, ο οποίος κατά κανόνα υφίσταται προκειμένου να εξυπηρετηθεί η ελεύθερη αγορά και ο υγιής ανταγωνισμός, το Δημόσιο Δίκαιο εισάγει αυστηρές παρεμβατικές ρυθμίσεις. Αυτό συμβαίνει, διότι ελλοχεύει ο κίνδυνος των αστοχιών της αγοράς, οι οποίες δύνανται να οδηγήσουν το χρηματοπιστωτικό σύστημα ακόμα και σε κατάρρευση³⁴. Η ρυθμιστική νομοθεσία ακολουθεί την «προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος» και αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση ενός δημόσιου αγαθού, όπως είναι η σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος³⁵. Ως προς την πρόσφατη οικονομική κρίση λέχθηκε, ότι τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και οι επενδυτές αναμειγνύοντο σε υπερβολικά ριψοκίνδυνες δραστηριότητες και ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο δεν ήταν επαρκές για να περιορίσει την ένταση του συστημικού κινδύνου ή να εκτιμήσει τις συνέπειές του σε έναν υψηλά διασυνδεδεμένο οικονομικό κόσμο³⁶. Αμφισβητείται, πάντως, η δυνατότητα του, προσηλωμένου στην αρχή της νομιμότητας, δημοσίου δικαίου να αντισταθμίσει τις αστοχίες της αγοράς³⁷.

A.2.3 Οικονομικά Δικαιώματα και δημοσιονομικό συμφέρον

Η αποκατάσταση της διαταραγμένης χρηματοπιστωτικής σταθερότητας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη χρήση μέτρων εξαιρετικού χαρακτήρα με ισχυρό αντίκτυπο στα δικαιώματα. Τέτοιο εξαιρετικό μέτρο αποτελεί και εξυγίανση³⁸, όπου βασικές ασφαλιστικές δικλείδες για τα οικονομικά δικαιώματα αποτελούν το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος και η αρχή της αναλογικότητας³⁹. Στο Σύνταγμα η οικονομική ελευθερία και η προστασία της ιδιοκτησίας προστατεύονται βάσει των άρθρων 5 παρ. 1 και 17 παρ. 1 του Σ., αντίστοιχα, ενώ το δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία προστατεύεται κατά το άρθρο 20 παρ. 1 του Σ. Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί μία παράμετρο, η οποία, κατά το Σύνταγμά μας, μνημονεύεται ιδιαιτέρως ως θεμιτός περιορισμός στα οικονομικά δικαιώματα⁴⁰. Ο ειδικότερος περιορισμός του άρθρου 106 παρ. 2 του Σ. χαράσσει τα αποθετικά όρια, προκειμένου να εναρμονιστεί το ιδιωτικό συμφέρον με τον ανθρωποκεντρικό και κοινωνικό προσανατολισμό της συνταγματικής τάξης.

³³ Δρόσος (2011), σελ. 65

³⁴ Αναλυτικά βλ. Γκόρτσος (2016), σελ. 35-38 και Δελλής (2018), σελ. 73-92

³⁵ Γκόρτσος (2016), σελ. 29

³⁶ Hinarejos (2015), σελ. 40

³⁷ Δελλής (2018), σελ. 42

³⁸ Merler (2017), σελ. 5,10,13,16

³⁹ Grünwald (2017), σελ. 294

⁴⁰ Σύνταγμα, Άρθρο 17 παρ. 1 και 106 παρ. 1

Δεδομένης της ενιαίας ρύθμισης του δικαίου της εξυγίανσης, άμεσου εφαρμογής τυγχάνει το ευρωπαϊκό δίκαιο και, ιδιαίτερα, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 του ΧΘΔΕΕ), αλλά και το δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής και δίκαιης δίκης (άρθρο 47 του ΧΘΔΕΕ). Ο Χάρτης δεσμεύει τα όργανα της Ένωσης, όχι μόνο κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, αλλά γενικά σε κάθε συμπεριφορά τους, ιδίως αν αυτή παράγει έννομες συνέπειες⁴¹. Ομοίως, εφαρμογής τυγχάνει και η ΕΣΔΑ και ιδίως το δικαίωμα στην ιδιοκτησία σύμφωνα με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη κατά το άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ. Παρατηρεί κανείς ότι το δημοσιονομικό συμφέρον και η προστασία των οικονομικών δικαιωμάτων τελούν σε σχέση αμοιβαιότητας. Όπως επισημαίνει και ο Ευρωπαίος νομοθέτης: «*Η σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση για την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς*»⁴². Υπό την έννοια αυτή, η χρηματοπιστωτική σταθερότητα αποτελεί δημόσιο συμφέρον, ούσα προϋπόθεση για την άσκηση των οικονομικών δικαιωμάτων.

A.2.4 Το δημοσιονομικό συμφέρον στα χρόνια της ελληνικής κρίσης

Προς αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα, λήφθηκε σειρά μέτρων, σε βάρος κατ' αρχήν των περιουσιακών δικαιωμάτων των πολιτών, με σκοπό την εξομάλυνση της δημοσιονομικής σταθερότητας της χώρας. Στο πρώτο Μνημόνιο Συνεννόησης, το οποίο υπεγράφη στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το ν. 3845/2010, στο κεφάλαιο 1 περιγράφονται με εξαντλητικό τρόπο η οικονομική ύφεση που αντιμετώπιζε το ελληνικό κράτος και η μετάδοση του κρατικού χρέους στο χρηματοπιστωτικό τομέα. Στους δε σκοπούς δημοσίου συμφέροντος της εφαρμογής του ανωτέρω Μνημονίου Συνεννόησης αναφέρεται ξεκάθαρα η «...διόρθωση των δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης...» και η «...εφαρμογή μιας χρηματοπιστωτικής πολιτικής για τη διατήρηση της ευρωστίας του τραπεζικού τομέα...»⁴³. Την ίδια άποψη ενστερνίστηκε και ο Έλληνας νομοθέτης, στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4046/2012, όπου αναφέρεται η αναδιάταξη του ελληνικού δημοσίου χρέους, ως μέτρο κατεπείγον, χωρίς το οποίο, οι συνέπειες για την ελληνική, ευρωπαϊκή και παγκόσμια οικονομία θα ήταν απρόβλεπτες, λόγω της απειλής της μετάδοσης του συστημικού κινδύνου⁴⁴. Στην ίδια έκθεση, ο νομοθέτης προβαίνει σε μία (αναπόφευκτη) αναφορά στα οικονομικά δικαιώματα των πιστωτών του Ελληνικού

⁴¹ Απόφαση ΔΕΕ Ledra C-8/15 σκ.67 και απόφαση Pringle C-370/12 σκ. 163-164

⁴² BRRD, αιτιολογική σκέψη (3)

⁴³ Ν. 3845/2010, Παράρτημα ΙΙΙ – Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, ενώ αντίστοιχη ήταν η δομή και για την παροχή στήριξης σε άλλες χώρες, βλ. Απόφαση 2011/77/ΕΕ του Συμβουλίου για Ιρλανδία σκ. 2, 3.

⁴⁴ Ν. 4046/2012, Αιτιολογική έκθεση, μέρος Α' Γενική Παρουσίαση

Δημοσίου, αναφέροντας ότι σε περίπτωση αδυναμίας πληρωμών, οι πιστωτές θα έχαναν εξ ολοκλήρου τα χρήματά τους⁴⁵. Έτσι, ο νομοθέτης όρισε το περιεχόμενο του δημοσιονομικού συμφέροντος μέσα από τα οικονομικά μεγέθη και τις επιταγές της αγοράς.

Η άποψη της νομικής θεωρίας για το δημόσιο συμφέρον σε οικονομικά χαλεπούς καιρούς, πριν ακόμα το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης ήταν ότι «οι διαφορές αυτές θα πρέπει να εξομαλύνονται μέσα από διαδικασίες δημοκρατικής συμμετοχής και πολιτικής ευθύνης και όχι διά της δικαστικής οδού⁴⁶». Πριν την οικονομική ύφεση στη χώρα το ταμειακό συμφέρον του ελληνικού Δημοσίου δεν αποτελούσε λόγο δημοσίου συμφέροντος, θεμιτό για την επιβολή περιορισμών σε ατομικά δικαιώματα κατά τη νομολογία του ΣτΕ⁴⁷. Αντίστοιχα, προ της οικονομικής κρίσης, η νομολογία του Αρείου Πάγου έκανε λόγο για «δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος υπέρ του κοινωνικού συνόλου και της επιτασόμενης προστασίας της ιδιοκτησίας ως ατομικού δικαιώματος»⁴⁸. Συναφώς είχε κρίνει και το ΕΔΔΑ σχετικά με παραβάσεις του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ⁴⁹.

Με την έξαρση της οικονομικής κρίσης η σχετική νομολογία μεταβλήθηκε και το ταμειακό συμφέρον αναβαθμίστηκε σε δημοσιονομικό συμφέρον, που αποτελούσε όχι μόνο λόγο δημοσίου συμφέροντος, αλλά και επιτακτική ανάγκη⁵⁰. Η λήψη των μέτρων, δικαιολογήθηκε εν πολλοίς από τη νομολογία του ΣτΕ, λόγω του εκτάκτου χαρακτήρα των μέτρων και του κατεπείγοντος της αναδιάρθρωσης του ελληνικού χρέους⁵¹. Το δημόσιο συμφέρον φάνηκε να αποτελεί «υπερσυνταγματική» αρχή ως ένα σύγχρονο «salus populi»⁵². Η νομολογία χρησιμοποίησε ως επιχείρημα τη λεγόμενη «κανονιστική δύναμη του πραγματικού», δηλαδή το πώς οι πραγματικές καταστάσεις ανατρέπουν τα δεδομένα και επιβάλλονται στο δίκαιο⁵³. Η αρχή pacta sunt servanda οριοθετήθηκε από την αρχή rebus sic standibus⁵⁴. Ταυτόχρονα, τα οικονομικά μεγέθη αποτέλεσαν τη δικαστική αιτιολογία του δημοσίου συμφέροντος,

⁴⁵ **Ibid**

⁴⁶ **Χρυσόγονος (2006)**, 3^η έκδοση σελ. 85 επ.

⁴⁷ Στη **ΣτΕ 1663/2009** κρίθηκε ότι: «... μόνο το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου δεν ταυτίζεται με το δημόσιο συμφέρον και δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παραβίαση του δικαιώματος του ενδιαφερομένου για προστασία της περιουσίας του...»

⁴⁸ **ΑΠ 26/2003** Ολ. ΤοΣ 2003, 746

⁴⁹ **ΕΔΔΑ Μειδάνης κατά Ελλάδας**

⁵⁰ **ΣτΕ Ολ. 668/2012**, σκ. 10, 12, 13, 35 και **1116/2014**, σκ. 15, 21

⁵¹ **ΣτΕ Ολ. 668/2012**, σκ. 35 και **ΣτΕ Ολ. 1116/2014** σκ. 21

⁵² **Βλαχόπουλος (2012)**, σελ. 193-195 και **Γεραπετρίτης (2011)**, σελ. 469

⁵³ **Δρόσος (2011)**, σελ. 64-66

⁵⁴ **ΣτΕ Ολ. 1116/2014**, σκ. 24

ακριβώς, όπως το είχε πράξει ο Έλληνας νομοθέτης⁵⁵, ενώ τα οικονομικά δικαιώματα μετατράπηκαν αντικείμενο συμβιβασμού και όχι αδιαπραγμάτευτης προστασίας. Η οικονομική κρίση αποκρυστάλλωσε με κυνικό πλην απόλυτα σαφή τρόπο την έννοια της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας ως πολύπλευρο λόγο δημοσίου συμφέροντος, ενώ, στα πλαίσια της ΕΕ, έδειξε να αποδυναμώνει την ίδια τη συνταγματική ταυτότητα της Χώρας⁵⁶.

A.2.5 Νομολογία σχετικά με τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα ως σκοπό δημοσίου συμφέροντος

Ο σκοπός της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος είναι απαραίτητο να υπάρχει, ώστε να δικαιολογείται η παρέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματα των μετόχων και των πιστωτών, μέσω των εξυγιαντικών μηχανισμών⁵⁷. Η ευρωπαϊκή νομολογία έχει αποφανθεί σχετικά με τη θέση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας ως σκοπού ανώτατου δημοσίου συμφέροντος κατά τα χρόνια της κρίσης. Ο σημαντικότερος ρόλος των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών για τη λειτουργία της οικονομίας της ΕΕ, αλλά και η σημασία της διασυνδεσιμότητάς τους για τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας αναγνωρίστηκε εξ αρχής νομολογιακά από το ΔΕΕ⁵⁸. Στην κρίση του για τη νομιμότητα του ESM το ΔΕΕ ακολούθησε μία τελολογική ερμηνεία με την οποία διέκρινε ότι οι σκοποί του άρθρου 125 ΣΛΕΕ (γνωστού και ως «no bail-out close») είναι αφενός η έμμεση επιβολή στα κράτη-μέλη να ακολουθούν υγιή δημοσιονομική πολιτική και αφετέρου η γενικότερη δημοσιονομική σταθερότητα στην Ευρωζώνη⁵⁹. Μέσα από την ερμηνεία αυτή διέκρινε τον απόλυτο σκοπό της ΟΝΕ, ο οποίος δεν είχε βάση στις Συνθήκες και υπερέβαινε τα όρια της σταθερότητας των τιμών και της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών. Ο σκοπός αυτός ήταν η σταθερότητα στην Ευρωζώνη⁶⁰. Η κρίση σήμανε για την ΟΝΕ την απομάκρυνση από ένα σύστημα κανόνων και την υιοθέτηση ενός συστήματος οικονομικής πολιτικής. Στην απόφαση Pringle το ΔΕΕ δικαιολόγησε τη μεταβολή αυτή, αναγνωρίζοντας την ύπαρξη ενός υπέρτατου σκοπού, ήτοι της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στη ζώνη του Ευρώ και τον τοποθέτησε πάνω από τους κανόνες της ΣΛΕΕ, οι οποίοι στόχευαν στην δημοσιονομική πειθαρχία και τη σταθερότητα των τιμών⁶¹. Οι αποφασιστικές ενέργειες τις ΕΕ στα χρόνια της κρίσης προκάλεσαν αντιδράσεις στα κράτη-μέλη, οι οποίες θα μπορούσαν να διαχωριστούν σε δύο

⁵⁵ ΣτΕ Ολ. 668/2012, σκ. 9

⁵⁶ Drossos (2018), σελ. 6

⁵⁷ World Bank Group (2016), σελ. 106

⁵⁸ C-526/14 Tadei Kotnik κλπ. κατά Drzavni zbor Republike Slovenje, σκ. 50 και C-8/15 P. – C10/15 P. Ledra Advertising v Commission and ECB, σκ. 72

⁵⁹ ΔΕΕ C-370/12 - Thomas Pringle κατά Gouvernement of Ireland, σκ. 106

⁶⁰ Hinarejos (2015), σελ. 128

⁶¹ Ibid

(2) κατηγορίες⁶². Αρχικά, υπήρξε η εσωτερική αντίδραση από τα δικαστήρια των «δανειζομένων» κρατών-μελών (Ελλάδα, Πορτογαλία), όπου το ζήτημα ήταν η υπεράσπιση των δικαιωμάτων (ιδίως των περιουσιακών) των πολιτών που επλήγησαν από τα μέτρα λιτότητας⁶³. Αντίδραση, όμως, υπήρξε και από τα κράτη-«δανειστές» (Γερμανία), όπου τέθηκε το ζήτημα της παραβίασης της συνταγματικής ταυτότητας του κράτους, λόγω της υπέρβασης των παραχωρηθέντων στην ΕΕ εξουσιών⁶⁴. Παρότι το ΔΕΕ δεν έλυσε το ζήτημα στη βάση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας ως υπέρτατου δημόσιου σκοπού⁶⁵, η τελευταία φαίνεται να διαπνέει όλη την ερμηνευτική προσέγγιση του Δικαστηρίου, σε μία πολιτικοποιημένη νομική κρίση.

Ειδικότερα ως προς την εξυγίανση, αυτή είχε ήδη κριθεί νόμιμη από το ΔΕΕ, το οποίο έκρινε ότι η κατανομή των βαρών δεν αποτελεί παραβίαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και του δικαιώματος στην ιδιοκτησία, δεδομένου ότι το δημόσιο συμφέρον για τη διασφάλιση της προστασίας των επενδυτών δεν υπερέχει σε καμία περίπτωση του συμφέροντος που προκύπτει από την ανάγκη για χρηματοπιστωτική σταθερότητα⁶⁶. Στην υπόθεση του bail-in στα κυπριακά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα⁶⁷ το ΔΕΕ επικαλέστηκε το δημόσιο συμφέρον, το οποίο συνίστατο στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της Ευρωζώνης ως θεμιτό σκοπό για τον περιορισμό των περιουσιακών δικαιωμάτων των μετόχων και των πιστωτών⁶⁸. Η ανωτέρω σκέψη αποτέλεσε αναλογική στάθμιση μεταξύ των οικονομικών δικαιωμάτων και της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Το ΔΕΕ στην κρίση του για τις κρατικές ενισχύσεις στα ιρλανδικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα δε δίστασε να ορίσει ως επιτακτικό δημόσιο συμφέρον την ανάγκη για έκτακτες εξυγιάνσεις τραπεζών, διαφοροποιώντας το από προηγούμενη νομολογία που αφορούσε στη συνήθη διαδικασία εξυγίανσης ενός μόνο χρηματοπιστωτικού ιδρύματος⁶⁹, ικανό να παραγκωνίσει διατάξεις του δευτερογενούς ευρωπαϊκού δικαίου⁷⁰.

Αντίστοιχη είναι και η νομολογία του ΕΔΔΑ στην υπόθεση του ελληνικού PSI, όπου και κρίθηκε ότι δεν υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 του ΠΠΠ ΕΣΔΑ, λόγω του υπέρτερου

⁶² **Drossos (2018)**, σελ. 3-7, 8-23

⁶³ Βλ. ανωτέρω παρ. υπό στοιχείο **A.2.4**

⁶⁴ **BVerG 2BvR 2728/13**, σκ. 27, 30, 31

⁶⁵ **ΔΕΕ C-62/14** - Peter Gauweiler κ.λπ. κατά Deutscher Bundestag σκ. 46-65

⁶⁶ **ΔΕΕ - C-526/16** - Tadei Kotnik κλπ. κατά Drzavni zbor Republike Slovenije, σκ. 91

⁶⁷ Βλ. κατωτέρω παρ. υπό στοιχείο **B.2.1.2.**

⁶⁸ **ΔΕΕ - C-8/15 P** - Ledra Advertising v Commission and ECB σκ. 74

⁶⁹ **C-441/93 ΔΕΕ Pafitis and others**

⁷⁰ **C-41/15 ΔΕΕ Dowling and others v Minister for Finance** σκ. 44, 48, 53

σκοπού της δημοσιονομικής σταθερότητας⁷¹. Τα μέτρα εξυγίανσης έχουν κριθεί ως εν δυνάμει παραβίαση του δικαιώματος στην ιδιοκτησία⁷², όμως το ΕΔΔΑ έχει κρίνει ότι δεδομένων των εξαιρετικών συνθηκών στο χρηματοπιστωτικό τομέα, είναι απαραίτητο ένα ευρύ πεδίο διακριτικής ευχέρειας στις αποφάσεις που επεμβαίνουν άμεσα στη λειτουργία των χρηματοπιστωτικών φορέων⁷³. Το πεδίο αυτό διευρύνεται έτι περισσότερο, σύμφωνα με το ΔΕΕ, όταν η κρίση αφορά σε περιπτώσεις που εμπεριέχουν περίπλοκες οικονομικές και κοινωνικές εκτιμήσεις⁷⁴ ή επιλογές τεχνικής φύσεως⁷⁵. Παρόλα, αυτά θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι αρχές θα πρέπει να τηρούν τις διαδικαστικές δεσμεύσεις του δικαίου της ΕΕ, όπως είναι εκείνη της επαρκούς αιτιολογίας του άρθρου 296 παρ. 2 ΣΛΕΕ⁷⁶.

Η σταδιακή απομάκρυνση από την κρίση για το χρηματοπιστωτικό σύστημα δε σήμανε την επιστροφή στο προΐσχύσαν δίκαιο, αντιθέτως οι κρίσεις των ανωτάτων ευρωπαϊκών δικαστηρίων, από κοινού με το ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο της «ανάγκης» εν καιρώ κρίσης, προετοίμασαν το έδαφος για την εξέλιξη του δικαίου της εξυγίανσης, σε επίπεδο θεσμικό πλέον.

A.3 Το δίκαιο της εξυγίανσης

A.3.1 Το ενιαίο ρυθμιστικό πλαίσιο

Το δίκαιο της εξυγίανσης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων αποτελεί το τελευταίο οχυρό του λεγόμενου «Safety Net»⁷⁷. Αναπτύχθηκε με σκοπό να μην επιτρέπεται πλέον στις ιδιωτικές εταιρείες υπό κατάρρευση να καταστρέφουν την οικονομία, ούτε να διατηρούνται σε υποστήριξη ζωής, σε βάρος των φορολογουμένων⁷⁸. Αυτό ήταν το λεγόμενο πρόβλημα του «too big to fail», το οποίο αφορά σε επιχειρήσεις, των οποίων το μέγεθος, η διασυνδεσιμότητα και η πολυπλοκότητα, δεν επέτρεπαν τη θέση τους σε διαδικασία εκκαθάρισης. Ως εξυγίανση θα μπορούσαμε να ορίσουμε τη χρήση των εργαλείων και των εξουσιών της εξυγίανσης για την εξυπηρέτηση των σκοπών της⁷⁹. Η διαδικασία της εξυγίανσης ομοιάζει σε πολλά σημεία με την πτωχευτική διαδικασία, αλλά διαφέρει ουσιωδώς από εκείνη για το λόγο ότι προσανατολίζεται κυρίως στην εξυπηρέτηση του

⁷¹ **ECHR Mamatas and Others v. Greece 256/2016**

⁷² **Wojcik (2016)**, σελ. 119

⁷³ **Απόφαση ΕΔΔΑ D.Grainger κλπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου** σκ. 36

⁷⁴ **Απόφαση ΔΕΕ, C-526/14 Kotnik and others**, σκ. 38

⁷⁵ **Απόφαση ΔΕΕ, C-62/14 Gauweiler and others**, σκ. 68

⁷⁶ **Ibid**, παρ. 69-71

⁷⁷ **Gortsos (2018)**, σελ. 33

⁷⁸ **World Bank Group (2016)**, Foreword

⁷⁹ **BRRD**, Άρθρα 37 παρ. 3 και 9 και 31 παρ. 2

δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στη διατήρηση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, την προστασία των καταθέσεων, την αποφυγή της ενεργοποίησης του συστήματος εγγύησης καταθέσεων και στην αποφυγή της προσφυγής σε κρατικές ενισχύσεις και όχι στην ικανοποίηση των πιστωτών⁸⁰. Για το λόγο αυτό η εξυγίανση αποτελεί αρμοδιότητα ρυθμιστικών αρχών και όχι των δικαστηρίων⁸¹. Στο έσχατο σημείο της κρίσης των φορέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ο θεσμός της εξυγίανσης αναλαμβάνει να αποτρέψει την οικονομική καταστροφή και το φαινόμενο ντόμινο της κατάρρευσης του οικονομικού συστήματος, δρώντας ως νομικός θεσμός και όχι ως σπασμωδική ανταπόκριση.

Το ενιαίο δίκαιο της εξυγίανσης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και των υπηρεσιών επενδύσεων για τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκκίνησε ουσιαστικά από τη δημιουργία ενός ενιαίου ρυθμιστικού πλαισίου με τη BRRD⁸², η οποία *«παρέχει στις αρχές ένα αξιόπιστο σύνολο εργαλείων για να παρεμβαίνουν αρκετά έγκαιρα και γρήγορα σε ένα μη υγιές ή προβληματικό ίδρυμα, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέχεια των κρίσιμων χρηματοοικονομικών και οικονομικών λειτουργιών του και παράλληλα να ελαχιστοποιηθούν οι επιπτώσεις της πτώχευσης του ιδρύματος στο οικονομικό και χρηματοπιστωτικό σύστημα»*⁸³. Ως οδηγία, η BRRD επαφίει την ενσωμάτωση στα κράτη μέλη και την τήρηση των διατάξεών της στις εθνικές αρχές εξυγίανσης⁸⁴.

Εν συνεχεία, το πλαίσιο ενισχύθηκε από τον SRMR⁸⁵, ο οποίος μεταθέτει την εξουσία λήψης αποφάσεων σε κεντρικό ευρωπαϊκό οργανισμό και τη διακυβερνητική συμφωνία 8457/2014 για τη μεταφορά και την αμοιβαιοποίηση των συνεισφορών στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (SRF), τα οποία αφορούν στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και όσα προσχωρούν κατά παρέκταση.

Το κεντρικό όργανο λήψης αποφάσεων κατά τον SRMR είναι το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (SRB)⁸⁶, που λειτουργεί από κοινού με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (στο εξής: «το Συμβούλιο»), την Επιτροπή και τις εθνικές αρχές εξυγίανσης. Το SRB είναι υπεύθυνο για την αποτελεσματική και συνεπή λειτουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (SRM)⁸⁷, όπως

⁸⁰ Γκόρτσος (2016), σελ. 353 επ. και Haentjens and Wessels (2015), σελ. 117-149

⁸¹ Moss, Wessels, Haentjens (2017), παρ. 7.01

⁸² Εφαρμοστέα από την 1-1-2015, BRRD, Άρθρο 130

⁸³ BRRD, Αιτιολογική σκέψη (5)

⁸⁴ Ibid, Αιτιολογική σκέψη (15)

⁸⁵ Εφαρμοστέος από την 1-1-2016, SRMR, Άρθρο 99 παρ. 2

⁸⁶ SRMR, Άρθρο 42

⁸⁷ Ibid, Άρθρο 7 παρ. 1

η ΕΚΤ για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εποπτείας (SSM)⁸⁸. Πάντως διαφέρει ουσιωδώς από την τελευταία για το λόγο ότι δεν αποτελεί θεσμικό όργανο της Ε.Ε., αλλά οργανισμό⁸⁹ και περιορίζεται σχετικά με τις αποφασιστικές του αρμοδιότητες, για τις οποίες χρειάζεται τη συνδρομή του Συμβουλίου και της Επιτροπής⁹⁰. Θα πρέπει, συνεπώς, να τελεί σε συμμόρφωση με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο και ιδίως με τις αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής, τα οποία είναι θεσμικά όργανα εξοπλισμένα με την αρμοδιότητα λήψης τελικών αποφάσεων⁹¹. Το SRB, επίσης, έχει την εξουσία λήψης απόφασης για την εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων που εποπτεύονται άμεσα από την ΕΚΤ⁹², υποκαθιστώντας ως προς το ρόλο αυτό τις αρμόδιες εθνικές αρχές⁹³, ενώ έχει και τη δυνατότητα να αναλάβει και την άσκηση των εξουσιών εξυγίανσης για τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα⁹⁴, τα οποία, διαφορετικά, εποπτεύονται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές⁹⁵. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στο SRB συμμετέχουν και μέλη που αντιπροσωπεύουν τις αρμόδιες εθνικές αρχές εξυγίανσης κάθε κράτους μέλους. Το SRB απολαμβάνει πλήρους ανεξαρτησίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του και δεσμεύεται μόνο από το γενικό συμφέρον⁹⁶.

Ο SRMR εφαρμόζεται στις παρακάτω οντότητες: α) πιστωτικά ιδρύματα εγκατεστημένα σε συμμετέχοντα κράτη μέλη, β) μητρικές επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των χρηματοοικονομικών εταιρειών συμμετοχών και των μεικτών χρηματοοικονομικών εταιρειών συμμετοχών, εγκατεστημένες σε συμμετέχον κράτος μέλος, όπου υπόκεινται σε ενοποιημένη εποπτεία που διενεργείται από την ΕΚΤ, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) του SSMR, γ) εταιρείες επενδύσεων και χρηματοοικονομικά ιδρύματα εγκατεστημένα σε συμμετέχον κράτος μέλος, εφόσον καλύπτονται από την ενοποιημένη εποπτεία της μητρικής επιχείρησης που διενεργείται από την ΕΚΤ, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο ζ) του SSMR⁹⁷. Η εφαρμογή του SRMR, αφορά στα «συμμετέχοντα κράτη μέλη» της Ευρωζώνης, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 2 παρ. 1 του SSMR και τα κράτη που

⁸⁸ SSMR, Άρθρο 6 παρ. 1

⁸⁹ SRMR, Αιτιολογική σκέψη (31) και Gortsos (2018), σελ. 81

⁹⁰ ΔΕΕ υποθέσεις C-9/56 και C-10/56 Meroni v High Authority

⁹¹ SRMR, Άρθρο 44

⁹² SSMR, Άρθρο 6

⁹³ SRMR, Άρθρο 7 παρ. 2

⁹⁴ Ibid, Άρθρο 7 παρ. 4, στοιχ. β' και 5

⁹⁵ Ibid, Άρθρο 7 παρ. 3

⁹⁶ Ibid, Άρθρο 47 παρ. 1

⁹⁷ Ibid, Άρθρο 2

συμμετέχουν κατά παρέκταση σύμφωνα με το άρθρο 7 του ίδιου Κανονισμού⁹⁸. Αντιθέτως η BRRD εφαρμόζεται σε όλες τις χώρες της ΕΕ.

Σημαντικότερη επιρροή στο ισχύον δίκαιο εξυγίανσης είχε το διεθνές δίκαιο και, συγκεκριμένα, η Αναφορά του 2011 του Συμβουλίου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (FSB), με την υποστήριξη της παγκόσμιας συνόδου του G-20, όπως αυτή ενημερώθηκε το έτος 2014, με τίτλο «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions» και η Αναφορά του έτους 2016 του FSB, με τίτλο «Key Attributes Assessment Methodology for the Banking Sector». Οι αναφορές του FSB αποτέλεσαν το διεθνές κοινό πλαίσιο για τη διαδικασία της εξυγίανσης.

A.3.2 Διάρθρωση του ρυθμιστικού πλαισίου της εξυγίανσης

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία περί εξυγίανσης περιλαμβάνει τρεις (3) βασικούς πυλώνες:

1. ***Την προετοιμασία***⁹⁹, η οποία αφορά στα σχέδια ανάκαμψης, στην ενδοομιλική χρηματοδοτική στήριξη, στα σχέδια εξυγίανσης («living wills») και στη δυνατότητα εξυγίανσης. Τα σχέδια αυτά καταρτίζονται από το SRB για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, τα οποία βρίσκονται υπό την εποπτεία της ΕΚΤ, ενώ για τα λοιπά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, αρμόδια είναι η εθνική αρχή εξυγίανσης (στην Ελλάδα είναι η ΤτΕ).¹⁰⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 1 του SRMR, το SRB, κατόπιν διαβουλεύσεως με την ΕΚΤ και την εθνική αρχή εξυγίανσης, προτού καταρτίσει ή επικαιροποιήσει ένα σχέδιο εξυγίανσης οφείλει να εκτιμήσει κατά πόσο ο φορέας είναι δυνατό να εξυγιανθεί.

Στο ίδιο πλαίσιο το SRB προσδιορίζει, ύστερα από διαβούλευση με την ΕΚΤ και την αρμόδια εθνική αρχή εξυγίανσης την ελάχιστη απαίτηση για ίδια κεφάλαια και επιλέξιμες υποχρεώσεις (MREL)¹⁰¹, ξεχωριστά για κάθε χρηματοπιστωτικό ίδρυμα. Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική για την εφαρμογή του bail in, ώστε να διαπιστωθεί αν υπάρχει επαρκές περιθώριο απορρόφησης ζημιών, χωρίς να υπάρξει περαιτέρω μετάδοση και, χωρίς να χρειάζεται προσφυγή σε δημόσια χρηματοδοτική ενίσχυση¹⁰². Η MREL κρίνεται με βάση τις προληπτικές κεφαλαιακές απαιτήσεις που απαιτούνται για την αδειοδότηση του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος και βάσει των κεφαλαίων που κρίνονται επαρκή για να αποκαταστήσουν την εμπιστοσύνη της αγοράς μετά την εξυγίανση. Έτσι η ελάχιστη αυτή απαίτηση μπορεί να μεταβάλλεται, ανάλογα με το τί κρίνεται απαραίτητο, ώστε να

⁹⁸ **Ibid**, Άρθρα 1, 2 και 4 παρ. 1

⁹⁹ **BRRD**, Άρθρα 4-26

¹⁰⁰ **SRMR**, Άρθρο 8 και **BRRD**, Άρθρα 10-14

¹⁰¹ **SRMR**, Άρθρο 12

¹⁰² **World Bank Group (2016)**, σελ. 83

αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη της αγοράς, ενώ λαμβάνεται υπ' όψη και η αξιολόγηση SREP¹⁰³ ως παράγοντας¹⁰⁴.

Σημαντικότατο ρόλο στο στάδιο της προετοιμασίας διαδραματίζει η εκτίμηση της δυνατότητας εξυγίανσης του φορέα (resolvability assessment), η οποία προηγείται των σχεδίων εξυγίανσης. Ένα πιστωτικό ίδρυμα θεωρείται ότι δύναται να εξυγιανθεί αν το SRB κρίνει ότι κάτι τέτοιο είναι εφικτό και αξιόπιστο, αποφεύγοντας παράλληλα δυσμενείς συνέπειες για το χρηματοπιστωτικό σύστημα¹⁰⁵. Η διαδικασία περιλαμβάνει τρία (3) βήματα: 1. Αξιολόγηση της εφαρμοσιμότητας και της αξιοπιστίας της εκκαθάρισης: Η διαδικασία αυτή εξετάζει ιδίως τον πιθανό αντίκτυπο στα χρηματοπιστωτικά συστήματα μέσω των τεσσάρων διαύλων μετάδοσης: τις χρηματοπιστωτικές αγορές, τις υποδομές, τα άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και την πραγματική οικονομία¹⁰⁶ και αποτελεί την αρχική βάση για την αξιολόγηση σχετικά με την πλήρωση του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης¹⁰⁷. 2. Εάν η εκκαθάριση δεν είναι αξιόπιστη και εφικτή τότε, ως δεύτερο βήμα, οι αρμόδιες αρχές προσδιορίζουν την προτιμώμενη στρατηγική εξυγίανσης. 3. Τέλος, πρέπει να αξιολογηθεί η εφαρμοσιμότητα και η αξιοπιστία της στρατηγικής για την εξυγίανση που προβλέπεται στο σχέδιο εξυγίανσης. Από την εκτίμηση της δυνατότητας εξυγίανσης προκύπτει η συστημική σημασία του φορέα, η οποία λαμβάνεται ιδιαίτερα υπ' όψη κατά την εξέταση της πλήρωσης του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος στην εξυγίανση, αν και είναι δυνατό στο μεσοδιάστημα ο φορέας να την απωλέσει¹⁰⁸.

2. *Την έγκαιρη παρέμβαση*¹⁰⁹, η οποία περιλαμβάνει μέτρα, τα οποία λαμβάνουν οι αρμόδιες εποπτικές αρχές. Ο ρόλος του SRB είναι και εδώ σημαντικός, καθώς ενημερώνεται για τα συγκεκριμένα μέτρα από τις αρχές και οφείλει, από τη λήψη της εν λόγω ενημέρωσης, να προετοιμάζει το έδαφος για την εξυγίανση του πιστωτικού φορέα.

3. *Τα εργαλεία και τις εξουσίες εξυγίανσης*¹¹⁰, τα οποία αποτελούν και την πλέον ρυθμιζόμενη έκφανση του δικαίου της εξυγίανσης. Όταν εφαρμόζουν τη διαδικασία εξυγίανσης, το SRB, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και οι εθνικές αρχές, θα πρέπει να λαμβάνουν υπ' όψη τους σκοπούς της εξυγίανσης και να επιλέξουν τα μέτρα εξυγίανσης και

¹⁰³ Για την αξιολόγηση SREP βλ. **Gortsos (2018)**, σελ. 141

¹⁰⁴ **World Bank Group (2016)**, σελ. 85-87

¹⁰⁵ **World Bank Group (2016)**, σελ. 79-82

¹⁰⁶ **BRRD**, Άρθρο 15 παρ. 2, Παράρτημα Τμήμα Γ' και αιτιολογική σκέψη 14

¹⁰⁷ Βλ. παρακάτω **Ενότητα Β**

¹⁰⁸ Βλ. παρακάτω υπό στοιχεία **B.2.2.2.**, **B.2.2.3.**

¹⁰⁹ **BRRD**, Άρθρα 27-30

¹¹⁰ **BRRD**, Άρθρα 31-86

τις εξουσίες εξυγίανσης, τα οποία κατά τη γνώμη τους επιτυγχάνουν καλύτερα τους σκοπούς της εξυγίανσης ανάλογα με τις συνθήκες της κάθε περίπτωσης.

A.3.3 Θεμελιώδεις αρχές της εξυγίανσης

Συναφώς προς τους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος τους οποίους εξυπηρετεί, το δίκαιο της εξυγίανσης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων επενδύσεων διέπεται από εννέα (9) θεμελιώδεις αρχές¹¹¹:

- α) Οι μέτοχοι του φορέα υπό εξυγίανση υφίστανται πρώτοι τις ζημιές.
- β) Οι πιστωτές υφίστανται ζημιές μετά τους μετόχους, σύμφωνα με την κατάταξη των απαιτήσεών τους¹¹², εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά¹¹³.
- γ) Το ΔΣ και τα ανώτερα στελέχη του φορέα αντικαθίστανται, εκτός αν η παραμονή τους κρίνεται απαραίτητη από τον αρμόδιο φορέα εξυγίανσης.
- δ) Το ΔΣ και ανώτερα διοικητικά στελέχη του φορέα παρέχουν κάθε απαραίτητη βοήθεια για την επίτευξη των στόχων εξυγίανσης.
- ε) Κατά τις περιστάσεις πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα ώστε τα φυσικά και νομικά πρόσωπα που τυχόν φέρουν αστική ή ποινική ευθύνη για την αφερεγγυότητα του φορέα, να καθίστανται υπόλογα, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις.
- στ) Κατά κανόνα οι πιστωτές της ίδιας τάξεως τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης.
- ζ) Κανένας πιστωτής δεν υφίσταται μεγαλύτερες ζημιές από εκείνες που θα είχε υποστεί αν ο φορέας είχε εκκαθαριστεί κατά τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας (no creditor worse off under liquidation principle – NCWO)¹¹⁴. Η αρχή αυτή αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του συστήματος εξυγίανσης.
- η) Οι εγγυημένες καταθέσεις προστατεύονται πλήρως. Ως εγγυημένες νοούνται οι καταθέσεις, οι οποίες δεν υπερβαίνουν το όριο κάλυψης των 100.000,00 ευρώ ανά συνδικαιούχο και ανά πιστωτικό ίδρυμα, που ορίζεται στο άρθρο 6 παρ. 1 της Οδηγίας 49/2014/ΕΕ (DGSD).
- θ) η ενέργεια εξυγίανσης πραγματοποιείται σύμφωνα με τις διασφαλίσεις που τίθενται στο νόμο.

¹¹¹ **SRMR**, Άρθρο 15

¹¹² **Ibid**, Άρθρο 17

¹¹³ Οι δύο (2) πρώτες αρχές τυγχάνουν εφαρμογής, ιδίως στο μέτρο της αναδιάρθρωσης παθητικού

¹¹⁴ **SRMR**, Άρθρο 29 και αιτιολογικές σκέψεις (62) και (65) και **Αναφορά FSB (2014)** – Ενότητα 5.

A.3.4 Οι προϋποθέσεις εξυγίανσης

Το άρθρο 18 του SRMR καθορίζει μια σειρά κλιμακωτών προϋποθέσεων προκειμένου να ενεργοποιηθεί η διαδικασία εξυγίανσης:

A.3.4.1 Αφερεγγυότητα υπαρκτή ή επαπειλούμενη

Η πρώτη προϋπόθεση σύμφωνα με τον SRMR¹¹⁵ για τη θέση μίας εταιρείας επενδύσεων ή ενός χρηματοπιστωτικού ιδρύματος σε διαδικασία εξυγίανσης είναι η θέση αυτού σε αφερεγγυότητα ή επαπειλούμενη αφερεγγυότητα («failing or likely to fail»). Ως αφερεγγυότητα ορίζεται η παθολογική εξέλιξη μίας επιχειρηματικής δραστηριότητας και η έλλειψη εμπιστοσύνης στο πρόσωπο του οφειλέτη ότι θα εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει, λόγω της ανεπαρκούς του προς αυτό περιουσίας¹¹⁶. Η αφερεγγυότητα αφορά σε προβλήματα ελλειπών κεφαλαιοποίησης του χρηματοπιστωτικού φορέα και μπορεί να οδηγήσει μέχρι και σε αδυναμία πληρωμών. Ο SRMR αναφέρει σχετικά: «*Η απόφαση να τεθεί μία οντότητα υπό εξυγίανση θα πρέπει να λαμβάνεται πριν η χρηματοπιστωτική οντότητα καταστεί αφερέγγυα σε επίπεδο ισολογισμού και πριν εξαντληθεί όλο το μετοχικό της κεφάλαιο*»¹¹⁷. Ειδικότερα, τα πιστωτικά ιδρύματα θεωρούνται ότι τελούν σε κατάσταση αφερεγγυότητας ή επαπειλούμενης αφερεγγυότητας αν συντρέχουν εναλλακτικά μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες περιπτώσεις¹¹⁸: α) αν το πιστωτικό ίδρυμα παραβιάζει ή υπάρχουν αντικειμενικές ενδείξεις ότι πρόκειται να παραβιάσει στο εγγύς μέλλον τις προϋποθέσεις αδειοδότησής του, κατά τρόπο που θα δικαιολογούσε την ανάκληση της άδειάς του από την αρμόδια αρχή¹¹⁹, β) τα στοιχεία του ενεργητικού του υπολείπονται ή υπάρχουν αντικειμενικές ενδείξεις ότι πρόκειται στο εγγύς μέλλον να υπολείπονται των υποχρεώσεών του¹²⁰, γ) το πιστωτικό ίδρυμα δεν είναι σε θέση ή υπάρχουν αντικειμενικές ενδείξεις ότι δεν πρόκειται να είναι σε θέση στο εγγύς μέλλον να εξοφλήσει τις οφειλές του ή να ανταποκριθεί σε άλλες υποχρεώσεις, όταν αυτές καταστούν απαιτητές και δ) όταν είναι αναγκαία η δημόσια χρηματοπιστωτική στήριξη. Τα πρώτα τρία (3) στοιχεία είναι τα λεγόμενα «αντικειμενικά» στοιχεία και αποκρυσταλλώνονται μέσα από τη διαδικασία του SREP, που

¹¹⁵ Ibid, Άρθρο 18 παρ. 1 στοιχείο α’

¹¹⁶ Ψυχομάνης (2011), σελ. 9 επ.

¹¹⁷ SRMR, Αιτιολογική σκέψη (57)

¹¹⁸ Ibid, Άρθρο 18 παρ. 4 σημεία α’-δ’

¹¹⁹ Αν και στον SRMR αιτιολογική σκέψη (57) τρίτη πρόταση αναφέρεται ότι από μόνη της η προϋπόθεση αυτή δε θα πρέπει να θεωρείται ότι επαρκεί για την πλήρωση της συγκεκριμένης προϋπόθεσης.

¹²⁰ Αν και στον SRMR αιτιολογική σκέψη (57), πέμπτη πρόταση αναφέρεται ότι από μόνη της η ανάγκη για ρευστότητα δεν επαρκεί για την πλήρωση της συγκεκριμένης προϋπόθεσης.

διενεργείται από τις εποπτικές αρχές κατά τις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές της EBA¹²¹. Την πλήρωση της προϋπόθεσης αυτής ελέγχει η ΕΚΤ, ύστερα από διαβούλευση με το SRB. Η διαδικασία δείχνει τη στενότερη σχέση μεταξύ εποπτείας και εξυγίανσης. Η εξυγίανση αφορά αποκλειστικά και μόνο χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και εταιρείες επενδύσεων, τα οποία βρίσκονται σε καθεστώς επαπειλούμενης ή υπαρκτής αφερεγγυότητας και όχι εκείνα, τα οποία αντιμετωπίζουν ζητήματα ρευστότητας.

A.3.4.2 Αδυναμία εξεύρεσης εναλλακτικών μέτρων¹²²

Ως εναλλακτικά μέτρα νοούνται ιδίως η χρηματοδότηση από τον ιδιωτικό τομέα είτε εναλλακτικές ενέργειες από τις εποπτικές αρχές, όπως είναι για παράδειγμα τα μέτρα έγκαιρης παρέμβασης ή της απομείωσης ή της μετατροπής των σχετικών κεφαλαιακών μέσων¹²³. Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να μην επαρκούν για να αποτρέψουν τη θέση του χρηματοπιστωτικού φορέα σε καθεστώς αφερεγγυότητας, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, προκειμένου να καταστεί δυνατή η εξυγίανσή του. Η προϋπόθεση αυτή επαναλαμβάνει το ότι η εξυγίανση δεν είναι η πρώτη ενδεδειγμένη λύση.

A.3.4.3 Πλήρωση του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος¹²⁴

Το αποκαλούμενο «κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος» στο δίκαιο της εξυγίανσης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων αποτελεί το νομιμοποιητικό στοιχείο της επεμβατικής διαδικασίας της εξυγίανσης και ταυτόχρονα το πιο προβληματικό από τα τρία (3) κριτήρια για την ενεργοποίησή της, λόγω της ευρύτητας της έννοιας και της αντίστοιχης διακριτικής ευχέρειας, την οποία παρέχει στα αποφασίζοντα την εξυγίανση όργανα. Το περιεχόμενο του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος αποδίδεται μέσα από το σύνολο της νομικής και οικονομικο-κοινωνικής πραγματικότητας που περικλείεται στο δίκαιο της εξυγίανσης και αναλύεται στη συνέχεια της παρούσας¹²⁵.

A.3.5 Μέτρα του δικαίου της εξυγίανσης¹²⁶

Τα μέτρα του δικαίου της εξυγίανσης (resolution tools), όπως αυτά αναλύονται στη BRRD είναι τέσσερα (4) και είναι τα παρακάτω: α) εντολή μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων (sale of business stool), β) διαχωρισμός περιουσιακών στοιχείων (asset separation tool), γ) σύσταση μεταβατικού ιδρύματος (bridge bank tool) και δ) αναδιάρθρωση παθητικού (στο εξής: bail-in). Τα τρία (3) πρώτα μέτρα εξυγίανσης, όλα αφορούν σε μεταφορά εν όλω ή εν

¹²¹ EBA/GL/2015/07

¹²² SRMR, Άρθρο 18 παρ. 1 στοιχείο β΄

¹²³ BRRD, Άρθρο 59 παρ. 4

¹²⁴ SRMR, Άρθρο 18 παρ. 1 στοιχείο γ΄

¹²⁵ Βλ. παρακάτω **Ενότητα Β**

¹²⁶ BRRD, Άρθρο 37 παρ. 3

μέρει του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος ή της επιχείρησης επενδύσεων σε άλλο φορέα. Αντιθέτως, το εργαλείο του bail-in αφορά σε αναδιάρθρωση ή μετατροπή των υποχρεώσεων σε μετοχές. Στις περιπτώσεις α' και γ' το μέρος του φορέα που δε μεταβιβάζεται διέρχεται εκκαθάρισης κατά τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας¹²⁷. Όλα τα εργαλεία, πάντως, συνεπάγονται, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, επέμβαση στα οικονομικά δικαιώματα των μερών. Ειδικότερα:

i) Η «εντολή μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων»¹²⁸ (**sale of business tool**) είναι ο μηχανισμός για την πραγματοποίηση από την αρχή εξυγίανσης της μεταβίβασης σε έναν αγοραστή που δεν είναι μεταβατικό ίδρυμα είτε μέσω ιδιοκτησίας ενός πιστωτικού ιδρύματος υπό εξυγίανση ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων ενός τέτοιου ιδρύματος. Η τιμή του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος θα αποτελεί μία ρεαλιστική αποτίμηση των περιουσιακών του στοιχείων και υποχρεώσεων.

ii) Ο «διαχωρισμός περιουσιακών στοιχείων»¹²⁹ (**asset separation tool**) τέμνει το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα, διακρίνοντας μεταξύ υγιών και μη υγιών περιουσιακών στοιχείων και επιτρέπει το κομμάτι, το οποίο δεν απαιτείται να διατηρηθεί για τη συνέχεια των κρίσιμων λειτουργιών, να εκκαθαριστεί κατά τρόπο ομαλό και μετρημένο. Στην ουσία το εργαλείο αυτό είναι ο μηχανισμός για την πραγματοποίηση από την αρχή εξυγίανσης της μεταβίβασης σε ένα φορέα – διαχειριστή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων ενός ιδρύματος υπό εξυγίανση. Το εργαλείο αυτό, θα πρέπει να εφαρμόζεται πάντα από κοινού με ένα ακόμα εργαλείο εξυγίανσης.

iii) Η «σύσταση μεταβατικού ιδρύματος»¹³⁰ (**bridge bank tool**) είναι το μέτρο για την πραγματοποίηση από την αρχή εξυγίανσης της μεταβίβασης σε ένα μεταβατικό ίδρυμα είτε μέσω ιδιοκτησίας ενός πιστωτικού ιδρύματος υπό εξυγίανση ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων ενός τέτοιου ιδρύματος. Ο στόχος του εργαλείου είναι να διατηρηθούν οι κρίσιμες λειτουργίες και υπηρεσίες του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος υπό εξυγίανση, μέχρι να βρεθεί μία λύση εξαγοράς από τον ιδιωτικό τομέα. Αν δε βρεθεί λύση από τον ιδιωτικό τομέα μέσα σε δύο (2) έτη και το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα είναι πολύ μεγάλο για να ενωθεί με κάποιο άλλο, τότε το μεταβατικό ίδρυμα εκκαθαρίζεται σύμφωνα με τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας.

¹²⁷ **SRMR**, Άρθρο 22 παρ. 5 και αιτιολογική σκέψη (50)

¹²⁸ **Ibid**, Άρθρο 24 και **BRRD** Άρθρα 38-39

¹²⁹ **Ibid**, Άρθρο 26 και **BRRD**, Άρθρο 42

¹³⁰ **SRMR**, Άρθρο 25 και **BRRD**, Άρθρα 40-41

iv) Η «**αναδιάρθρωση παθητικού**»¹³¹ (**bail-in**¹³²) ορίζεται ως ο μηχανισμός καταγραφής και μετατροπής των υποχρεώσεων του φορέα υπό εξυγίανση¹³³. Επί της ουσίας το μέτρο κατανέμει τις ζημίες στους ιδιοκτήτες και στους πιστωτές του αφερέγγυου πιστωτικού ιδρύματος, ώστε η ζημία να μη μετακυλήσει στους φορολογουμένους και είναι το δραστικότερο και επεμβατικότερο προς τα δικαιώματα εργαλείο εξυγίανσης¹³⁴. Αντικατοπτρίζει την απορρόφηση ζημιών στο στάδιο της εκκαθάρισης¹³⁵. Πέρα, λοιπόν, από την προστασία της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, το bail-in αποσκοπεί ευθέως και στον περιορισμό των κρατικών ενισχύσεων και στη μείωση του ηθικού κινδύνου¹³⁶. Κατά την εφαρμογή του συγκεκριμένου εργαλείου, οι αρμόδιες αρχές καθορίζουν πότε και ποιος πιστωτής θα επωμιστεί τις ζημίες της επιχείρησης ή του ιδρύματος και σε ποιο βαθμό¹³⁷.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, καθώς οι απαιτήσεις τους σε χρεωστικούς τίτλους μετατρέπονται σε μετοχές, οι κάτοχοι θα επωφεληθούν από τα μελλοντικά κέρδη της σχετικής οντότητας, είτε από την πληρωμή μερισμάτων είτε από την αύξηση της αξίας των συμμετοχικών τίτλων. Οι προϋπάρχουσες μετοχές είτε ακυρώνονται είτε μεταφέρονται στους πιστωτές, των οποίων οι απαιτήσεις μετατρέπονται. Το μέτρο αυτό επιλέγεται για την επίτευξη δύο (2), ειδικότερων σε σχέση με τους σκοπούς της εξυγίανσης και τις γενικές της αρχές, στόχων¹³⁸:

1. Για την ανακεφαλαιοποίηση του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος, ώστε να μπορεί να πληροί τους όρους αδειοδότησής του, να διασφαλίζεται η συνέχιση των δραστηριοτήτων του και να διατηρεί την εμπιστοσύνη της αγοράς.
2. Για τη μετατροπή σε μετοχικό κεφάλαιο ή τη μείωση της αξίας των υποχρεώσεων ή των χρεωστικών τίτλων που μεταβιβάζονται σε μεταβατικό ίδρυμα, είτε για την κεφαλαιοποίησή του, είτε στο πλαίσιο εφαρμογής της εντολής μεταβίβασης ή του διαχωρισμού περιουσιακών στοιχείων¹³⁹.

¹³¹ **SRMR**, Άρθρο 27 και **BRRD**, Άρθρα 43-55

¹³² Επιλέγεται η ονομασία του εργαλείου στην αγγλική γλώσσα για λόγους συνοχής με τις πηγές της παρούσας

¹³³ **SRMR**, Άρθρο 3 παρ. 1 στοιχείο 33

¹³⁴ **Grünwald (2017)**, σελ. 307

¹³⁵ **SRMR**, Άρθρο 17

¹³⁶ **BRRD**, Αιτιολογική σκέψη (67)

¹³⁷ **Grünwald (2017)**, σελ. 288

¹³⁸ **SRMR**, Άρθρο 27 παρ. 1

¹³⁹ **Garcimartin (2014)**, σελ. 182-183 και **Wojcik (2016)**, σελ. 107

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις (όπως οι καταθέσεις που καλύπτονται κατά την DGSD), οι οποίες υποχρεωτικά δεν υπόκεινται σε bail-in¹⁴⁰. Κατά τα λοιπά το SRB έχει τη διακριτική ευχέρεια να εξαιρέσει και άλλες περιπτώσεις, με κριτήριο το δημόσιο συμφέρον. Το bail-in συνδέεται άμεσα και με τη MREL¹⁴¹, η οποία λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο της προετοιμασίας για εξυγίανση και η οποία στοχεύει στη διατήρηση των μετατρέψιμων υποχρεώσεων και την αποφυγή της αναδιάρθρωσης αυτών κατά τρόπο που τις καθιστά εξαιρούμενες από το bail-in¹⁴². Η MREL αυξάνει την προβλεψιμότητα στις επιπτώσεις του bail-in και, έτσι, ενισχύει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα¹⁴³.

A.3.6 Αρχές που διέπουν τα μέτρα εξυγίανσης

Ο σκοπός των μέτρων της εξυγίανσης είναι αφενός να διασφαλίσουν τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος και αφετέρου να αποφευχθεί η προσφυγή σε κρατική ενίσχυση (bail-out). Προκειμένου η άσκησή τους να παραμείνει προσηλωμένη στην εξυπηρέτηση των σκοπών της εξυγίανσης διέπονται από επτά (7) ειδικότερες αρχές¹⁴⁴:

α) η λήψη των μέτρων εξυγίανσης δεν ενεργοποιεί τη διαδικασία αποζημιώσεων καταθετών και επενδυτών – πελατών.

β) η αρχή εξυγίανσης μπορεί να εφαρμόζει τα μέτρα είτε μεμονωμένα είτε με οποιονδήποτε συνδυασμό. Κατ' εξαίρεση ο διαχωρισμός περιουσιακών στοιχείων μπορεί να ενεργοποιηθεί μόνο σε συνδυασμό με άλλο μέτρο.

γ) Εφόσον χρησιμοποιούνται μόνο τα μέτρα της εντολής μεταβίβασης και της σύστασης μεταβατικού ιδρύματος και κατά συνέπεια μεταβιβάζεται μόνο μέρος των περιουσιακών στοιχείων, ιδίως δε δικαιωμάτων, υποχρεώσεων ή συμβατικών σχέσεων του πιστωτικού ιδρύματος υπό εξυγίανση, το πιστωτικό ίδρυμα από το οποίο έχουν μεταβιβαστεί τα περιουσιακά στοιχεία εκκαθαρίζεται με τις συνήθεις διαδικασίες.

δ) η αρχή εξυγίανσης και το ταμείο εξυγίανσης παρακρατούν από το τυχόν αντάλλαγμα που καταβάλλεται από τον αποκτώντα προς το πιστωτικό ίδρυμα υπό εξυγίανση ή κατά περίπτωση προς τους κατόχους των μετοχών ή άλλων τίτλων ιδιοκτησίας, το ισόποσο κάθε εύλογης δαπάνης που κατέβαλαν για την εφαρμογή των μέτρων εξυγίανσης, την άσκηση εξουσιών εξυγίανσης ή τη χρήση των μέτρων δημόσιας χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης.

¹⁴⁰ **SRMR**, Άρθρο 27 παρ. 3

¹⁴¹ **Tröger T. (2017)**, σελ. 2-6

¹⁴² **BRRD**, Άρθρο 45

¹⁴³ **Wojcik (2016)**, σελ. 113

¹⁴⁴ **SRMR**, Άρθρο 15 παρ. 1

ε) οι μεταβιβάσεις περιουσιακών στοιχείων δυνάμει μέτρων εξυγίανσης, την άσκηση εξουσιών εξυγίανσης ή τη χρήση των μέτρων δημόσιας χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης δεν υπόκεινται σε πτωχευτική ανάκληση.

στ) αν η αρχή εξυγίανσης εφαρμόσει μέτρο εξυγίανσης σε ένα πιστωτικό ίδρυμα και η εν λόγω ενέργεια επιβαρύνει τους πιστωτές ή οδηγεί σε μετατροπή των απαιτήσεών τους, υποχρεούται να ασκήσει την εξουσία απομείωσης και μετατροπής κεφαλαιακών μέσων ακριβώς πριν από ή παράλληλα με την εφαρμογή του μέτρου εξυγίανσης.

ζ) κατά την εφαρμογή των μέτρων η αρχή εξυγίανσης οφείλει να μεριμνά για την ακεράιη προστασία των καταθέσεων του Δημοσίου με κάθε πρόσφορο τρόπο.

Στην περίπτωση της προσφυγής στα εργαλεία της εντολής μεταβίβασης και της σύστασης μεταβατικής τράπεζας δημιουργείται ένα χρηματοδοτικό κενό, το οποίο προκύπτει από την αναντιστοιχία μεταξύ των στοιχείων ενεργητικού και παθητικού και καλύπτεται από ένα ταμείο εξυγίανσης του αρμόδιου για την εγγύηση καταθέσεων εθνικού φορέα. Στην Ελλάδα το TEKE ως αρμόδιος φορέας έχει σκέλος εξυγίανσης για την κάλυψη του χρηματοδοτικού αυτού κενού. Οι μέτοχοι ή πιστωτές θα πρέπει να ικανοποιούνται ανάλογα με την ιεραρχία τους. Εκεί θα πρέπει να γίνεται σεβαστή η αρχή NCWO¹⁴⁵.

A.3.7 Η αποφασιστική αρμοδιότητα του SRB κατά τον SRMR

Το καθεστώς εξυγίανσης, εγκρίνεται από το SRB, μόνο εφόσον κρίνεται ότι συντρέχουν και οι τρεις (3) προϋποθέσεις εξυγίανσης που αναφέρονται στο άρθρο 18 παρ. 1 του SRMR. Στην κρίση του αυτή το SRB αποφασίζει μόνο του, χωρίς καμία δυνατότητα της Επιτροπής ή του Συμβουλίου να παρέμβουν. Σε περίπτωση αρνητικής απόφασης από το SRB δεν προβλέπεται καμία δυνατότητα ανατροπής της. Εν συνεχεία το SRB καθορίζει τον κατάλληλο τρόπο εφαρμογής των μέτρων εξυγίανσης και καθορίζει τη χρήση του SRF για τη στήριξη της δράσης εξυγίανσης. Για να λάβουν πάντως, υπόσταση οι αποφάσεις του θα πρέπει να λάβουν την έγκριση της Επιτροπής ή του Συμβουλίου. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή είναι εκείνη που θα πρέπει να εγκρίνει το σχέδιο της εξυγίανσης¹⁴⁶ ή να το αποστείλει πίσω στο SRB για τροποποίηση, ενώ το Συμβούλιο, ύστερα από σχετική πρόταση της Επιτροπής μπορεί να ελέγξει αν πληρούνται πραγματικά το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος και, αν κρίνει ότι δεν ισχύει κάτι τέτοιο, μπορεί να ανατρέψει την εξυγίανση του χρηματοπιστωτικού φορέα¹⁴⁷.

Οι αποφάσεις του SRB, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, λαμβάνονται εντός των πλαισίων του Ευρωπαϊκού Δικαίου. Ειδικότερα: «*Το Συμβούλιο Εξυγίανσης, το Συμβούλιο και η*

¹⁴⁵ Βλ. παρακάτω παρ. B.1.3

¹⁴⁶ SRMR, Άρθρο 18 παρ. 7 δεύτερη υποπαράγραφος

¹⁴⁷ Ibid, Άρθρο 18 παρ. 7 τρίτη και τέταρτη υποπαράγραφος

Επιτροπή και, κατά περίπτωση, οι εθνικές αρχές εξυγίανσης, λαμβάνουν αποφάσεις που υπόκεινται στη σχετική νομοθεσία της Ένωσης και συμμορφώνονται προς αυτή ... Το Συμβούλιο Εξυγίανσης, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υπόκεινται σε δεσμευτικά ρυθμιστικά και εκτελεστικά τεχνικά πρότυπα που καταρτίζονται από την EAT και εκδίδονται από την Επιτροπή ... και σε τυχόν κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις που έχουν εκδοθεί από την EAT...»¹⁴⁸.

Η εφαρμογή του Κανονισμού SRM διέπεται, επιπλέον, από έξι (6) γενικές αρχές¹⁴⁹: 1. την αρχή της απαγόρευσης της διακριτικής μεταχείρισης, 2. την αρχή της θεώρησης και την πλήρους προστασίας της ακεραιότητας και της ενότητας της ενιαίας αγοράς, 3. την αρχή της θεώρησης των στόχων της εξυγίανσης και άλλων ειδικών παραγόντων (εδώ περιλαμβάνεται και το εθνικό δημόσιο συμφέρον των κρατών μελών), 4. την αρχή της θεώρησης των ενεργειών εξυγίανσης σε μη συμμετέχοντα κράτη – μέλη, 5. την αρχή της χρηματοπιστωτικής ουδετερότητας και 6. την αρχή της ειδικότητας ως προς τις αρμοδιότητες των εθνικών αρχών εξυγίανσης.

Η ως άνω παρουσίαση του δικαίου της εξυγίανσης αποκρυσταλλώνει τον κεντρικό ρόλο του δημοσίου συμφέροντος στην όλη διαδικασία, η οποία θα πρέπει να είναι πολιτικά άχρωμη, αποκλειόμενου κάθε ιδιωτικού συμφέροντος. Συναπαρτίζεται από κανόνες δημοσίου δικαίου, που αποτελούν αποκυήματα της ανάγκης για χρηματοπιστωτική σταθερότητα και είναι απόλυτα δομημένοι πάνω σε αυτήν.

¹⁴⁸ **Ibid**, Άρθρο 5 παρ. 2

¹⁴⁹ **Ibid**, Άρθρο 6

Ενότητα Β:

Η αρχή του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης

B.1 Το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας

B.1.1 Η σύνδεση με την επίτευξη των στόχων της εξυγίανσης

Όπως προαναφέρθηκε, για τη νομιμοποίηση της διαδικασίας εξυγίανσης απαραίτητη προϋπόθεση είναι η πλήρωση του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος¹⁵⁰. Η διαδικασία της εξυγίανσης παρεμβαίνει έντονα στα ατομικά δικαιώματα των μετόχων και των πιστωτών και θα πρέπει για το λόγο αυτό να συνοδεύεται από επαρκείς εγγυήσεις¹⁵¹. Τον εγγυητικό αυτό ρόλο αναλαμβάνει η αρχή του δημοσίου συμφέροντος. Ως πρώιμος ορισμός του τελευταίου, θα μπορούσε να θεωρηθεί εκείνος του άρθρου 107 παρ. 3 εδ. β' ΣΛΕΕ, περί κρατικών ενισχύσεων, όπου γίνεται λόγος για «*άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους*». Η διάταξη αυτή αποτέλεσε τη βάση για τον ορισμό του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης.

Η προϋπόθεση του δημοσίου συμφέροντος συντρέχει, σύμφωνα με τον SRMR και τη BRRD¹⁵² αν η αρχή εξυγίανσης κρίνει ότι μία ενέργεια εξυγίανσης απαιτείται για την επίτευξη ενός ή περισσότερων στόχων εξυγίανσης και είναι αναλογική προς αυτούς, ενώ με την εκκαθάριση του χρηματοπιστωτικού φορέα υπό τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας, οι στόχοι της εξυγίανσης δε θα επιτυγχάνονταν στον ίδιο βαθμό¹⁵³. Η κρίση αυτή γίνεται μέσα από τη διαδικασία εκτίμησης του δημοσίου συμφέροντος που διενεργεί το SRB, η οποία λειτουργεί ως αιτιολογία της απόφασης και έχει τη μορφή σταθμιστικής μελέτης. Στην αιτιολογική σκέψη με αριθμό 58 του SRMR, αναφέρεται επακριβώς ότι: «*Η εκκαθάριση προβληματικής οντότητας με συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, να διακόψει την παροχή βασικών υπηρεσιών και να βλάψει την προστασία των καταθετών. Σε αυτή την περίπτωση, η εφαρμογή εργαλείων εξυγίανσης είναι θέμα δημοσίου συμφέροντος. Επομένως, στόχοι της εξυγίανσης θα*

¹⁵⁰ Ibid, Άρθρο 18 παρ. 1 στοιχείο γ'

¹⁵¹ Grünwald (2017), σελ. 307

¹⁵² Αναλυτικά Γκόρτσος (2016), σελ 364

¹⁵³ SRMR, Άρθρο 18 παρ. 5, σε συνδυασμό με το άρθρο 13

πρέπει να είναι η διασφάλιση της συνέχισης των βασικών χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, η διατήρηση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, η μείωση του ηθικού κινδύνου με την ελαχιστοποίηση της εξάρτησης των προβληματικών οντοτήτων από δημόσια χρηματοπιστωτική στήριξη και η προστασία των καταθετών.». Αντίστοιχη, αν όχι εκτενέστερη, αναφορά γίνεται και στη BRRD¹⁵⁴.

Βασικό στοιχείο της νομοτυπικής μορφής της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος στην εξυγίανση είναι κατά τα ανωτέρω αναφερόμενα η εξυπηρέτηση των σκοπών της εξυγίανσης. Σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 2 του Κανονισμού SRM η εξυγίανση εξυπηρετεί πέντε (5) βασικούς στόχους:

- 1. Τη συνέχιση των κρίσιμων λειτουργιών του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος¹⁵⁵,**
- 2. Την αποφυγή σημαντικών δυσμενών επιπτώσεων στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, ιδίως με την πρόληψη της μετάδοσης, μεταξύ άλλων, στις υποδομές της αγοράς, και με τη διατήρηση της πειθαρχίας στην αγορά,**
- 3. Την προστασία των δημοσίων πόρων, περιορίζοντας στο ελάχιστο την προσφυγή σε κρατικές ενισχύσεις,**
- 4. Την προστασία των καταθετών που καλύπτονται από τα ταμεία εγγύησης καταθέσεων και των επενδυτών που καλύπτονται από τα ταμεία εγγύησης επενδύσεων,**
- 5. Την προστασία των χρημάτων των πελατών και των περιουσιακών τους στοιχείων.**

Οι στόχοι είναι κομβικής σημασίας για την οριοθέτηση του περιεχομένου του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων επενδύσεων, καθώς, το μέτρο της εξυγίανσης θα πρέπει να είναι πρόσφορο και αναλογικό σε σχέση με αυτούς και να τους πληροί ικανότερα από τη θέση της επιχείρησης σε διαδικασία εκκαθάρισης¹⁵⁶. Έτσι είναι απαραίτητο, προτού ληφθεί απόφαση για εξυγίανση οι αρχές να εκτιμούν τις συνέπειες της εκκαθάρισης του ιδρύματος ή της επιχείρησης, κατά τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας. Ο Ευρωπαίος νομοθέτης υπενθυμίζει ότι ο γενικός κανόνας σε περίπτωση αφερεγγυότητας μίας ιδιωτικής επιχείρησης παραμένει η εκκαθάριση και όχι η εξυγίανσή της¹⁵⁷. Οι αρχές θα πρέπει επίσης να εξετάσουν τον αντίκτυπο της μη λήψης μέτρων εξυγίανσης κατά την αξιολόγηση για το αν θα ενεργοποιηθεί η διαδικασία. Οι δε σκοποί αυτοί θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψη από τον αρμόδιο φορέα εξυγίανσης, ο

¹⁵⁴ **BRRD** Αιτιολογική σκέψη με αριθμό (45)

¹⁵⁵ όπως αυτή ορίζεται στη **BRRD**, Άρθρο 2 παρ. 1 στοιχείο 35

¹⁵⁶ **SRMR**, Άρθρο 18 παρ. 5 και **Gortsos (2018)**, σελ. 145 επ.

¹⁵⁷ **BRRD**, Αιτιολογικές σκέψεις (45), (46) και (49)

οποίος οφείλει να επιλέγει τα μέτρα και τις εξουσίες που μπορούν να τους επιτύχουν πληρέστερα κατά τις εκάστοτε συνθήκες¹⁵⁸. Οι στόχοι της εξυγίανσης είναι μεταξύ τους ισοδύναμοι και ο φορέας εξυγίανσης οφείλει να τους εξισορροπεί και να κρίνει ανάλογα με την περίπτωση¹⁵⁹. Πάντως, παρατηρεί κανείς, ότι οι προαναφερθέντες στόχοι της εξυγίανσης είναι γενικοί και δεκτικοί ερμηνείας και καθιστούν δύσκολη την εκ των προτέρων εκτίμηση για το αν οι στόχοι αυτοί θα εξυπηρετούντο καλύτερα μέσω των συνηθισμένων διαδικασιών εκκαθάρισης¹⁶⁰.

Η νομοθεσία εξοπλίζει τις αρμόδιες αρχές εξυγίανσης με ευρύτατη διακριτική ευχέρεια ως προς την εκτίμηση των ειδικότερων σκοπών και την επιλογή της δράσης. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους αυτών, οι αρμόδιες αρχές δεσμεύονται μονάχα από τις προαναφερθείσες εννέα (9) γενικές αρχές της εξυγίανσης και τις έξι (6) γενικές αρχές της εφαρμογής του SRMR. Βεβαίως, για την κρίση των αρχών εξυγίανσης κομβικής σημασίας είναι και η αρχή της αναλογικότητας¹⁶¹. Στην ουσία, λοιπόν, η εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί τη σταθμιστική μελέτη, που απαιτείται για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας.

B.1.2 Εξειδίκευση των σκοπών της εξυγίανσης

Οι στόχοι της εξυγίανσης δεν εξειδικεύονται ούτε στη BRRD ούτε στον SRMR. Ορισμός δίνεται στη BRRD ως προς την έννοια της διατήρησης των κρίσιμων λειτουργιών, ο οποίος, όμως, χρειάστηκε να εξειδικευθεί περαιτέρω από την EBA. Οι υπόλοιποι στόχοι της εξυγίανσης δεν εξειδικεύονται σε κανένα νομοθετικό κείμενο, καίτοι είναι ομοίως ασαφείς, με αποτέλεσμα να επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των αρμοδίων αρχών. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι αναμένεται ειδική αναφορά του SRB σχετικά με τη διαδικασία αξιολόγησης του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος (Public Interest Assessment – PIA)¹⁶², η οποία, πάντως, δεν έχει εκδοθεί μέχρι και σήμερα.

B.1.2.1 Η έννοια των κρίσιμων λειτουργιών

Ως κρίσιμες λειτουργίες ορίζονται οι δραστηριότητες, υπηρεσίες ή επιχειρήσεις, των οποίων η μη συνέχιση θα συνεπαγόταν για ένα ή περισσότερα κράτη – μέλη τη διακοπή υπηρεσιών που είναι σημαντικές για την πραγματική οικονομία ή την διαταραχή της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας λόγω του μεγέθους, της μερίδας στην κεφαλαιαγορά, της εσωτερικής και

¹⁵⁸ SRMR, Άρθρο 14 παρ. 1

¹⁵⁹ Ibid, Άρθρο 14 παρ. 3

¹⁶⁰ World Bank Group (2016), σελ. 107

¹⁶¹ Το άρθρο 1 παρ. 1 BRRD τονίζει τη στάθμιση που καλούνται να κάνουν οι αρχές εξυγίανσης, ενώ σύνδεση θα πρέπει να γίνει και με τις πολλαπλές μελέτες, οι οποίες απαιτούνται ως αιτιολογία

¹⁶² Critical Functions: SRB Approach in 2017 and Next Steps, σελ. 2

εξωτερικής διασυνδεσιμότητας, της πολυπλοκότητας ή των διασυνοριακών δραστηριοτήτων μίας επιχείρησης ή ομίλου, ιδίως σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα υποκατάστασης των εν λόγω δραστηριοτήτων, υπηρεσιών ή λειτουργιών¹⁶³. Μια λειτουργία θεωρείται κρίσιμη, εφόσον πληροί και τις δύο ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η λειτουργία παρέχεται από ένα ίδρυμα σε τρίτα μέρη τα οποία δεν είναι συνδεδεμένα με το ίδρυμα ή τον όμιλο και β) η αιφνίδια διατάραξη της λειτουργίας είναι πιθανό να έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στα τρίτα μέρη, να προκαλέσει μετάδοση ή να υπονομεύσει τη γενική εμπιστοσύνη των συμμετεχόντων στην αγορά, λόγω της συστημικής σπουδαιότητας της λειτουργίας για τα τρίτα μέρη και της συστημικής σπουδαιότητας του ιδρύματος ή του ομίλου που παρέχει τη λειτουργία¹⁶⁴.

Ο φορέας της εξυγίανσης θα πρέπει να λαμβάνει υπ' όψη τη δομή και οργάνωση των κρίσιμων λειτουργιών του ιδρύματος, κατά το σχεδιασμό της εξυγίανσης. Σύμφωνα με την EBA¹⁶⁵ η εκτίμηση των κρίσιμων λειτουργιών πραγματοποιείται μέσα από δύο (2) διαδικασίες: α) την εκτίμηση του ίδιου του πιστωτικού ιδρύματος σχετικά με το ποιες λειτουργίες ή υπηρεσίες του θεωρούνται κρίσιμες και β) την εκτίμηση των αρμοδίων αρχών εξυγίανσης, οι οποίες εξετάζουν τις κρίσιμες λειτουργίες υπό το πρίσμα της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Οι εκτιμήσεις αυτές περιλαμβάνουν μία δοκιμασία που αναλύεται σε δύο (2) βήματα¹⁶⁶:

1. Την **εκτίμηση των επιπτώσεων** της πιθανής επίδρασης της απότομης διακοπής μιας κρίσιμης λειτουργίας σε τρίτους, με έμφαση στη συστημική σημασία και η οποία περιλαμβάνει:

- τη φύση και την εμβέλεια της δραστηριότητας από άποψη όγκου και γεωγραφικής εμβέλειας της δραστηριότητας, τον αριθμό των συμμετεχόντων στην αγορά και τον αριθμό των πελατών για τους οποίους το ίδρυμα είναι ο μόνος ή ο κύριος τραπεζικός εταίρος.
- τη συνάφεια του ιδρύματος ή του ομίλου για τη σχετική αγορά σε παγκόσμιο, εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, όσον αφορά το μερίδιο αγοράς, τη διασυνδεσιμότητα, την πολυπλοκότητα και τη διασυνοριακή δραστηριότητα
- τον αριθμό και το είδος των πελατών και άλλων ενδιαφερομένων που επηρεάζονται από τη λειτουργία και τις πιθανές επιπτώσεις της διακοπής της λειτουργίας στις αγορές, τις υποδομές, τους πελάτες και τις δημόσιες υπηρεσίες: ιδίως όσον αφορά τη ρευστότητα της

¹⁶³ **BBRD**, Άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. 35

¹⁶⁴ **Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμός της Επιτροπής με αριθμό 778/2016**, Άρθρο 6 παρ. 1 του

¹⁶⁵ **EBA** Recovery Planning: Comparative Report on the approach to determining Critical Functions and Core Business Lines in Recovery Plans

¹⁶⁶ **Critical Functions: SRB Approach in 2017 and Next Steps**

αγοράς, τις διαταραχές στις επιχειρηματικές ανάγκες των πελατών και βραχυπρόθεσμες ανάγκες ρευστότητας, την αντίληψη των αντισυμβαλλομένων, των πελατών και του κοινού, την ικανότητα και την ταχύτητα αντίδρασης του πελάτη, τη συνάφεια με τη λειτουργία, τη ρευστότητα, τις λειτουργίες ή τη δομή άλλων αγορών, την επίδραση σε άλλους αντισυμβαλλομένους που σχετίζονται με τους κύριους πελάτες και τη σχέση αυτής της λειτουργίας με άλλες υπηρεσίες.

2. Την ανάλυση της αγοράς σχετικά με τη συγκεκριμένη υπηρεσία και τη **«δυνατότητα υποκατάστασης»** της λειτουργίας, συμπεριλαμβανομένων:

- της διάρθρωσης της αγοράς για αυτή τη λειτουργία και τη διαθεσιμότητα υποκατάστατων παρόχων,
- της ικανότητας άλλων παρόχων όσον αφορά την επάρκεια, τις απαιτήσεις για την εκτέλεση της λειτουργίας και δυνητικούς φραγμούς εφαρμογής ή επέκτασης,
- του κινήτρου άλλων παρόχων να αναλάβουν αυτές τις δραστηριότητες και
- του χρόνου που απαιτείται από τους χρήστες για τη μετάβαση σε έναν νέο πάροχο υπηρεσιών, το κόστος αυτής της κίνησης, το χρόνο που απαιτείται για την ανάληψη της λειτουργίας από άλλους συμμετέχοντες στην αγορά και αν ο χρόνος αυτός επαρκεί για την πρόληψη σημαντικών διαταραχών.

Κατά την εκτίμηση των επιπτώσεων, το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα και η αρχή εξυγίανσης θα πρέπει να λάβουν υπ' όψη το μέγεθος, τη χρηματιστηριακή αξία της μετοχής, τη διασυνδεσιμότητα, την πολυπλοκότητα και τη διασυννοριακή δραστηριότητα του ιδρύματος. Μία λειτουργία θεωρείται αντικαταστατή αν μπορεί να αποκατασταθεί με επαρκή τρόπο και σε λογικά χρονικά πλαίσια, χωρίς να προκαλέσει συστημικά προβλήματα για την πραγματική οικονομία και τις χρηματιστηριακές αγορές.

Οι κρίσιμες λειτουργίες θα πρέπει να διαφοροποιούνται από τις κρίσιμες υπηρεσίες, οι οποίες είναι οι βασικές επιχειρήσεις, οι δραστηριότητες και οι υπηρεσίες που είναι απαραίτητες για να παρέχει το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα μία ή περισσότερες κρίσιμες λειτουργίες. Για την εκτίμηση των κρίσιμων υπηρεσιών, η ΕΒΑ έχει καθορίσει μία διαδικασία παρόμοια με εκείνη που προαναφέρθηκε για τις κρίσιμες λειτουργίες σχετικά με την ανάλυση επιπτώσεων και δυνατότητας υποκατάστασης¹⁶⁷.

¹⁶⁷ **EBA** Recovery Planning: Comparative Report on the approach to determining Critical Functions and Core Business Lines in Recovery Plans

Η BRRD δεν προσδιορίζει η ίδια τις κρίσιμες λειτουργίες ή υπηρεσίες. Η EBA παρέχει έναν ενδεικτικό κατάλογο κρίσιμων λειτουργιών στη συγκριτική έκθεσή της¹⁶⁸. Οι λειτουργίες που θεωρούνται πιο κρίσιμες είναι οι καταθέσεις, τα δάνεια, οι πληρωμές, τα εταιρικά δάνεια και καταθέσεις, η εκκαθάριση και ο διακανονισμός και τα παράγωγα¹⁶⁹. Άλλες λειτουργίες που θεωρούνται κρίσιμες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τη δευτερογενή αγορά, τις αγορές χρεωστικών κεφαλαίων, τις υπηρεσίες θεματοφυλακής, άλλα προϊόντα και υπηρεσίες λιανικής και εμπορική χρηματοδότηση. Το έγγραφο καθοδήγησης του FSB παρέχει αντίστοιχα παραδείγματα κρίσιμων λειτουργιών¹⁷⁰, συμπεριλαμβανομένων των πληρωμών, ορισμένων δανειοδοτικών και καταθετικών δραστηριοτήτων στον τομέα του εμπορίου κλπ.

Η εκτίμηση για την κρισιμότητα των λειτουργιών γίνεται από το SRB με βάση τα ισχύοντα δεδομένα του φορέα, τη σύγκριση με άλλους χρηματοπιστωτικούς φορείς και την κρίση πραγματογνωμόνων¹⁷¹. Είναι η πλέον αναλυτική εκτίμηση σχετικά με την πλήρωση του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος δεδομένου ότι είναι και η μοναδική, η οποία ορίζεται με σχετική σαφήνεια από την EBA. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στο σημείο αυτό, η EBA υπεισέρχεται στη θέση του νομοθέτη και ορίζει εκείνη, με κριτήρια πρωτίστως οικονομικά, την έννοια του πρώτου (α') κατά σειρά σκοπού της εξυγίανσης του άρθρου 14 παρ. 2 SRMR, τονίζοντας έτσι τη συμμετοχή του τεχνοκρατικού τομέα στη διαδικασία της εξυγίανσης και την αλληλεπίδρασή του με το ισχύον νομικό καθεστώς.

B.1.2.2 Η έννοια της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας

Ένας από τους βασικούς σκοπούς της ρυθμιστικής παρέμβασης στον τομέα του χρηματοπιστωτικού συστήματος είναι η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, η οποία είναι δυνατό να απειληθεί από την εμφάνιση των λεγόμενων συστημικών κρίσεων. Γενικά παραδεδομένος ορισμός για την έννοια της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας δεν υφίσταται. Θα μπορούσε να οριστεί αρνητικά ως το αντίθετο των επεισοδίων συστημικής κρίσης. Η θεωρία την προσεγγίζει με βάση πέντε (5) αιτήματα πολιτικής¹⁷²: α) τη διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος, με την αποφυγή της επέλευσης των αλυσιδωτών πτωχεύσεων τραπεζών, β) τη διασφάλιση της σταθερότητας της κεφαλαιαγοράς, με την αποφυγή των απότομων και μεγάλων διακυμάνσεων στις τιμές των χρηματοπιστωτικών μέσων που αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης, γ) τη διασφάλιση

¹⁶⁸ Ibid

¹⁶⁹ Ibid και **Critical Functions: SRB Approach in 2017 and Next Steps**, σελ. 3

¹⁷⁰ **Financial Stability Board (2013)**, Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services

¹⁷¹ **Critical Functions: SRB Approach in 2017 and Next Steps**, σελ. 3

¹⁷² Γκόρτσος (2011), σελ. 55-58

της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα για την παροχή ιδιωτικής ασφάλισης και αντασφάλισης¹⁷³, δ) τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας ως συνόλου από το ενδεχόμενο εμφάνισης γενικευμένων οικονομικών κρίσεων και ε) τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των εθνικών συστημάτων πληρωμών και διακανονισμού¹⁷⁴.

Ο SRMR ορίζει τις αρνητικές συνέπειες για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα ως «περιπτώσεις κατά τις οποίες το χρηματοπιστωτικό σύστημα είναι πραγματικά ή δυνητικά εκτεθειμένο σε διαταραχή η οποία μπορεί να προκαλέσει χρηματοπιστωτική δυσπραγία ικανή να θέσει σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία, την αποτελεσματικότητα και την ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς ή της οικονομίας ή του χρηματοπιστωτικού συστήματος σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη. Όταν καθορίζει τις σημαντικές αρνητικές συνέπειες, το Συμβούλιο Εξυγίανσης λαμβάνει υπόψη τις προειδοποιήσεις και συστάσεις του ESRB και τα κριτήρια που αναπτύσσει η EBA όσον αφορά τον προσδιορισμό και τη μέτρηση του συστημικού κινδύνου»¹⁷⁵. Έτσι, η χρηματοπιστωτική σταθερότητα κρίνεται ως συνάρτηση οικονομικών μεγεθών και σχετικής οικονομολογικής κρίσης, συγκεκριμενοποιημένη, πάντως, στο ισχύον πλαίσιο, σε σχέση με την ασάφεια που χαρακτήριζε την έννοια του δημοσιονομικού συμφέροντος κατά την οικονομική κρίση και την έλλειψη θεσμικού πλαισίου.

B.1.2.3 Η έννοια του συστημικού κινδύνου και του negative spill over effect

Στη BRRD αναφέρεται ο ορισμός της έννοιας της συστημικής κρίσης ως «η αποδιοργάνωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος με εν δυνάμει σοβαρές αρνητικές συνέπειες για την εσωτερική αγορά και την πραγματική οικονομία»¹⁷⁶. Ο συστημικός κίνδυνος είναι μια μορφή αρνητικής εξωτερικότητας, μια κατάσταση όπου οι οικονομικοί παράγοντες δεν πληρώνουν οι ίδιοι το σύνολο των δαπανών που σχετίζονται με τις ενέργειές τους¹⁷⁷. Έτσι, συστημικός κίνδυνος είναι ο κίνδυνος κατάρρευσης ολόκληρου του χρηματοπιστωτικού συστήματος ή ολόκληρης της αγοράς, σε αντίθεση με τον κίνδυνο που συνδέεται με οποιαδήποτε μεμονωμένη οντότητα, ομάδα ή συνιστώσα ενός συστήματος. Ο συστημικός τραπεζικός κίνδυνος αποδεικνύεται από την υψηλή διασυνδεσιμότητα και συσπείρωση τραπεζικών πτωχεύσεων σε μια χώρα ή σε παγκόσμιο επίπεδο και μπορεί να είναι είτε εγχώριος είτε διακρατικός¹⁷⁸. Για να θεωρηθεί ένας χρηματοπιστωτικός φορέας συστημικά σημαντικός, θα πρέπει η πτώχευσή του να δύναται να αποσταθεροποιήσει την οικονομία. Εξέχουσα σημασία

¹⁷³ Herring και Litan (1995), σελ. 73-74

¹⁷⁴ Committee on Payment and Settlement Systems (2001), ενότητα 2

¹⁷⁵ SRMR, Άρθρο 10 παρ. 5

¹⁷⁶ BRRD, Άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. 30

¹⁷⁷ Committee on Payment and Settlement Systems (2005), σελ. 9

¹⁷⁸ Kaufman G. (2000), σελ. 14-15

για το χαρακτηρισμό ενός χρηματοπιστωτικού φορέα ως συστημικά σημαντικού έχει η διασυνδεσιμότητά του, δηλαδή η αλληλεπίδραση που έχει με άλλους σημαντικούς χρηματοπιστωτικούς φορείς και το κατά πόσο οι τελευταίοι θα διαταράσσονταν από τυχόν θέση του σε καθεστώς εκκαθάρισης. Για παράδειγμα στην Πορτογαλία, συστημικά σημαντικό χρηματοπιστωτικό ίδρυμα θεωρήθηκε η *Banco Espírito Santo S.A.*¹⁷⁹, η οποία διέθετε ποσοστό 11,5% των συνολικών καταθέσεων, ποσοστό 14% των συνολικών δανείων και ποσοστό 19% των συνολικών δανείων σε επιχειρήσεις που δεν ανήκαν στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Επίσης, το μερίδιό της στην αγορά χρηματοπιστωτικού και ασφαλιστικού τομέα ανερχόταν σε ποσοστό 31%, φανερώνοντας την ισχυρή της διασυνδεσιμότητα με τον υπόλοιπο κλάδο των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών¹⁸⁰. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι ως συστημικά σημαντικός φορέας θεωρείται ο οποιοσδήποτε πληροί το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος¹⁸¹. Ο συστημικός κίνδυνος και η χρηματοπιστωτική κρίση τελούν σε σχέση αιτίου και αιτιατού. Η ΕΒΑ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η έννοια της «ουσιαστικής απειλής για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα» αντιστοιχεί στην αξιολόγηση δημοσίου συμφέροντος και παρέχει ενδεικτικό κατάλογο με περιστάσεις για περαιτέρω καθοδήγηση των αρχών εξυγίανσης¹⁸².

B.1.2.4 Η έννοια του πανικού

Ο τραπεζικός πανικός αποτελεί μορφή αστοχίας της αγοράς και είναι ένα φαινόμενο, κατά το οποίο οι καταθέτες απαιτούν άμεση μετατροπή των καταθέσεών τους σε ρευστό χρήμα, με αποτέλεσμα, ακόμα και φερέγγυα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να κινδυνεύουν να αντιμετωπίσουν προβλήματα φερεγγυότητας¹⁸³. Ο πανικός στο χρηματοπιστωτικό (και ιδίως στον τραπεζικό) τομέα προκαλείται από σοβαρές οικονομικές διαταραχές, όπως οι εκτεταμένες πτωχεύσεις των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, η κερδοσκοπία που ακολουθείται από μια συντριβή της αγοράς και το κλίμα φόβου που προκαλείται από την οικονομική κρίση ή την πρόβλεψη μιας τέτοιας κρίσης. Ο όρος αφορά στο βίαιο στάδιο οικονομικών σπασμών. Συνδέεται πάρα πολύ στενά και με την ασυμμετρία πληροφόρησης, αλλά και με το χρηματοπιστωτικό αναλφαβητισμό. Ο πανικός συνιστά ψυχολογικό φαινόμενο με πραγματικό αντίκτυπο. Το δημόσιο συμφέρον στο δίκαιο της εξυγίανσης συνίσταται στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των καταθετών και των επενδυτών και στην προστασία αυτής, με τελικό σκοπό να αποτρέψει τις εκροές καταθέσεων και να διασφαλίσει τη συνέχιση της ομαλούς λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

¹⁷⁹ **World Bank Group (2017)**, Ενότητα Portugal

¹⁸⁰ **Banco de Portugal**, Αιτιολογική σκέψη 9 της απόφασης για εξυγίανση

¹⁸¹ **World Bank Group (2016)**, Foreword

¹⁸² **EBA/GL/2015/04** Κατευθυντήριες γραμμές για το εργαλείο μεταβίβασης περιουσίας – σελ. 6-7

¹⁸³ **Γκόρτσος (2011)**, σελ. 84-86

B.1.2.5 Οι συνήθειες διαδικασίες αφερεγγυότητας

Όπως προαναφέρθηκε, στο πλαίσιο του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει οι ανωτέρω στόχοι να εξυπηρετούνται καλύτερα μέσω της εξυγίανσης από ότι μέσω της εκκαθάρισης του ιδρύματος ή της επιχείρησης κατά τις συνήθειες διαδικασίες αφερεγγυότητας¹⁸⁴. Ως «συνήθειες διαδικασίες αφερεγγυότητας» νοείται «η συλλογική πτωχευτική διαδικασία λόγω αφερεγγυότητας του οφειλέτη, η οποία συνεπάγεται τη μερική ή ολική εκποίηση περιουσιακών του στοιχείων και τον διορισμό εκκαθαριστή ή διαχειριστή, και η οποία συνήθως εφαρμόζεται σε ιδρύματα βάσει του εθνικού δικαίου και είτε είναι εξειδικευμένη για τα εν λόγω ιδρύματα είτε εφαρμόζεται γενικά σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο»¹⁸⁵. Κατά κανόνα, οι ζημίες που προκύπτουν από την υποθετική εκκαθάριση θα είναι μεγαλύτερες από ό, τι με την εφαρμογή εργαλείων εξυγίανσης όπου η αξία των προνομίων μπορεί να διατηρηθεί. Έτσι, είναι εξαιρετικά απίθανο οι σκοποί της εξυγίανσης να επιτυγχάνονται καλύτερα, υπό τις συνήθειες διαδικασίες αφερεγγυότητας¹⁸⁶. Θα μπορούσε, λοιπόν, να εκτιμήσει κανείς με ασφάλεια, ότι οι συνήθειες διαδικασίες αφερεγγυότητας αφορούν μόνο σε μικρής συστημικής σημασίας χρηματοπιστωτικά ιδρύματα ή επιχειρήσεις, κάτι, το οποίο προκύπτει και από τους κανόνες επάρκειας των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων, τα οποία θα πρέπει να αγγίζουν μόλις ποσοστό 8% των καλυπτόμενων καταθέσεων¹⁸⁷. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η BRRD απαιτεί η χρήση του εθνικού δικαίου εκκαθάρισης να είναι συμβατή με τις διατάξεις της Οδηγίας. Παρόλα αυτά, δεν υπάρχει ευρωπαϊκός εναρμονισμός ως προς τις διαδικασίες εκκαθάρισης. Στην υπόθεση της BFA-Bankia στην Ισπανία, για παράδειγμα, για την εξυγίανση μέσω της BRRD, η οικονομική ζημία του ομίλου BFA εκτιμήθηκε σε 10,44 δισ. Ευρώ, ενώ κάτω από υποθετική εκκαθάριση θα ανερχόταν σε 64,02 δισ. Ευρώ¹⁸⁸. Για τον υπολογισμό των ζημιών κατά τις συνήθειες διαδικασίες αφερεγγυότητας διενεργείται αξιολόγηση από ανεξάρτητο εκτιμητή. Παρόλα αυτά, η αξιολόγηση αυτή παραμένει εκτίμηση και είναι υποκειμενική, ενώ το αποτέλεσμα της εξαρτάται και από τις μακροοικονομικές συνθήκες και τις εναλλασσόμενες συνθήκες της αγοράς¹⁸⁹.

¹⁸⁴ **BRRD**, αιτιολογική σκέψη με αριθμό (4)

¹⁸⁵ **BRRD**, Άρθρο 2 παρ. 1 στοιχείο 47

¹⁸⁶ **Haentjens (2014)**, σελ. 9-11

¹⁸⁷ **Οδηγία 2014/49/ΕΕ**, Άρθρο 6 παρ. 1

¹⁸⁸ **World Bank Group (2016)**, σελ. 141

¹⁸⁹ **Hadjjemmanuil C. (2015b)**, σελ. 225-248

B.1.2.6 Η διαφοροποίηση του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης από εκείνο των εκτάκτων κρατικών ενισχύσεων

Βασικός στόχος του δικαίου της εξυγίανσης είναι να περιορίσει την ανάγκη για τη χρήση χρημάτων των φορολογουμένων, κατά το μέγιστο δυνατό¹⁹⁰. Η εξυγίανση έχει ως σκοπό να διασώσει το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα ή την επενδυτική επιχείρηση, που είναι υψίστης σημασίας για τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος, αποφεύγοντας παράλληλα την προσφυγή σε κρατική ενίσχυση. Στην ουσία, λοιπόν, αποτελεί μία προσπάθεια μείωσης του ηθικού κινδύνου, αλλά και μία μέθοδο περισσότερο εναρμονισμένη προς τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και του κοινωνικού κράτους δικαίου. Η καινοτομία της BRRD και του SRMR σε σχέση με τη νομοθεσία της Ε.Ε. για τις κρατικές ενισχύσεις, είναι η αναγωγή του εργαλείου του bail-in σε ακρογωνιαίο λίθο της νομοθεσίας για την εξυγίανση και της προστασίας των δημοσίων πόρων σε βασικό της στόχο¹⁹¹. Η νέα νομοθεσία κάνει και ένα αποφασιστικό βήμα παραπέρα, θέτοντας το προκαταρκτικό bail-in τουλάχιστον στο 8% των συνολικών υποχρεώσεων ως απαραίτητη προϋπόθεση για κάθε επίσημη χρηματοδότηση στα πλαίσια της εξυγίανσης, γνωστή και ως “bail-in close”¹⁹².

Ένας σημαντικός λόγος εξάλειψης του φαινομένου των bail-outs ήταν ότι προήγαγαν τον ηθικό κίνδυνο δηλαδή το να αναλαμβάνουν οι συστημικά σημαντικές χρηματοπιστωτικές εταιρείες μεγαλύτερα ρίσκα υπολογίζοντας εξ αρχής στην κρατική ενίσχυση. Το ΔΕΕ ορίζει τον ηθικό κίνδυνο ως το «γεγονός ότι τα άτομα έχουν την τάση να λαμβάνουν ριψοκίνδυνες αποφάσεις. Όταν οι ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειες των αποφάσεων αυτών βαρύνουν το σύνολο, πρέπει να αποφευχθεί η ενθάρρυνση των τραπεζών, μέσω της δυνατότητας να λάβουν κρατικές ενισχύσεις, να προσφεύγουν σε χρηματοπιστωτικά μέσα πιο ριψοκίνδυνα και ικανά να προκαλέσουν σημαντικές ζημιές, πράγμα που θα μπορούσε να οδηγήσει σε σοβαρές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να υπονομεύσει την ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς». Παράλληλα τον αναγνωρίζει ως στόχο δημοσίου συμφέροντος για τη νομιμότητα του bail-in¹⁹³. Τα αυστηρά κριτήρια και τα εργαλεία του δικαίου της εξυγίανσης έχουν ως σκοπό όχι μόνο να αποκλείσουν την κρατική ενίσχυση, αλλά και τον ηθικό κίνδυνο.

Αν και στο αρχικό σχέδιο της BRRD δεν προβλεπόταν κάτι τέτοιο¹⁹⁴, το κείμενο της Οδηγίας δίνει τη δυνατότητα για λήψη μέτρων δημόσιας χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης, όταν τα

¹⁹⁰ **SRMR**, Αιτιολογική σκέψη με αριθμό (3)

¹⁹¹ **SRMR**, Άρθρο 14 παρ. 2 στοιχείο γ’

¹⁹² **BRRD**, Άρθρο 37 παρ. 10 στοιχείο α’ και 44 παρ. 5 στοιχείο α’ (bail-in close) και, δευτερευόντως, **SRMR**, Άρθρο 27 παρ. 7 στοιχείο α’

¹⁹³ **ΔΕΕ - C-526/16 Tadei Kotnik and Others v. Drzavni zbor Republike Slovenije** σκ. 58

¹⁹⁴ **Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012) - 2012/0150 (COD)**, Πρόταση για δημιουργία της BRRD

μέτρα εξυγίανσης κρίνεται ότι δεν επαρκούν για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος¹⁹⁵. Στην περίπτωση μίας συστημικής κρίσης είναι δυνατό, η αρχή της εξυγίανσης να αναζητήσει επιπλέον δημόσια χρηματοοικονομική στήριξη. Η λήψη τέτοιων μέτρων συνοδεύεται από πληθώρα περιορισμών¹⁹⁶, αν και υπάρχει η άποψη ότι οι προϋποθέσεις αυτές είναι ανοικτές σε ερμηνεία και μπορεί τελικά να μην αποτελέσουν εμπόδιο στη βούληση των κυβερνήσεων να εφαρμόσουν bail-outs¹⁹⁷. Θα πρέπει πάντως, σε κάθε περίπτωση τα μέτρα που λαμβάνει η αρχή εξυγίανσης να είναι σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις κρατικές ενισχύσεις¹⁹⁸.

B.1.3 To no creditor worse off principle

Η αρχή no creditor worse off under liquidation (NCWO)¹⁹⁹ αποτελεί την έτερη δικλείδα ασφαλείας, μαζί με το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος, στο δίκαιο της εξυγίανσης, το οποίο εξ αρχής συνιστά παρέμβαση στο δικαίωμα στην ιδιοκτησία, αλλά και στο δικαίωμα στην αποτελεσματική δικαστική προστασία. Η αρχή αυτή συνεπάγεται ότι δεν είναι δυνατό κατά την εφαρμογή μέτρου εξυγίανσης κάποιος πιστωτής να υποστεί μεγαλύτερη ζημία, από εκείνη, την οποία θα υφίστατο σε περίπτωση που το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα εκκαθαριζόταν κατά τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας²⁰⁰. Στο ίδιο πλαίσιο το FSB στην 2011 Αναφορά του με τίτλο «Key Attribute for Effective Resolution Regimes for Financial Institutions», στον Τομέα 5 αναφέρει ότι «... οι πιστωτές θα πρέπει να έχουν δικαίωμα αποζημίωσης, όπου δεν λαμβάνουν στο ελάχιστο αυτά που θα λάμβαναν σε περίπτωση εκκαθάρισης της εταιρείας, σύμφωνα με το εφαρμοζόμενο σύστημα για την αφερεγγυότητα.». Όπως δήλωσε ο γενικός εισαγγελέας Wahl του ΔΕΕ στην υπόθεση Kotnik η αξιολόγηση για την αρχή NCWO «απαιτεί από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τα δικαιώματα ιδιοκτησίας των επενδυτών κατά την αναδιάρθρωση μιας τράπεζας που διατρέχει κίνδυνο»²⁰¹.

Στην ουσία πρόκειται για την αρχή που εγγυάται στους πιστωτές και στους μετόχους, ότι η περιουσία τους δε θα «θυσιαστεί» χάριν του δημοσίου συμφέροντος, την αρχή εκείνη, η οποία εγγυάται την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας ως περιορισμού των περιορισμών

¹⁹⁵ **BRRD**, Άρθρα 56-58

¹⁹⁶ **BRRD**, Άρθρα 56 παρ. 1, 3, 4, 37 παρ. 1

¹⁹⁷ **Schillig M. (2016)**, σελ. 306, 342

¹⁹⁸ **BRRD**, Άρθρο 34 παρ. 3

¹⁹⁹ **SRMR**, Άρθρα 15 παρ. 1 περ. ζ' και 20 παρ. 5 και **BRRD**, Άρθρα 34 παρ. 1 περ. ζ' και 73-75

²⁰⁰ **BRRD**, Άρθρο 2 παρ. 1 στοιχείο 47 και **SRMR**, αιτιολογική σκέψη με αριθμό (62)

²⁰¹ Άποψη γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση **C-526/14 Tadei Kotnik** κλπ. κατά Državni zbor Republike Slovenje,

των ανθρωπίνων δικαιωμάτων²⁰². Υπό την έννοια αυτή η αρχή NCWO αποτελεί την ουσιαστική εγγύηση του σκοπού της απόλυτης προστασίας των καλυπτόμενων καταθέσεων και επενδύσεων, κατά το άρθρο 14 παρ. 2 στοιχείο δ' του SRMR²⁰³ και αποσκοπεί στο να αποτρέψει τις ανεξέλεγκτες εκροές των καταθέσεων και το φαινόμενο του πανικού, βασικούς παράγοντες μεγέθυνσης και μετάδοσης του συστημικού κινδύνου. Έτσι, πέρα από την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων εξυπηρετεί και έναν ευρύτερο δημόσιο σκοπό. Η ανάγκη για καθησυχασμό των αγορών σε συνθήκες οικονομικής κρίσης αποδεικνύεται, κατά τον τρόπο αυτό, καταλυτικός παράγοντας για τον ορισμό της αρχής του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης των χρηματοπιστωτικών φορέων. Πάντως από μόνη της η τήρηση της αρχής δεν επαρκεί για να αποκλείσει εκ των προτέρων την παραβίαση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας από τα μέτρα εξυγίανσης²⁰⁴.

Μετά την εφαρμογή των εργαλείων εξυγίανσης, διενεργείται μια *ex post* αποτίμηση (ξεχωριστή από εκείνη που διενεργείται για τον προσδιορισμό του βαθμού στον οποίο πρέπει να εφαρμοστούν τα εργαλεία εξυγίανσης²⁰⁵) προκειμένου να καθοριστεί εάν κάθε πιστωτής έχει πράγματι υποστεί ζημίες μεγαλύτερες από αυτές που θα είχαν προκύψει υπό τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας²⁰⁶. Η αποτίμηση αυτή εκκινεί το συντομότερο από την έναρξη της διαδικασίας της εξυγίανσης και διαρκεί από μήνες έως και χρόνια, ενώ είναι απαραίτητο να διενεργείται από ανεξάρτητο εκτιμητή²⁰⁷. Σε αυτή την αποτίμηση εκτιμώνται η υποθετική ζημία την οποία οι μέτοχοι και οι πιστωτές θα είχαν υποστεί σε περίπτωση εκκαθάρισης υπό τις κανονικές συνθήκες αφερεγγυότητας, η πραγματική ζημία που υπέστησαν αυτοί από την εφαρμογή της εξυγίανσης και η διαφορά μεταξύ των δύο (2)²⁰⁸.

Ειδικά σε ό, τι αφορά στην εφαρμογή του bail-in, θα πρέπει να σημειωθεί ότι χάριν της αρχής NCWO αποκλείονται υποχρεωτικά από το bail-in οι εγγυημένες καταθέσεις²⁰⁹. Επιπλέον, όταν η αρχή εξυγίανσης αποφασίζει να αποκλείσει το σύνολο ή μέρος της επιλέξιμης υποχρέωσης από το bail-in, μπορεί να αυξήσει το επίπεδο απομείωσης ή μετατροπής που εφαρμόζεται σε άλλες υποχρεώσεις προκειμένου να καλυφθεί το κενό από την εξαίρεση, υπό τον όρο ότι οι άλλοι πιστωτές δεν θα υποστούν μεγαλύτερες απώλειες σε σχέση με τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας. Επίσης, είναι δυνατό, κατά διακριτική ευχέρεια της

²⁰² Wojcik (2016), σελ. 256

²⁰³ Βλ. ανωτέρω παρ. υπό στοιχείο B.1.1

²⁰⁴ Micossi S., Bruzzone G. and M. Cassella (2016), σελ 17

²⁰⁵ SRMR, Άρθρο 22 παρ. 2

²⁰⁶ BRRD, Άρθρα 74-75 και SRMR, 20 παρ. 16 και 17

²⁰⁷ BRRD, Άρθρο 74 παρ. 1

²⁰⁸ BRRD, Άρθρο 75

²⁰⁹ Οδηγία 2014/49/ΕΕ (DGSD), Άρθρο 6 παρ. 1

αρχής εξυγίανσης, να εξαιρεθούν κάποιες υποχρεώσεις από την αναδιάρθρωση, με αποτέλεσμα να επιβαρυνθούν περαιτέρω κάποιοι πιστωτές ή μέτοχοι. Εδώ η αξιολόγηση για το NCWO θα καλείται να αποδείξει ότι, ακόμα και με αυτή την επιβάρυνση, οι μέτοχοι ή πιστωτές βρίσκονται σε καλύτερη θέση, από ότι αν το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα εκκαθαριζόταν. Επίσης, οι εθνικοί κανόνες που προβλέπουν τη σειρά ικανοποίησης πιστωτών ενδέχεται να επηρεάσουν το αποτέλεσμα των αξιολογήσεων του NCWO στην εν λόγω δικαιοδοσία. Αν παρατηρηθεί οποιαδήποτε διαφορά, οι μέτοχοι ή πιστωτές που είχαν περισσότερη ζημία υπό το καθεστώς της εξυγίανσης, δικαιούνται αντίστοιχη αποζημίωση. Η συγκεκριμένη αποτίμηση περιλαμβάνει και τη συνεισφορά που πραγματοποίησε το εθνικό σύστημα εγγύησης καταθέσεων, το οποίο, ομοίως, έχει τη δυνατότητα αποζημίωσης κατά τα ανωτέρω. Τροχοπέδη στην αποτίμηση συνιστά η έλλειψη εναρμόνισης στο δίκαιο της εκκαθάρισης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και η διαφοροποίηση στις θέσεις των πιστωτών σε κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε. κάτι που γίνεται ιδιαίτερα αντιληπτό σε ό, τι αφορά στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα παγκόσμιας εμβέλειας²¹⁰. Προβληματική, τέλος, είναι και η περίπτωση, όπου η αρχή NCWO χρησιμοποιείται κατά τρόπο αρνητικό, προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη καταβολή αποζημιώσεων²¹¹.

B.2 Η αξιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος μέσα από τις υποθέσεις εξυγίανσης

B.2.1 Υποθέσεις πριν την εφαρμογή του SRMR

B.2.1.1 HETA, Αυστρία (2014)²¹²

Το δημόσιο συμφέρον κρίθηκε δικαιολογημένο σε μία από τις πρώτες υποθέσεις εξυγίανσης στο πλαίσιο της BRRD, στο πιστωτικό ίδρυμα «Hypo Alpe-Adria-Bank International A.G.», όπου η εξυγίανση κρίθηκε απαραίτητη, μεταξύ άλλων, επειδή: α) δεν ήταν δυνατή η διασφάλιση των κρίσιμων υπηρεσιών στον ίδιο βαθμό και με την ίδια ασφάλεια δικαίου στο καθεστώς της εκκαθάρισης, β) η πτώχευση της τράπεζας θα είχε πιθανώς σημαντικές αρνητικές συνέπειες στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην Αυστρία καθώς και σε Σλοβενία και Κροατία, ενώ και ο στόχος της προστασίας των δημοσίων πόρων δε θα μπορούσε να επιτευχθεί υπό το καθεστώς της εκκαθάρισης²¹³. Τελικά, ελήφθη απόφαση από την αρχή εξυγίανσης για την εφαρμογή bail-in στην τράπεζα. Σημαντική είναι η υπόθεση και για την αρχή NCWO, αφού ο ρυθμός ανάκαμψης υπό τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας υπολογίστηκε σε 34% σε σύγκριση με το 46% υπό εξυγίανση. Το

²¹⁰ Wojcik (2016), σελ. 124-126

²¹¹ World Bank Group (2017), Υπόθεση SNS Reaal – Ενότητα - Netherlands

²¹² World Bank Group (2017), Ενότητα Austria

²¹³ FMA – Mandatsbescheid HETA ASSET RESOLUTION AG 1-3-2015 και 10-4-2016

Αυστριακό Ανώτατο Δικαστήριο, στην ανωτέρω υπόθεση έκρινε ότι επληρούτο η προϋπόθεση του δημοσίου συμφέροντος, πραγματοποιώντας επιφανειακό έλεγχο και τονίζοντας τη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη και της αρχής εξυγίανσης. Επίσης έκρινε ότι δεν παραβιάστηκε το δικαίωμα στην ιδιοκτησία των πιστωτών, ούτε και η αρχή της ισότητας μεταξύ τους, διότι σε περίπτωση αφερεγγυότητας του ιδρύματος, θα έχαναν τις απαιτήσεις τους²¹⁴.

B.2.1.2 Τράπεζα Κύπρου και Λαϊκή Τράπεζα, Κύπρος (2013)²¹⁵

Η Κύπρος ήταν η πρώτη χώρα στην Ευρωζώνη, στην οποία οι ανασφάλιστοι καταθέτες κλήθηκαν να ανακεφαλαιοποιήσουν τα υπό κρίση χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, ενώ επιβλήθηκαν και περιορισμοί στην κίνηση των κεφαλαίων. Στην Τράπεζα Κύπρου εφαρμόστηκε το εργαλείο του bail-in (πριν τη BRRD και τον SRMR), το Μάρτιο του 2013, βάσει ενός νεοψηφισθέντος νόμου για την εξυγίανση. Προκειμένου πάντως, να τεθεί η κατάσταση του πανικού υπό έλεγχο η κυπριακή κυβέρνηση προέβη σε κεφαλαιακή ενίσχυση, ύψους περίπου 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ. Χαρακτηριστική εδώ είναι η σημασία της ταχύτητας για τη λήψη των αποφάσεων εξυγίανσης, ιδίως σε ό, τι αφορά στην πλήρωση του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος και στην επιλογή του κατάλληλου μέτρου εξυγίανσης. Το bail-in στην Κύπρο εκτιμήθηκε από πολλούς ως μη επιτυχημένο και αυτό οφείλεται εν πολλοίς στην καθυστέρηση αποφασιστικής δράσης, η οποία οδήγησε σε εξαφάνιση των υφιστάμενων επιλογών, αλλά και σε μεγάλη εκροή καταθέσεων.

B.2.1.3 Andelskassen, Δανία (2016)²¹⁶

Στην περίπτωση αυτή εφαρμόστηκαν δύο (2) εργαλεία εξυγίανσης, αυτό του bail-in και αυτό της σύστασης μεταβατικού ιδρύματος. Το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος κρίθηκε ότι πληρούνταν, καθώς στόχοι της εξυγίανσης, όπως η διασφάλιση των κρισίμων λειτουργιών και η προστασία των καταθέσεων, δε θα επιτυγχάνονταν στον ίδιο βαθμό υπό τη διαδικασία της εκκαθάρισης. Σε σχέση με την αρχή NCWO, οι ζημιές που προέκυψαν από τη διαδικασία της εξυγίανσης ήταν σχεδόν μισές από εκείνες που θα προέκυπταν σε περίπτωση εκκαθάρισης. Το μεταβατικό ίδρυμα τελικά δεν κατάφερε να πωληθεί και εκκαθαρίστηκε, παρόλα αυτά η εφαρμογή των εργαλείων της εξυγίανσης διατήρησε τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, περιορίζοντας τον πανικό και την εκροή καταθέσεων.

²¹⁴ **Verfassungsgerichtshof** Αυστρία – G239/2015

²¹⁵ **World Bank Group (2017)**, Ενότητα Cyprus

²¹⁶ **World Bank Group (2017)**, Ενότητα Denmark

B.2.1.4 Proton Bank κλπ., Ελλάδα (2009-2015)²¹⁷

Κατά την περίοδο 2009-2015 έλαβαν χώρα περίπου δεκατέσσερις (14) εξυγιάνσεις χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων²¹⁸, κυρίως εξαιτίας της σύνδεσης των ιδρυμάτων με το χρέος του ελληνικού Δημοσίου²¹⁹. Τα εργαλεία εξυγίανσης, τα οποία χρησιμοποιήθηκαν ήταν, κυρίως, το εργαλείο της εντολής μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων και της σύστασης μεταβατικού ιδρύματος. Ο βασικός στόχος δημοσίου συμφέροντος που δικαιολόγησε τη διενέργεια των εξυγιάνσεων ήταν η προστασία των μη ασφαλισμένων καταθέσεων, με σκοπό, όπως προστατευθεί η εμπιστοσύνη των καταθετών και αποφευχθούν οι περαιτέρω εκροές καταθέσεων. Ο στόχος αυτός, πάντως, δεν επιδιώκεται, σύμφωνα με το νέο πλαίσιο του δικαίου της εξυγίανσης (BRRD και SRMR), όπου, μάλιστα, προβλέπεται ένα ελάχιστο υποχρεωτικό bail-in των μη ασφαλισμένων καταθέσεων. Έτσι, το δημόσιο συμφέρον για το οποίο προκρίθηκε η λύση της εξυγίανσης στα ελληνικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, δε συνάδει με εκείνο του ισχύοντος δικαίου εξυγίανσης, γεγονός που αποδεικνύει μεταξύ άλλων ότι το δημόσιο συμφέρον κατά τη BRRD και τον SRMR δε θα πρέπει να κρίνεται αποκλειστικά σε εθνικό πλαίσιο και θα πρέπει να συνοδεύεται και από στενή συνεργασία μεταξύ των εθνικών και των ευρωπαϊκών αρχών.

B.2.1.5 Banco Espirito Santo, Πορτογαλία (2014)²²⁰

Η εξυγίανση του συγκεκριμένου χρηματοπιστωτικού ιδρύματος συνδέθηκε άρρηκτα με τη συστημική σημασία του για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Πορτογαλία και τη διασυνδεσιμότητά του²²¹. Η ενεργοποίηση της διαδικασίας κρίθηκε απαραίτητη, ώστε να αποφευχθεί η μετάδοση της αφερεγγυότητας, στο υπόλοιπο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Επίσης, επιλέχθηκε το εργαλείο της σύστασης μεταβατικού ιδρύματος, καθώς αυτό θα μπορούσε να εξυπηρετήσει καλύτερα τους στόχους της συνέχειας των κρίσιμων λειτουργιών, της αποφυγής του συστημικού κινδύνου, της προστασίας των καταθετών και της αποφυγής της προσφυγής σε κρατική ενίσχυση. Το μεταβατικό ίδρυμα που συστάθηκε ονομάστηκε Novo Banco και πωλήθηκε το Νοέμβριο του έτους 2017 με τη συνδρομή και κρατικής ενίσχυσης²²².

²¹⁷ **World Bank Group (2017)**, Ενότητα Greece.

²¹⁸ **ΤτΕ**, Το Χρονικό της Μεγάλης Κρίσης, 2008-2013

²¹⁹ **ΤτΕ**, Ετήσιες Αναφορές ετών 2009-2015

²²⁰ **World Bank Group (2017)**, Ενότητα Portugal

²²¹ Βλ. ανωτέρω παρ. υπό στοιχείο **B.1.2.3**

²²² **European Commission - Press release**, Brussels, 11 October 2017

B.2.2 Η αξιολόγηση στο πλαίσιο του SRMR

Η τεράστια σημασία του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος ως προς το ποιος φορέας θα εξυγιανθεί και ποιος θα αφεθεί να εκκαθαριστεί με τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας έχει ήδη αρχίσει να διαφαίνεται από τις πρώτες αποφάσεις που έχει λάβει το SRB στο σύντομο χρονικό διάστημα της λειτουργίας του μέχρι σήμερα, με τη διαφορά σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς να εντοπίζεται κυρίως στην τάση περιορισμού των εξυγιάνσεων χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Συγκεκριμένα:

B.2.2.1 Banco Popular Español, Ισπανία (2017)²²³

Η περίπτωση αυτή ήταν η πρώτη φορά που το SRB αποφάσισε να λάβει δράση εξυγίανσης έχοντας πρώτα εκτιμήσει ότι συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις του άρθρου 18 παρ. 1 SRMR. Σε ό, τι αφορά στο κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος, το SRB έκρινε ότι και αυτό πληρούτο διότι θα εξυπηρετούσε τους παρακάτω σκοπούς, καλύτερα από τη θέση του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος σε πτώχευση: 1. τη συνέχεια των κρίσιμων λειτουργιών του και ιδίως τη λήψη καταθέσεων από νοικοκυριά και μικρομεσαίες επιχειρήσεις και τη δανειοδότηση μικρομεσαίων επιχειρήσεων και 2. την αποφυγή των αρνητικών αποτελεσμάτων στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Κρίθηκε ακόμα ότι οι δύο παραπάνω σκοποί δε θα μπορούσαν να εξυπηρετηθούν στον ίδιο βαθμό αν το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα εκκαθαριζόταν κατά τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας. Αρχικώς, το SRB έλαβε υπ' όψη του τα στοιχεία της αξιολόγησης του Σχεδίου Εξυγίανσης του συγκεκριμένου φορέα για το 2016. Με βάση τα στοιχεία αυτά, το SRB έκρινε ότι η εξυγίανση του ιδρύματος ήταν απαραίτητη για τη συνέχεια των κρίσιμων λειτουργιών του, δεδομένου ότι το ίδρυμα: α) δεχόταν καταθέσεις από νοικοκυριά, μικρομεσαίες και μη επιχειρήσεις, ήταν το 6^ο μεγαλύτερο χρηματοπιστωτικό ίδρυμα στην Ισπανία και εξυπηρετούσε 1.600.000,00 πελάτες, β) δανειοδοτούσε σε μεγάλο βαθμό μικρομεσαίες και ατομικές επιχειρήσεις και γ) παρείχε υπηρεσίες πληρωμών και ρευστών σε μεγάλη πελατειακή κλίμακα. Καμία από τις ανωτέρω λειτουργίες δε θα μπορούσε να αντικατασταθεί με πρόσφορο τρόπο και εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος. Το SRB έκρινε ακόμα, ότι τυχόν εκκαθάριση του ιδρύματος θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, λόγω: α) του μεγέθους του ιδρύματος και β) της φύσης των δραστηριοτήτων του, τα οποία θα είχαν ως αποτέλεσμα τη μετάδοση των προβλημάτων και σε άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Επίσης, η εξυγίανση θα εξυπηρετούσε και τους σκοπούς της προστασίας του δημοσίου ταμείου, των καταθετών και της περιουσίας των πελατών, καλύτερα από τη θέση του ιδρύματος σε διαδικασία εκκαθάρισης.

²²³ Απόφαση SRB 7-6-2017 (SRB/EES/2017/08) για τη θέση της Banco Popular σε εξυγίανση

Έτσι, το SRB αποφάσισε την εφαρμογή σχεδίου εξυγίανσης κατά το άρθρο 18 παρ. 6 του SRMR και την εφαρμογή του μέτρου της εντολής μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων. Το σχέδιο αυτό έλαβε την έγκριση της Επιτροπής, όπως απαιτεί το άρθρο 18 παρ. 7 του SRMR και η ισπανική αρχή εξυγίανσης ανέλαβε την εφαρμογή του, μεταβιβάζοντας τις μετοχές στη Banco Santander²²⁴. Η περίπτωση της Banco Popular αποτελεί την πρώτη επιτυχημένη απόφαση εξυγίανσης υπό τον SRMR και αποδεικνύει ότι ο νέος κανονισμός προωθεί περισσότερο και αποτελεσματικότερα την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στο χρηματοπιστωτικό τομέα²²⁵.

B.2.2.2 Banca Popolare di Vicenza²²⁶ και Veneto Banca²²⁷ (2017)

Στα δύο αυτά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα το SRB αποφάσισε να μην εφαρμόσει τη διαδικασία της εξυγίανσης. Εδώ, αν και πληρούντο οι δύο πρώτοι «αντικειμενικοί» όροι, το SRB έκρινε ότι δεν πληρούνται το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος, για τους κάτωθι αναφερόμενους λόγους: α) οι λειτουργίες (αποδοχή καταθέσεων, δανεισμοί και υπηρεσίες πληρωμών και μετρητών) των ανωτέρω χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων δεν ήταν κρίσιμες διότι αφορούσαν σε μικρό αριθμό τρίτων και μπορούσαν εύκολα να αντικατασταθούν εντός ευλόγου χρόνου, β) η αφερεγγυότητά τους δεν εκτιμήθηκε ότι θα επέφερε αρνητικές συνέπειες για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, ιδιαίτερα λόγω της χαμηλής, οικονομικά και λειτουργικά, διασυνδεσιμότητάς τους, ενώ παρότι είχαν χαρακτηριστεί σημαντικά από την EKT, δεν είχαν χαρακτηριστεί ως συστημικά σημαντικά από την Banca d'Italia και γ) η διαδικασία της αφερεγγυότητας θα εξυπηρετούσε στον ίδιο βαθμό τους σκοπούς της εξυγίανσης, γιατί θα προστατεύονταν εξίσου οι καταθέτες, επενδυτές, άλλοι καταναλωτές και οι πελάτες, ως προς τα χρήματα και τα περιουσιακά τους στοιχεία. Σημαντικό ρόλο για την απόφαση της μη ενεργοποίησης των εργαλείων της εξυγίανσης για τα δύο (2) αυτά ιδρύματα διαδραμάτισε η ολοένα φθίνουσα χρηματιστηριακή τους αξία. Σημειωτέον ότι οι αποφάσεις του SRB θεώρησαν ότι η μη θέση των ιδρυμάτων σε διαδικασία εξυγίανσης θα ήταν θετική και για την προστασία των δημοσίων πόρων. Έτσι τα χρηματοπιστωτικά αυτά ιδρύματα αφέθηκαν στην εκκαθάρισή τους, την οποία ανέλαβε η ιταλική αρχή εξυγίανσης.

Παρόλα αυτά, λόγω της έλλειψης εναρμόνισης στη διαδικασία εκκαθάρισης στις χώρες της Ευρωζώνης (και γενικότερα της Ε.Ε.), για την εκκαθάρισή τους εγκρίθηκε δημόσια

²²⁴ Haentjens (2017)

²²⁵ Ibid

²²⁶ Απόφαση SRB 23-6-2017 (SRB/EES/2017/12) για τη μη θέση της Banca Popolare di Vicenza σε εξυγίανση

²²⁷ Απόφαση SRB 23-6-2017 (SRB/EES/2017/11) για τη μη θέση της Veneto Banca σε εξυγίανση

χρηματοδοτική στήριξη ύψους 17 δισεκατομμυρίων ευρώ²²⁸. Η Επιτροπή αιτιολόγησε την απόφασή της αυτή ως ακολούθως: «... η Ιταλία έχει αποφασίσει ότι η εκκαθάριση των τραπεζών αυτών έχει σοβαρό αντίκτυπο στην πραγματική οικονομία στις περιφέρειες στις οποίες δραστηριοποιούνται περισσότερο. Εκτός του ευρωπαϊκού πλαισίου εξυγίανσης των τραπεζών, οι κανόνες της Ένωσης προβλέπουν ότι η Ιταλία μπορεί να ζητήσει από την Επιτροπή να εγκρίνει τη χρήση εθνικών κονδυλίων για τη διευκόλυνση της εκκαθάρισης με την άμβλυνση τέτοιων περιφερειακών οικονομικών επιπτώσεων...»²²⁹. Η Επιτροπή έκρινε το δημόσιο συμφέρον κατά τους κανόνες του άρθρου 107 παρ. 3 ΣΛΕΕ το οποίο είναι ευρύτερο από το, δεσμευόμενο από τους σκοπούς του άρθρου 14 SRMR, δημόσιο συμφέρον στο δίκαιο της εξυγίανσης²³⁰. Η μεγάλη διαφορά είναι ότι εκτός του πλαισίου εξυγίανσης, η απόφαση για το δημόσιο συμφέρον εναπόκειται στα κράτη²³¹. Η ουσία είναι ότι, τελικά, ένας εκ των σκοπών της εξυγίανσης δεν εξυπηρετήθηκε από τις συνήθεις διαδικασίες αφερεγγυότητας, αν και κατά το γράμμα της νομοθεσίας, η απόφαση του SRB φαίνεται καθόλα νομότυπη και ορθολογική. Η ελλιπής εναρμόνιση δείχνει, στο σημείο αυτό, να είναι η αχίλλειος πτέρνα του συστήματος εξυγίανσης.

B.2.2.3 ABLV Bank, AS²³² και ABLV Luxembourg S.A.²³³ (2018)

Ομοίως με την ανωτέρω υπόθεση²³⁴, εδώ, αν και πληρούντο οι δύο πρώτοι όροι²³⁵, το SRB έκρινε ότι δεν πληρούται το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος, για τους λόγους, ότι τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα δεν παρείχαν κρίσιμες λειτουργίες για την πραγματική οικονομία, ούτε η θέση τους σε καθεστώς εκκαθάρισης θα είχε αρνητικές συνέπειες για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα είτε στα κράτη-μέλη της έδρας τους, είτε σε άλλα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης. Κομβικό ρόλο για την απόφαση αυτή διαδραμάτισαν η χαμηλή χρηματοπιστωτική και λειτουργική διασυνδεσιμότητα των δύο (2) ιδρυμάτων με άλλα ιδρύματα, ενώ και οι μειωμένοι οικονομικοί τους δείκτες, κρίθηκαν ότι δεν επαρκούν για να καταστήσουν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα συστημικά σημαντικά. Αντιθέτως, η θέση τους σε εκκαθάριση θα διέσωζε τις καταθέσεις μέχρι 100.000,00 ευρώ ανά συνδικαιούχο.

²²⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγκριση κρατικής ενίσχυσης 25 June 2017, IP/17/1791

²²⁹ Ibid

²³⁰ Grünwald (2017), σελ. 299

²³¹ Ibid, σελ. 301

²³² Περίληψη απόφασης 23-2-2018 του SRB για τη μη θέση της τράπεζας σε εξυγίανση

²³³ Περίληψη απόφασης 23-2-2018 του SRB για τη μη θέση της τράπεζας σε εξυγίανση

²³⁴ Βλ. παρ. υπό στοιχεία B.2.2.2

²³⁵ Δελτίο Τύπου της ΕΚΤ που κρίνει ότι η ABLV Bank, AS ABLV Bank Luxembourg, SA βρίσκεται σε καθεστώς υπαρκτής ή επαπειλούμενης αφερεγγυότητας

B.2.3 Η κλιμακωτή εξέλιξη της αρχής του δημοσίου συμφέροντος και ο ρόλος της στην αποτελεσματικότητα του νέου δικαίου εξυγίανσης

Η αξιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης αποτελεί μέχρι και σήμερα ένα ζήτημα, το οποίο δεν έχει αποκρυσταλλωθεί πλήρως. Παρόλα αυτά, μετά τη θέση σε ισχύ της BRRD, όπου αποτυπώνονται τα μαθήματα από τις ηχηρές συνέπειες της οικονομικής κρίσης, η αξιολόγηση συγκεκριμενοποιείται και αποκτά ισχυρότερη νομική θεμελίωση. Παρουσιάζει, όμως, ένα ευδιάκριτο αδύνατο σημείο, που συνίσταται στην ευρεία διακριτική ευχέρεια των εξυγιαντικών αρχών. Δε θα ήταν υπερβολή να λέγαμε ότι οι τελευταίες μπορούν να χρησιμοποιούν τη διακριτική ευχέρεια που τους παρέχεται από το μάλλον αφηρημένο ορισμό του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της BRRD και να τεκμαίρουν ότι η εξυγίανση δικαιολογείται προς το δημόσιο συμφέρον²³⁶. Ενδεικτική της ελαστικότητας του κριτηρίου είναι η ερμηνεία της Τράπεζας της Αγγλίας, η οποία δήλωσε ότι η ασυνέχεια της πρόσβασης σε λογαριασμούς καταθέσεων συναλλαγών ή σε τρεχούμενους λογαριασμούς θα μπορούσε μόνο, σε ορισμένες περιπτώσεις, να τεκμηριώνει το δημόσιο συμφέρον. Η ίδια ισχυρίζεται, όμως, ότι η εξάρτηση κάποιων καταθετών από την καθημερινή πρόσβαση στο λογαριασμό τους μπορεί να σημαίνει ότι ακόμα και η πληρωμή μέσα σε επτά (7) ημέρες, όπως προβλέπεται από το σύστημα εγγύησης καταθέσεων, θα συνιστούσε σημαντικό πρόβλημα και θα μπορούσε να δικαιολογήσει λήψη μέτρων εξυγίανσης²³⁷. Βάσει της συλλογιστικής αυτής, η λήψη μέτρων εξυγίανσης για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, τα οποία δέχονται καταθέσεις, θα μπορούσε να δικαιολογηθεί βάσει δημοσίου συμφέροντος, ακόμη και αν η αποτυχία τους δεν συνεπαγόταν κίνδυνο για το εθνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα²³⁸. Μια ελαφρώς εναλλακτική προσέγγιση θα ήταν ότι η εκκαθάριση ενός χρηματοπιστωτικού ιδρύματος υπό κανονικές διαδικασίες αφερεγγυότητας δεν θα πρέπει να θέτει σε κίνδυνο τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και ότι η εξυγίανση θα πρέπει να προστατεύει σε όλες τις περιπτώσεις τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, προσέγγιση, η οποία θα προέκυπτε από άλλες διατάξεις της BRRD²³⁹. Μια άλλη προσέγγιση για την αξιολόγηση δημοσίου συμφέροντος αφορά στη σύνδεση με τον προγραμματισμό της εξυγίανσης. Εάν ένα ίδρυμα θεωρηθεί ότι δεν πληροί το κριτήριο δημοσίου συμφέροντος κατά τη διάρκεια της φάσης του σχεδιασμού, αυτό θα έπρεπε, κατά κανόνα, να υποδηλώνει ότι η απόφαση για εξυγίανση δεν βρίσκεται στο δημόσιο συμφέρον και αυτή η κρίση θα πρέπει να διατηρηθεί όταν τυχόν προκύψει αφερεγγυότητα του χρηματοπιστωτικού

²³⁶ **World Bank Group (2016)**, σελ. 107

²³⁷ **HM Treasury**, Banking Act 2009 – special resolution regime code of practice, March 2015 – (παρ. 6.28 επ.)

²³⁸ **World Bank Group (2016)**, σελ. 107

²³⁹ Βλ. **BRRD**, Άρθρο 39 παρ. 3

ιδρύματος, αν και η ευέλικτη προσέγγιση της BRRD επιτρέπει ad hoc περιστάσεις που δεν είναι προβλέψιμες κατά τη φάση σχεδιασμού²⁴⁰. Τα παραδείγματα πριν τον SRMR απέδειξαν ότι η κρίση περί εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος κατά το δίκαιο της εξυγίανσης, αλλά και η επιλογή της κατάλληλης προς αυτό δράσης δε δύνανται να οριοθετήσουν τη διακριτική ευχέρεια της εθνικής αρχής κατά την ερμηνεία.

Λόγω της ευρύτητας της ευχέρειας αυτής, αλλά και του κοινού ευρωπαϊκού κινδύνου για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, κρίθηκε ότι η κρίση περί δημοσίου συμφέροντος, τουλάχιστον για τα σημαντικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, θα πρέπει να γίνεται σε ενιαίο επίπεδο. Μέσα από τον SRMR η αξιολόγηση αποκτά ενιαίο χαρακτήρα, προσθέτοντας επιπλέον εγγυήσεις τόσο υπό το πρίσμα της ασφάλειας δικαίου όσο και υπό αυτό της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της Ευρωζώνης. Από τις προαναφερθείσες υποθέσεις εξυγίανσης αντιλαμβάνεται κανείς ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο αποτελεί έναν οργανωμένο μηχανισμό διαχείρισης κινδύνων, που προσδίδει σταθερότητα και αξιοπιστία στο πλαίσιο των αποφάσεων εξυγίανσης, μέσω της σταδιακής συγκεκριμενοποίησης της αρχής του δημοσίου συμφέροντος και την απεξάρτησή της, από τα πλαίσια της γενικευμένης οικονομικής κρίσης. Απόλυτος ορισμός για το δημόσιο συμφέρον δε δύναται να υπάρξει, ένα κενό το οποίο καλύπτεται από τη διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής. Οι αποφάσεις του SRB ακολουθούν πιστά τη νομοθεσία και αιτιολογούν επαρκώς την κρίση περί πλήρωσης του κριτηρίου του νομοθετικά ορισμένου, πλέον, δημοσίου συμφέροντος, δίχως να το επικαλούνται ως κατάσταση ανάγκης²⁴¹. Ομοιάζουν με αναλογική στάθμιση κόστους – οφέλους σε εφαρμογή μίας οικονομικής ανάλυσης του δημοσίου συμφέροντος. Εξακολουθούν, πάντως, να υφίστανται ζητήματα, σχετικά με την κρίση επί της συστημικής σημασίας των χρηματοπιστωτικών φορέων, ιδίως, στις περιπτώσεις, που το SRB κρίνει ότι η συστημική σημασία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων έχει μειωθεί σε σχέση με το στάδιο του σχεδιασμού της εξυγίανσης²⁴², όπου η διακριτική ευχέρεια δείχνει να επηρεάζει τη σταθερότητα που αποπνέουν οι οικονομικοί δείκτες. Επιπλέον, το νέο καθεστώς δείχνει να μην έχει «αντίδοτο», στην κρατική ενίσχυση των ιδρυμάτων κατά την εκκαθάρισή τους, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο²⁴³ αποτυγχάνοντας έτσι στο να εξυπηρετήσει ένα βασικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος που διαφοροποιεί την εξυγίανση από το “bail-out”, ήτοι τη μη χρήση χρημάτων των φορολογουμένων. Οι υποθέσεις αποδεικνύουν ότι το δημόσιο συμφέρον στο δίκαιο της εξυγίανσης αποτελεί νεοσύστατη έννοια, της οποίας η εξέλιξη βρίσκεται ακόμα στα πρώτα της βήματα. Παρόλα αυτά η προσπάθεια οριοθέτησής της και η εναπόθεσή της σε

²⁴⁰ **World Bank Group (2016)**, σελ. 108

²⁴¹ Όπως συνέβη στην Κύπρο βλ. παραπάνω **B.2.1.2**

²⁴² Βλ. παραπάνω **B.2.2.2** και **B.2.2.3**

²⁴³ Βλ. παραπάνω **B.2.2.2**

έναν ισχυρό ενωσιακό οργανισμό αποπνέει μεγαλύτερη σιγουριά (νομική και οικονομική) στο πεδίο της διαχείρισης των κρίσεων αφερεγγυότητας.

B.3 Ο έλεγχος της διαδικασίας

B.3.1 Έλεγχος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Ο τελευταίος διαδικαστικός κρίκος στην αλυσίδα του δημοσίου συμφέροντος είναι ο έλεγχος της πλήρωσης του κριτηρίου από το Συμβούλιο, ύστερα από σχετική παραπομπή της Επιτροπής. Το Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία για το αν το κριτήριο πληρούται και, σε περίπτωση αρνητικής απόφασης, η εξυγίανση τελικά δε λαμβάνει χώρα.²⁴⁴ Πρόκειται για διαδικασία αρνησικυρίας, στην οποία αποφασιστική αρμοδιότητα έχει το Συμβούλιο, λειτουργώντας κατά τη σύνθεση ECOFIN.

B.3.2 Έκθεση

Κάθε τρία (3) χρόνια το SRB οφείλει να εκδίδει έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του SRM²⁴⁵, η οποία θα πρέπει να αξιολογεί ορισμένα στοιχεία. Το κυριότερο εξ αυτών αφορά στην αποτελεσματικότητα του SRM και την επιρροή της εφαρμογής του στα συμφέροντα της Ένωσης και περιλαμβάνει την επίτευξη των στόχων δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκονται με την εξυγίανση, όπως για παράδειγμα τη διάρρηξη του φαύλου κύκλου μεταξύ εθνικών χρεών και τραπεζικού κινδύνου²⁴⁶.

B.3.3 Ομάδα Εξέτασης Προσφυγών

Ο Κανονισμός SRM προβλέπει τη σύσταση ειδικής ομάδας εξέτασης προσφυγών κατά της δράσης του SRB²⁴⁷. Η Ομάδα αυτή αποτελείται από πέντε (5) μέλη με ειδικές γνώσεις και επαγγελματική εμπειρία στον τραπεζικό ή άλλο τομέα χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Η Ομάδα δρα απολύτως ανεξάρτητα και σκοπεύει μόνο στο δημόσιο συμφέρον. Προς το σκοπό αυτό θα πρέπει τα μέλη του να δηλώνουν δημόσια ότι δεν έχουν κανένα ιδιωτικό συμφέρον, άμεσο ή έμμεσο²⁴⁸.

B.3.4 Υποχρέωση Λογοδοσίας

Το SRB υπέχει ευθύνη έναντι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την ορθή εφαρμογή του SRMR²⁴⁹, αλλά και έναντι των εθνικών Κοινοβουλίων. Η τελευταία

²⁴⁴ SRMR, Άρθρο 18 παρ. 7 πέμπτη υποπαράγραφος και 18 παρ. 8

²⁴⁵ Ibid, Άρθρο 94

²⁴⁶ Gortsos (2018), σελ. 75 επ.

²⁴⁷ SRMR, Άρθρο 85 παρ. 1

²⁴⁸ Ibid, Άρθρο 85 παρ. 2 και 5

²⁴⁹ Ibid, Άρθρο 45

περιορίζεται σε ερωτήσεις και παρατηρήσεις των εθνικών Κοινοβουλίων, στις οποίες υποχρεούται το SRB να απαντά²⁵⁰. Το SRB ευθύνεται και ενώπιον του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τα άρθρα 285-287 ΣΛΕΕ, κυρίως σχετικά με την αποτελεσματική και συνετή χρήση του SRF.

B.3.5 Δικαστικός Έλεγχος

Πριν τη θέση σε ισχύ του SRMR η δικαιοδοσία ανήκε στα εκάστοτε διοικητικά εθνικά δικαστήρια για τον έλεγχο της νομιμότητας της εξυγίανσης, με δυνατότητα αποστολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ. Από τη στιγμή που τέθηκε σε ισχύ ο SRMR ο δικαστικός έλεγχος έχει αλλάξει σε σχέση με τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, τα οποία εποπτεύονται από το SRB. Η προσφυγή κατά του σχεδίου εξυγίανσης του SRB μπορεί να ασκηθεί ενώπιον του Δ.Ε.Ε. και μόνο, αφού έχει ασκηθεί προηγουμένως προσφυγή ενώπιον της Ομάδας Εξέτασης Προσφυγών του SRB²⁵¹ εκτός αν πρόκειται για θέμα που δε μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του SRB, οπότε και η υπόθεση εισάγεται απευθείας στο ΔΕΕ²⁵². Η διαδικασία μπορεί να προσβληθεί για λόγους νομιμότητας ενώπιον του ΔΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, εφόσον υπάρχει απορριπτική απόφαση της Ομάδας ή δεν υπάρχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον της. Μπορεί ακόμα να προσβληθεί τυχόν παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, αν η Ομάδα δεν απαντήσει σε προσφυγή, παρά τη σχετική της υποχρέωση. Οι αποφάσεις του ΔΕΕ δεσμεύουν το SRB²⁵³. Υπάρχει και η περίπτωση, όπου το SRB εντέλει τις εθνικές αρχές εξυγίανσης να δράσουν κατά το εθνικό δίκαιο. Εδώ σημασία έχει το μέγεθος της διακριτικής ευχέρειας, το οποίο επαφίεται στις εθνικές αρχές εξυγίανσης, ώστε να κριθεί η δωσιδικία. Πάντως, η εμπεριστατωμένη αναφορά στις αξιολογήσεις και στις εκτιμήσεις, αλλά και στα οικονομικά δεδομένα σε σχέση με τους σκοπούς φαίνεται να επαρκεί για την αιτιολόγηση της απόφασης εξυγίανσης ή μη του φορέα.

Ο ex ante δικαστικός έλεγχος των προληπτικών μέτρων ή των μέτρων διαχείρισης που αναφέρονται στη BRRD και στον SRMR επιτρέπεται,²⁵⁴ αλλά θα πρέπει η απόφαση από την οποία εξαρτάται το κύρος της εξυγίανσης να εκδοθεί μέσα σε 24 ώρες²⁵⁵. Η BRRD επιβάλλει στα κράτη μέλη να δίνουν τη δυνατότητα ex post δικαστικής προσβολής της διαδικασίας εξυγίανσης²⁵⁶, θέτει παρόλα αυτά περιορισμούς στο δικαίωμά αυτό χάριν του επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί η διαδικασία της εξυγίανσης. Οι περιορισμοί αυτοί

²⁵⁰ *Ibid*, Άρθρο 46

²⁵¹ *Ibid*, Άρθρο 85 παρ. 3

²⁵² *Ibid* Άρθρο 86

²⁵³ *Ibid*, Άρθρο 86 και αιτιολογική σκέψη 120

²⁵⁴ *BRRD*, Άρθρο 85 παρ. 1

²⁵⁵ *Ibid*, Αιτιολογική σκέψη με αριθμό (92)

²⁵⁶ *Ibid*, Άρθρο 85 παρ. 2 και 3

είναι δύο: α) Η προσφυγή ενώπιον δικαστηρίου δεν είναι δυνατό να αναστείλει αυτομάτως την απόφαση εξυγίανσης²⁵⁷ και β) η απόφαση της εξυγίανσης θα εφαρμοστεί άμεσα με μαχητό τεκμήριο ότι η αναστολή της εφαρμογής της θα ήταν ενάντια στο δημόσιο συμφέρον²⁵⁸. Η ratio των ως άνω περιορισμών ερείδεται στην επιτακτική ανάγκη της διαδικασίας και το γεγονός ότι τυχόν αναβολή της απόφασης εξυγίανσης θα μπορούσε να έχει ολέθριες συνέπειες για τη συνέχεια των κρίσιμων λειτουργιών του φορέα υπό εξυγίανση. Η μόνη δυνατή δικαστική θεραπεία κατά της διαδικασίας εξυγίανσης είναι η επιδίκαση αποζημίωσης, αντίστοιχης με τη ζημία, την οποία η τελευταία επέφερε στους ενάγοντες²⁵⁹. Υπό τα δεδομένα αυτά, ο έλεγχος δείχνει ανεπαρκής, καθώς προβλέπει αποκατάσταση της περιουσιακής ζημίας, αλλά αφήνει εκτεθειμένο το δικαίωμα στην οικονομική ελευθερία, ειδικά σε ό, τι αφορά στην ελεύθερη διαχείριση της ιδιοκτησίας, που είναι και το πρώτο δικαίωμα που τίγεται σε μία διαδικασία εξυγίανσης.

Η BRRD επίσης ορίζει ως βάση για τη δικαστική κρίση, σε ό, τι αφορά στα οικονομικά στοιχεία, θα πρέπει να ληφθούν τα πορίσματα της αρχής εξυγίανσης. Αναφέρεται σχετικά, ότι η δικαστική αρχή θα πρέπει να κρίνει αν τα στοιχεία που ελήφθησαν υπ' όψη από την αρχή εξυγίανσης είναι αξιόπιστα, αν αυτά περιέχουν κάθε πληροφορία που θα έπρεπε να ληφθεί υπ' όψη κατά τη διαδικασία εξυγίανσης και αν η απόφαση αποτελεί ορθή απόρροια αυτών²⁶⁰. Για το λόγο αυτό υποστηρίζεται ότι ο δικαστικός έλεγχος της αρχής της αναλογικότητας είναι αυστηρά οριοθετημένος - το δικαστήριο θα πρέπει να είναι απολύτως βέβαιο, ότι δεν τηρήθηκαν οι κανόνες της προσφορότητας, της αναγκαιότητας και της *stricto sensu* αναλογικότητας²⁶¹. Τελικά, το δικαστήριο ελέγχει τα όρια της διακριτικής ευχέρειας για την απόφαση της αρχής εξυγίανσης και την αιτιολογία της απόφασης²⁶². Χαρακτηριστική ήταν η κρίση του ΔΕΕ ότι «Ο έλεγχος του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (...) περιορίζεται αναγκαστικά στην επαλήθευση της τηρήσεως των διαδικαστικών κανόνων και της αιτιολογίας, της ακριβούς δηλώσεως των πραγματικών περιστατικών και της υπάρξεως προδήλου σφάλματος κατά την αξιολόγηση ή κατάχρηση εξουσίας»²⁶³. Στην περίπτωση της αξιολόγησης της δυνατότητας εξυγίανσης, το Δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να αναφερθεί σε ένα από τα είκοσι οκτώ (28) ζητήματα, τα οποία απαιτεί η BRRD από την αρχή εξυγίανσης να

²⁵⁷ *Ibid*, Άρθρο 85 παρ. 4

²⁵⁸ *Ibid*, Άρθρο 85 παρ. 4

²⁵⁹ *Ibid*, Άρθρο 85 παρ. 4

²⁶⁰ **BRRD**, Αιτιολογική σκέψη με αριθμό (89)

²⁶¹ **Arons (2015)**, σελ. 467.

²⁶² **Moss, Wessels, Haentjens (2017)** – παρ. 5.21

²⁶³ **Απόφαση ΔΕΕ T-29/10** Βασίλειο των Κάτω Χωρών και ING Groep NV κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής και **T-33/10**, ING Groep κατά Επιτροπής (συνεκδικαζόμενη), σκ.103

εξεταστούν²⁶⁴. Δυνατότητα ανασταλτικού αποτελέσματος δεν υφίσταται²⁶⁵. Η αξιολόγηση των ζημιών υπό κανονικές συνθήκες αφερεγγυότητας δε δύναται να προσβληθεί αυτοτελώς παρά μόνο μαζί με την απόφαση για την εξυγίανση²⁶⁶. Στην περίπτωση της συμβατικής ευθύνης, αυτή κρίνεται με το δίκαιο της σύμβασης, εκτός αν κατά παρέκβαση ορίζεται ως αρμόδιο το ΔΕΕ, ενώ για την αδικοπρακτική ευθύνη αρμόδιο είναι πάντα το ΔΕΕ²⁶⁷.

Η απόφαση του SRB για τη θέση της Banco Popular σε εξυγίανση²⁶⁸ έχει προσβληθεί ενώπιον του ΔΕΕ πολλάκις μέχρι και σήμερα²⁶⁹, αλλά καμία προσφυγή δεν αφορά ειδικά στην κρίση ως προς την πλήρωση του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος. Ενδιαφέρον παρουσιάζει, πάντως, το γεγονός ότι αρκετές προσφυγές αιτούνται τη μη εφαρμογή του άρθρου 18 SRMR στο σύνολό του, ως απονέμουσα *ultra vires* αρμοδιότητες στο SRB²⁷⁰.

Κριτική Αποτίμηση

Το δημόσιο συμφέρον διαπνέει ολόκληρο το δίκαιο της εξυγίανσης, το νομοποιεί και το νοσηματοδοτεί, προκειμένου να διασφαλίσει το ότι ένας θεσμός, ο οποίος δημιουργήθηκε χάριν του δημοσίου συμφέροντος, θα λειτουργεί αποκλειστικά προς αυτό. Στις αναλύσεις που προηγήθηκαν διαπιστώνει κανείς την τεράστια εξέλιξη της αρχής του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο του χρηματοπιστωτικού δικαίου. Η άρρηκτη σύνδεση με την ισχύουσα οικονομική πραγματικότητα, επιτρέπει στο δίκαιο να θέσει αποτελεσματικότερους και πιο ρεαλιστικούς στόχους. Ο πολυσύνθετος μηχανισμός λειτουργίας του δικαίου της εξυγίανσης στοχεύει στην επίτευξη της αποτελεσματικότητας, μέσω των αρχών της επικουρικότητας, της αναλογικότητας και της βιωσιμότητας²⁷¹. Επιπλέον, παρατηρείται μία προσπάθεια οριοθέτησης του δημοσίου συμφέροντος, προκειμένου να αποφευχθεί η αλόγιστη χρήση του και να απαιτείται πιο εμπεριστατωμένη αιτιολογία στο πλαίσιο της απόφασης για την εξυγίανση. Το ενιαίο πλαίσιο επιχειρεί να διασφαλίσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στο πλαίσιο της Ευρωζώνης και να θωρακίσει την ONE, με τρόπο αποφασιστικό. Παρόλα αυτά ορισμένες πτυχές του νέου θεσμού δείχνουν να προβληματίζουν.

²⁶⁴ **BRRD**, Άρθρο 15 παρ. 2, Παράρτημα Τμήμα Γ' και αιτιολογική σκέψη με αριθμό (14)

²⁶⁵ **SRMR**, Άρθρο 85 παρ. 6

²⁶⁶ **Ibid**, Άρθρο 20 παρ. 15

²⁶⁷ **Ibid**, Άρθρο 87

²⁶⁸ Βλ. ανωτέρω παρ. υπό στοιχείο **B.2.2.1**

²⁶⁹ **European Banking Institute** - The Banking Union and Union Courts: Overview of Cases as at 1 June 2018 (public sources)

²⁷⁰ Ενδεικτικά Case **T-510/17** Del Valle Ruiz and others v. Commission and SRB

²⁷¹ Για ανάλυση των όρων βλ. **Δελλή (2018)**, σελ. 182-200

1. Έντονη παρουσία των οικονομικών μεγεθών και εξίσου ισχυρή διακριτική ευχέρεια

Παρατηρείται ότι το δημόσιο συμφέρον στο δίκαιο της εξυγίανσης καθορίζεται από ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια, όπως το μέγεθος, η διασυνδεσιμότητα, το πεδίο και η πολυπλοκότητα των δραστηριοτήτων του χρηματοπιστωτικού ιδρύματος κλπ.²⁷². Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί το νομικό όρο, ο οποίος μπορεί να περικλείσει μέσα του, τα οικονομικά και κοινωνικά μεγέθη, τα οποία εκφράζονται με αριθμούς και το μοναδικό τρόπο, ώστε να αποκτήσουν τα μεγέθη αυτά συνταγματική περιωπή. Όπως σταδιακά στα χρόνια της κρίσης οι όροι δημόσιο έλλειμμα και χρέος ενσωματώθηκαν σε νομικούς κανόνες²⁷³, έτσι και οι αριθμητικές ενδείξεις (για παράδειγμα στην περίπτωση των κρισίμων λειτουργιών²⁷⁴) μετατρέπονται σε συστατικά στοιχεία του δημοσιονομικού συμφέροντος και αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, συνοδευόμενα από την αυθεντική ερμηνεία του SRB. Παράλληλα, όμως, το δημόσιο συμφέρον απομακρύνεται από την κλασική νομική του έννοια κάτι που καθιστά εν τοις πράγμασι δυσκολότερη τη διαδικασία της στάθμισης.

Επιπροσθέτως, ο πήχης που θέτει το κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος στην ισχύουσα νομοθεσία περί εξυγίανσης είναι σχετικά χαμηλός και ανοικτός προς ερμηνεία²⁷⁵. Αρκεί η επιδίωξη ενός σκοπού προκειμένου να πληρωθεί το κριτήριο, ενώ ο δικαστικός έλεγχος είναι καχεκτικός, αν όχι ανύπαρκτος. Ανάλογα με την πρακτική ερμηνεία και εφαρμογή του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η εξυγίανση πληροί κατά μαχητό τεκμήριο το κριτήριο και ότι, συνεπώς, μόνο τα μικρότερα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα θα μπορούσαν να αφεθούν να πτωχεύσουν²⁷⁶. Υπό αυτή την έννοια, όμως, το κριτήριο "too big to fail" δείχνει να παραμένει στο προσκήνιο. Από τις αποφάσεις του SRB που παρατέθηκαν αποδεικνύεται ότι σημασία δεν έχουν μόνο τα οικονομικά μεγέθη ως αριθμοί, αλλά, ιδίως, η ερμηνεία αυτών, όπως ο SRM την αντιλαμβάνεται. Πρόκειται για μία ιδιόμορφη διοικητική διαδικασία και μία απόδειξη ότι για την αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα είναι απαραίτητη η αποφασιστική συμμετοχή των τεχνοκρατών. Η αιτιολογία της απόφασης της αρχής εξυγίανσης δεν είναι άλλη από την παράθεση των οικονομικών μεγεθών, συνοδευόμενη από ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς το συστημικό χαρακτηρισμό των μεγεθών αυτών. Το στοιχείο αυτό καθιστά την αρχή του δημοσίου συμφέροντος ισχυρότατο όπλο στο χέρι του SRB εξοπλίζοντάς το με

²⁷² EBA/CP/2017/05

²⁷³ ΣτΕ 668/2012, σκ. 9

²⁷⁴ Βλ. ανωτέρω παρ. υπό στοιχείο B.1.2.1

²⁷⁵ World Bank Group (2016), σελ. 107 - 108

²⁷⁶ Ibid

την αυθεντική ερμηνεία των οικονομικών μεγεθών που, ταυτόχρονα, αποτελούν και την αιτιολογία της κρίσης του.

2. Ανάγκη για περαιτέρω εναρμόνιση ή *ultra vires* αρμοδιότητα;

Η οικονομική κρίση ανέδειξε την έλλειψη θεσμών και εναρμόνισης. Το νέο δίκαιο εξυγίανσης ήρθε ως συντονισμένη (;) και αποτελεσματική απάντηση στη μεταδοτικότητα του συστημικού κινδύνου εντός Ευρωζώνης. Ακόμα, όμως και αν μία ισχυρότερη Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση θεωρηθεί πολιτικά δυνατή, θα ήταν εξαιρετικά απίθανο οι εθνικές ιδιοσυγκρασίες των κρατών-μελών στο εταιρικό δίκαιο να παύσουν να είναι σχετικές²⁷⁷. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Ιταλίας, τόσο σε ό, τι αφορά στην αρχή του δημοσίου συμφέροντος ως προϋπόθεση στο δίκαιο της εξυγίανσης και στις κρατικές ενισχύσεις, όσο και στο πτωχευτικό δίκαιο, το οποίο εξακολουθεί να ανήκει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών²⁷⁸. Παρόλα αυτά, η στροφή προς ακόμα μεγαλύτερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση εντείνει τη σύγκρουση μεταξύ ΕΕ και εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών.

Σε ένα ανέτοιμο θεσμικά πλαίσιο, η ενίσχυση της εναρμόνισης μπορεί να συνεπάγεται έλλειμμα δημοκρατίας. Η διείσδυση των οικονομικών όρων στην αρχή του δημοσίου συμφέροντος και η αυθεντική τους ερμηνεία από μη νομοθετική αρχή συνεπάγεται άμεσα και αύξηση της αποφασιστικής αρμοδιότητας των τεχνοκρατών, οι οποίοι, όμως, δεν απολαμβάνουν εξουσιοδότησης των κρατών-μελών. Εγείρεται, έτσι, ζήτημα δημοκρατικής νομιμοποίησης, καθώς, το δημόσιο συμφέρον δε θα πρέπει να εκφεύγει των ορίων του συνταγματικού κειμένου και θα πρέπει να ορίζεται από τα συνταγματικά καθορισμένα όργανα, κατά τη συνταγματικά καθορισμένη διαδικασία. Επιπροσθέτως, οι αποφάσεις του SRB δεδομένα επηρεάζουν τις εθνικές οικονομίες, αλλά και τα δικαιώματα των πολιτών. Συνεπεία των ανωτέρω, ήδη η EBU αντιμετωπίζει τις αντιδράσεις ισχυρών κρατών-μελών, καθώς και οι δύο (2) βασικοί της πυλώνες έχουν τεθεί ενώπιον των γερμανικών δικαστηρίων²⁷⁹, ως παραχωρούντες *ultra vires* αρμοδιότητες στα ενωσιακά όργανα²⁸⁰ σε παραβίαση της συνταγματικής ταυτότητας της Γερμανίας και, ενώ οι μνήμες από την τελευταία σύγκρουση, για τον ίδιο λόγο, είναι ακόμα νωπές²⁸¹. Σε αυτά έρχεται να προστεθεί και η προσβολή του άρθρου 18 SRMR για τον ίδιο λόγο ενώπιον του ΔΕΕ²⁸².

²⁷⁷ Haentjens (2013), σελ. 8

²⁷⁸ Βλ. ανωτέρω υποθέσεις B.2.2.2 και B.2.2.3 και Haentjens (2013), σελ. 8

²⁷⁹ 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14

²⁸⁰ T. Tröger (2018) και Pressemitteilung Kerber (2014)

²⁸¹ ΔΕΕ C-62/14 Gauweiler and others v. Deutsche Bundestag και C-370/12 Pringle v. Government of Ireland

Ακόμα ένα μεγάλο νομικό ζήτημα στο δίκαιο της εξυγίανσης ανακύπτει σχετικά με το ποιο δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται πρώτιστα, μιας και, στην Ευρώπη των δύο (2) ταχυτήτων το δημόσιο συμφέρον του κράτους-μέλους έχει αποδειχθεί ότι δε συμπίπτει πάντοτε με εκείνο της Ευρωζώνης. Οι προαναφερθείσες αποφάσεις του SRB δείχνουν να λαμβάνουν υπ' όψη κατ' αρχήν το δημόσιο συμφέρον του κράτους-μέλους²⁸³. Θα πρέπει να σημειωθεί, όμως, ότι η (ευρωζωνική) διασυνδεσιμότητα των υπό εξυγίανση φορέων αποδεικνύεται καταλυτικός παράγοντας για τη λήψη απόφασης, ενώ και η ίδια η φύση της εξυγίανσης ως πυλώνα της EBU και ο σκοπός της δημιουργίας της τελευταίας επιτάσσουν η χρηματοπιστωτική σταθερότητα να θεωρείται σε επίπεδο Ευρωζώνης. Δεδομένων των ανωτέρω επαφίενται πολλά στην καλόπιστη και ισότιμη προστασία των κρατών-μελών στο πλαίσιο της Ευρωζώνης, σε μία σχέση, η οποία δοκιμάστηκε έντονα εν καιρώ κρίσης.

3. Σύγκρουση με τη συνταγματική όψη του δημοσίου συμφέροντος

Το δίκαιο της εξυγίανσης αποτελεί ευθύτατη παρέμβαση στις ελευθερίες και απαιτείται να αιτιολογείται επαρκώς από την αρχή του δημοσίου συμφέροντος. Όμως, η τελευταία δεν μπορεί αυτοτελώς, κατά τη συνταγματική θεωρία, να θεμελιώσει περιορισμό δικαιωμάτων, παρά μόνο, όπου ρητά το αναφέρει το Σύνταγμα και, σε κάθε περίπτωση, ο ορισμός του δημοσίου συμφέροντος θα πρέπει να γίνεται από το νομοθέτη. Έτσι, τίθεται ζήτημα συνταγματικής νομιμότητας στο ενιαίο πλαίσιο της εξυγίανσης, όπου ο ορισμός του δημοσίου συμφέροντος γίνεται αποκλειστικά από την αρχή εξυγίανσης, η οποία είναι εξοπλισμένη τόσο με τη διακριτική ευχέρεια, όσο και με την αυθεντία. Το Σύνταγμα και η κλασική συνταγματική θεωρία δε δείχνουν να συμπλέουν με τη χρήση της αρχής του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης, όπως είχε συμβεί και με το δημοσιονομικό συμφέρον κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης στη Χώρα μας. Τότε είχε εμφανιστεί ο κίνδυνος της χρήσης της αρχής του δημοσίου συμφέροντος ως Κερκόπορτας για τον υπέρμετρο περιορισμό των δικαιωμάτων, κυρίως συνοδευόμενο από το χαρακτηρισμό «επιτακτικό». Η νέα έννοια του δημοσίου συμφέροντος υπεισήλθε στο συνταγματικό πεδίο εφαρμογής και ανέρχεται σε συνταγματικής περιωπής δημόσιο συμφέρον. Το δίκαιο της εξυγίανσης έρχεται να κατοχυρώσει την καινούργια έννοια αυτή σε μία εξέλιξη που παρουσιάζει δύο (2) αντίθετες όψεις:

α) Η θετική όψη συνίσταται στην προσπάθεια για οριοθέτηση της αρχής του δημοσίου συμφέροντος και τη σύνδεσή της με την οικονομική πραγματικότητα και για ορθή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών ακόμα και σε καταστάσεις ανάγκης, όπως και στην

²⁸² Βλ. ανωτέρω παρ. υπό στοιχείο B.3.5

²⁸³ Βλ. ανωτέρω παρ. υπό στοιχείο B.2.2

αποτελεσματικότερη θωράκιση της νομισματικής ένωσης²⁸⁴. Το ισχύον δίκαιο επιδιώκει να συνδυάσει το δημόσιο δίκαιο με την οικονομική ανάλυση και να δώσει λύση στο ζήτημα της ύπαρξης πολλών «παικτών αρνησικυρίας» στην ΕΕ και την αδυναμία λήψης ενιαίων και έγκαιρων αποφάσεων σε κρίσιμες καταστάσεις²⁸⁵. Η αποτελεσματικότητα του δικαίου εξυγίανσης τίθεται σε πρώτο πλάνο και η αρχή του δημοσίου συμφέροντος αποτελεί το «κλειδί».

β) Η αρνητική όψη συνίσταται στο φαινόμενο εδραίωσης μίας αυστηρότερης οικονομικής διακυβέρνησης σε πλαίσιο Ευρωζώνης, όπου ελλοχεύει ο κίνδυνος παραγκωνισμού της κρατικής κυριαρχίας και των δικαιωμάτων των οικονομικά ανίσχυρων κρατών και προσώπων. Όπως, όμως, έχει δείξει και η ιστορία της Χώρας μας η οικονομική κρίση αποτέλεσε πολλάκις την αφορμή για τον εκτοπισμό των συνταγματικών αρχών. Για το λόγο αυτό έχει ειπωθεί ότι απάντηση στην κρίση δεν είναι η δημιουργία νέων θεσμών, αλλά το αίτημα για τήρηση των συνταγματικών επιταγών²⁸⁶.

Έτσι, η ευρύτατη διακριτική ευχέρεια, σε συνδυασμό με τη διόγκωση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελούν στοιχεία προβληματισμού σε σχέση με το νέο καθεστώς, αν και, ομολογουμένως, το νέο πλαίσιο επιτυγχάνει μία μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου. Δεδομένης δε της μεγάλης οικονομικής σημασίας των αποφάσεων του SRB, είναι εμφανής ο κίνδυνος διολίσθησής επιρροής του στην άσκηση οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών. Ταυτόχρονα, η αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση του φαύλου κύκλου μεταξύ διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης και εθνικού χρέους αποτελεί εξίσου μεγάλο στοίχημα²⁸⁷. Σε κάθε περίπτωση υπενθυμίζεται ότι ποτέ δεν είναι δυνατό το δημόσιο συμφέρον να αναχθεί σε υπερκείμενο του Συντάγματος κανόνα, καθώς με τον τρόπο αυτό η σκοπιμότητα θα υποκαθιστούσε τη συνταγματική νομιμότητα.²⁸⁸

Καταληκτικές Παρατηρήσεις

Το δημόσιο συμφέρον διαπνέει το δίκαιο της εξυγίανσης σε τέτοιο βαθμό, ώστε να μην είναι νοητό το τελευταίο έξω από τα πλαίσια των χρηματοπιστωτικών συνθηκών. Μέσα από τη θεωρία και την πράξη του δημοσίου συμφέροντος στην εξυγίανση, θα μπορούσαμε να ορίσουμε το τελευταίο ως την επίτευξη ενός εκ των στόχων της εξυγίανσης στη βάση των οικονομικών μεγεθών και των δεδομένων χρηματοπιστωτικών συνθηκών, στις οποίες τοποθετείται η

²⁸⁴ Βλ. και ανωτέρω παρ. υπό στοιχεία **B.2.3**

²⁸⁵ **Δελλής (2018)**, σελ. 21, 37-39, 122

²⁸⁶ **Βλαχόπουλος (2012)**, σελ. 358

²⁸⁷ **Herring (2013)**, σελ. 11-15.

²⁸⁸ **Μάνεσης (1986)**, σελ. 27-28

εξυγίανση. Ο πυλώνας της εξυγίανσης στην EBU έχει σκοπό να προστατεύσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, παράλληλα με τους δημόσιους πόρους και το νέο νομοθετικό πλαίσιο εξυγίανσης προσανατολίζεται στην αποτελεσματικότερη δυνατή επίτευξη των στόχων αυτών. Για το λόγο αυτό η κρίση περί δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή ο διακόπτης που ενεργοποιεί την εξυγίανση, επαφίεται σε έναν ενιαίο ενωσιακό μηχανισμό με αποφασιστική δράση. Ο νέος θεσμός αποτελεί πολιτική επιλογή, σε συνέχεια της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης εν καιρώ κρίσης, η οποία φαίνεται να σηματοδότησε θεσμικές αλλαγές για την επιβίωση της ONE. Το νέο σύστημα αποτελεί μία πολύ καλή ευκαιρία για την ΕΕ να αποδείξει ότι μπορεί και επιδιώκει να προστατεύσει τα συμφέροντα όλων των κρατών-μελών, από κοινού με τα δικαιώματα των πολιτών. Επίσης, αποτελεί ένα αναγκαίο άνοιγμα του ενωσιακού δικαίου προς την οικονομική ανάλυση και την πραγματιστική αντίληψη. Δεν παύει, πάντως να συνιστά παραδοχή μίας ήττας της ONE, στο πεδίο του διαχωρισμού της οικονομικής και της νομισματικής πολιτικής, καθώς και μία διακήρυξη ότι στις εξαιρετικές περιστάσεις η ΕΕ είναι εκείνη που (θα) αναλαμβάνει τα ηνία.

Παρότι τα πρώτα δείγματα δείχνουν θετικά ως προς την εφαρμογή του νέου πλαισίου, οι αποφάσεις του SRB για την κρίση του δημοσίου συμφέροντος ελήφθησαν σε καθεστώς χρηματοπιστωτικής νηφαλιότητας. Μένει, λοιπόν, να ιδωθεί, αν σε περίπτωση γενικευμένης κρίσης ο SRM θα συνεχίσει να σταθμίζει ορθολογικά τη συστημική επιρροή των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, ενώ με ενδιαφέρον αναμένονται και οι αποφάσεις του ΔΕΕ και των εθνικών δικαστηρίων σχετικά με την υπέρβαση των ορίων της αρμοδιότητας της Ένωσης. Άραγε, εισάγει η αρχή του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης τις έννοιες της οικονομικής ανάλυσης και της αποτελεσματικότητας στο δημόσιο δίκαιο ή μήπως δεδομένων της μεγάλης διακριτικής ευχέρειας και του ισχυρού δικαστικού ελέγχου θα μπορούσε εκείνο να αποτελέσει τον υπέρτατο νόμο; Η διαχωριστική γραμμή είναι λεπτή και η αποφασιστική αρμοδιότητα για το προς τα πού θα γείρει η πλάστιγγα φαίνεται να επαφίεται αποκλειστικά στο νεοσύστατο μηχανισμό, με την προβληματική που αυτό συνεπάγεται²⁸⁹.

Η συγκέντρωση στην αποφασιστική αρμοδιότητα του SRM, έστω και αν ο τελευταίος δείχνει πιο ευέλικτος και ικανός να εκτιμήσει τις χρηματοπιστωτικές συνθήκες και να δράσει καταλλήλως, δεν αποτελεί τη λύση. Εξάλλου, η αποτελεσματικότητα ενός θεσμού δεν εξαντλείται στις θετικές ενδείξεις οικονομικών μεγεθών, αλλά περιλαμβάνει και την κοινωνική και πολιτική ευημερία²⁹⁰. Το έλλειμμα δημοκρατίας, όπως αποδεικνύεται και από τις αντιδράσεις των κρατών μελών, συνεπάγεται και έλλειμμα εμπιστοσύνης ένα κόστος εξίσου σημαντικό με το οικονομικό. Συνάμα, η προστασία του οικονομικά ασθενέστερου δε θα πρέπει να επαφίεται

²⁸⁹ Βλ. ανωτέρω παρ. υπό στοιχείο **B.3.5** και **Κριτική Αποτίμηση**

²⁹⁰ **Δελλής (2018)**, σελ. 119-123

αποκλειστικά στην καλόπιστη κρίση ενός και μόνο θεσμού. Το έλλειμμα δημοκρατίας συνδέεται με την έλλειψη θεσμικών αντιβάρων, αλλά και το γενικότερο ζήτημα του ότι η ΕΕ δεν έχει την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας²⁹¹. Λόγω της επεμβατικότητας του μηχανισμού εξυγίανσης είναι απαραίτητη η ενίσχυση του ρόλου της πολιτικής εξουσίας, σε αντιπαράθεση προς την απόλυτη εξουσία της αγοράς. Προς τος σκοπό αυτό κρίνεται αναγκαίο να ενισχυθεί η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία της εξυγίανσης, καθώς το δικαίωμα αρνησικυρίας του Συμβουλίου δε φαίνεται να αποτελεί ουσιαστική εγγύηση. Η απαραίτητη οικονομολογική συμβολή της ΕΒΑ και του SRB δεν αρκεί να διαχέεται έμμεσα στο σώμα του νόμου μέσα από την ισχύουσα νομική διαδικασία, αλλά απαιτείται να ενσωματωθεί από κοινού με δημοκρατικά και συνταγματικά εχέγγυα. Κατά τον τρόπο αυτό η λαϊκή βούληση παραμένει κυρίαρχη και διαφαίνεται στην κατανομή των αρμοδιοτήτων των οργάνων και στη δράση αυτών, μέσα από την αλυσίδα της δοτής αρμοδιότητας. Αίτημα παραμένει και ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος της κρίσης περί δημοσίου συμφέροντος, ως το έτερο θεσμικό αντίβαρο. Ο έλεγχος αυτός είναι επιβεβλημένος, διότι, διαφορετικά, το δημόσιο συμφέρον κινδυνεύει να αποτελέσει εξωθεσμική νομιμοποίηση των ενεργειών της εξυγίανσης. Σε ουσιαστικό επίπεδο, απαραίτητη κρίνεται η ενίσχυση του δικαστικού ελέγχου κατά τη νομοτυπική κρίση για την πλήρωση του κριτηρίου του δημοσίου συμφέροντος, ιδίως ως προς την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Εφόσον το δημόσιο συμφέρον εξειδικεύεται και αναλύεται στο δίκαιο της εξυγίανσης, αυτό θα έπρεπε να καθιστά δυνατό και συγκεκριμένο το δικαστικό του έλεγχο, διαφορετικά οι διατάξεις αποτελούν *leges imperfectae*. Σε επίπεδο αρμοδιότητας, ο ενεργός ρόλος των εθνικών δικαστηρίων στο πλαίσιο του SRMR, μέσω του διαχύτου ελέγχου κοινοτικότητας κρίνεται απαραίτητος, έναντι του συγκεντρωτικού ελέγχου από το ΔΕΕ. Σε ένα ζήτημα, το οποίο αφορά στην προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων όλων των πολιτών, θα έπρεπε, κατά τα γνώμη του γράφοντος, να υπάρχει διάλογος μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων. Εξίσου σημαντικό με τα παραπάνω είναι το γεγονός ότι, η δημοκρατία στο χρηματοπιστωτικό σύστημα θα μπορούσε να λειτουργήσει αποτελεσματικά μόνο με την αντιμετώπιση του χρηματοπιστωτικού αναλφαριθμητισμού. Ο τελευταίος αποτελεί τη βάση της ασυμμετρίας πληροφόρησης, βασικού παράγοντα - δικαιολογίας για τη μονοπωλιακή θεώρηση του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης.

Καταληκτικά, το νέο πλαίσιο θέτει ορθούς σκοπούς και έναν οργανωμένο τρόπο αποτελεσματικής αντιμετώπισης θα πρέπει, όμως, να συνοδεύεται από δημοκρατική νομιμοποίηση ειδάλλως αποτελεί θεσμό εκτός δικαίου. Εξάλλου, «σύστημα που επιτρέπει ή έστω ανέχεται οι νόμοι του να διαμορφώνονται με βάση τις σκοπιμότητες ... της αγοράς ...

²⁹¹ Παντελής (2018), σελ. 50-58

παύει αυτόχρονα να είναι δημοκρατικό»²⁹². Πάνω από όλα, το δίκαιο της εξυγίανσης αποτελεί δίκαιο εξαιρετικών (αλλά εντός θεσμικού πλαισίου) περιστάσεων και μόνο τότε θα πρέπει να ενεργοποιείται η έκτακτη αρμοδιότητα του SRB, ενώ και στάθμιση των δικαιωμάτων θα πρέπει να τελείται ουσιαστικά και όχι απλά αριθμητικά.. Το δίκαιο της εξυγίανσης επιδιώκει να προστατεύσει κατά το δυνατό τα δικαιώματα των πολιτών σε κατάσταση γενικευμένης απειλής αυτών και όχι να δικαιολογήσει τον άκριτο περιορισμό τους. Αυτό είναι και το ουσιαστικό περιεχόμενο της αρχής του δημοσίου συμφέροντος στο δίκαιο της εξυγίανσης.

²⁹² Καμτσίδου (2017), σελ. 9

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Πρωτογενείς Πηγές:

A. Εθνικό Δίκαιο

Σύνταγμα της Ελλάδας, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων

Νόμος 4335/2015, (ΦΕΚ Α' 87/23-07-2015) Επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4334/2015 (Α' 80)

Νόμος 4046/2012, (ΦΕΚ Α' 28/14-02-2012) Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας.

Νόμος 3845/2010, (ΦΕΚ Α' 65 - 6 Μαΐου 2010) Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

B. Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. Συνθήκες - Χάρτης

Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου 1992, στο Μάαστριχτ με Πρωτόκολλα - Παραρτήματα - Δηλώσεις οι οποίες προσαρτώνται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβώνας που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007

Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πρωτόκολλα - Παραρτήματα - Δηλώσεις οι οποίες προσαρτώνται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβόνας που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007

Συνθήκη της Λισσαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, υπογράφηκε στη Λισσαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2. Κανονισμοί

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 806/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 2014 περί θεσπίσεως ενιαίων κανόνων και διαδικασίας για την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και ορισμένων επιχειρήσεων επενδύσεων στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και τροποποίησης του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 2013 για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011, για τη θέσπιση κανόνων και γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Νοεμβρίου 2010 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/78/ΕΚ της Επιτροπής

3. Οδηγίες

Οδηγία 2014/59/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 για τη θέσπιση πλαισίου για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων και για την τροποποίηση της οδηγίας 82/891/ΕΟΚ του Συμβουλίου, και των οδηγιών 2001/24/ΕΚ, 2002/47/ΕΚ, 2004/25/ΕΚ, 2005/56/ΕΚ, 2007/36/ΕΚ, 2011/35/ΕΕ, 2012/30/ΕΕ και 2013/36/ΕΕ, καθώς και των κανονισμών του

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 και (ΕΕ) αριθ. 648/2012

Οδηγία 2014/49/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων

4. Κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσες και εκτελεστικές πράξεις του Συμβουλίου ή της Επιτροπής

4.1. Κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσες πράξεις

Κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμός (ΕΕ) 2016/778 της Επιτροπής της 2ας Φεβρουαρίου 2016 για τη συμπλήρωση της οδηγίας 2014/59/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τις περιστάσεις και προϋποθέσεις υπό τις οποίες η καταβολή έκτακτων εκ των υστέρων εισφορών ενδέχεται να αναβληθεί, εξ ολοκλήρου ή εν μέρει, και σχετικά με τα κριτήρια για τον προσδιορισμό των δραστηριοτήτων, υπηρεσιών και λειτουργιών που αφορούν κρίσιμες λειτουργίες, και για τον προσδιορισμό των επιχειρηματικών τομέων και των συναφών υπηρεσιών που αφορούν βασικούς επιχειρηματικούς τομείς

4.2. Εκτελεστικές πράξεις

2011/77/ΕΕ: Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου, της 7ης Δεκεμβρίου 2010 , σχετικά με την παροχή ενωσιακής χρηματοδοτικής συνδρομής στην Ιρλανδία

5. Πράξεις της ΕΒΑ

EBA/CP/2017/05 Consultation Paper Draft Regulatory Technical Standards on simplified obligations under Article 4(6) of Directive 2014/59/EU

EBA/GL/2015/07 Guidelines on the interpretation of the different circumstances when an institution shall be considered as failing or likely to fail under Article 32(6) of Directive 2014/59/EU

EBA/GL/2015/04 Final Draft Guidelines on factual circumstances amounting to a material threat to financial stability and on the elements related to the effectiveness of the sale of business tool under Article 39(4) of Directive 2014/59/EU

EBA Report (2015) Recovery Planning: Comparative Report on the approach to determining Critical Functions and Core Business Lines in Recovery Plans, March 6, 2015

6. Αποφάσεις του SRB

SRB, Απόφαση της 7-6-2017 (SRB/EES/2017/08) για την υιοθέτηση σχεδίου εξυγίανσης για λογαριασμό της Banco Popular Español

SRB, Απόφαση της 23-6-2017 (SRB/EES/2017/12) για τη μη θέση της Banca Popolare di Vicenza σε εξυγίανση

SRB, Απόφαση της 23-6-2017 (SRB/EES/2017/11) για τη μη θέση της Veneto Banca σε εξυγίανση

7. Έγγραφα σχετικά με τις αποφάσεις εξυγίανσης

Έγγραφο του SRB: Περίληψη απόφασης 23-2-2018 του SRB για τη μη θέση της τράπεζας ABLV Bank, AS σε εξυγίανση (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/20180223-summary_decision_-_latvia.pdf)

Έγγραφο του SRB: Περίληψη απόφασης 23-2-2018 του SRB για τη μη θέση της τράπεζας ABLV Bank Luxembourg, S.A. σε εξυγίανση (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/20180223_summary-decision_-_luxembourg.pdf)

Δελτίο Τύπου της ΕΚΤ που κρίνει ότι η ABLV Bank, AS ABLV Bank Luxembourg, SA βρίσκεται σε καθεστώς υπαρκτής ή επαπειλούμενης αφερεγγυότητας (διατίθεται στη διεύθυνση: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html>)

European Commission - Press release State aid: Commission approves Portuguese restructuring plan and support for sale of Novo Banco, completing 2014 resolution of Banco Espírito Santo. Brussels, 11 October 2017

8. Άλλα

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017) – Πίνακες Έγκρισης Κρατικών Ενισχύσεων, EU Commission website:

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013) – **COM/2013/0520 final - 2013/0253 (COD)**, Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου σχετικά με τη θέσπιση ενιαίων κανόνων και ενιαίας διαδικασίας για την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και

ορισμένων επιχειρήσεων επενδύσεων στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης τραπεζών και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012) - 2012/0150 (COD), Πρόταση για οδηγία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων και για την τροποποίηση των οδηγιών 77/91/ΕΟΚ και 82/891/ΕΚ του Συμβουλίου, των οδηγιών 2001/24/ΕΚ, 2002/47/ΕΚ, 2004/25/ΕΚ, 2005/56/ΕΚ, 2007/36/ΕΚ και 2011/35/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010

Ανακοίνωση της Επιτροπής 2013/C 216/01 σχετικά με την εφαρμογή, μετά την 1η Αυγούστου 2013, των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα στήριξης των τραπεζών στο πλαίσιο της χρηματοπιστωτικής κρίσης («Τραπεζική ανακοίνωση»)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγκριση κρατικής ενίσχυσης 25 June 2017, IP/17/1791 για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα Banca Popolare di Vicenza και Veneto Banca, ώστε να εκκαθαριστούν κατά τις συνήθεις διαδικασίες εκκαθάρισης του ιταλικού δικαίου

Αναφορά Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, EUCO 120/12, “Towards a genuine economic and monetary union”

Committee on Payment and Settlement Systems, Core Principles for Systemically Important Payment Systems, Bank of International Settlements, 2001

Committee on Payment and Settlement Systems, Central bank oversight of payment and settlement systems, Bank of International Settlements, May 2005

Financial Stability Board, 2014 Report - Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions

Financial Stability Board (2013), Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services, July 16, 2013

SRB (2017), Critical Functions: SRB Approach in 2017 and Next Steps

Γ. Δημόσιες Αρχές άλλων κρατών

Banco de Portugal (2014), Extraordinary Meeting of the Board of Directors of Banco de Portugal 3 August 2014 8:00 p.m.

Finanzmarktaufsicht (2016), Mandatsbesheid HETA ASSET RESOLUTION AG 1-3-2015

Finanzmarktaufsicht (2015), Mandatsbesheid HETA ASSET RESOLUTION AG 10-4-2016

HM Treasury (2015), Banking Act 2009 – special resolution regime code of practice, March 2015

Δευτερογενείς Πηγές:

A. Ελληνική Βιβλιογραφία

Βλαχόπουλος Σ. (2017), Θεμελιώδη Δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Βλαχόπουλος Σ. (2012), Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935, Εκδόσεις Ευρασία

Γεραπετρίτης Γ. (2011), Ο έλεγχος των οικονομικών επιλογών από τον δικαστή: Προβολές του New Deal, ΕφημΔΔ 2011

Γκόρτσος Χ. Βλ. (2016), Δημόσιο Τραπεζικό Δίκαιο στο σύγγραμμα των **Ρόκα, Γκόρτσου, Μικρουλέα, Λιβαδά**, Στοιχεία Τραπεζικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Γκόρτσος Χ. Βλ. (2011), Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Δαγτόγλου Π.Α. (2010), Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα

Δαγτόγλου (2005), Συνταγματικό Δίκαιο – Ατομικά Δικαιώματα, 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα

Δαγτόγλου Π. Α. (1986), Δημόσιο Συμφέρον και Σύνταγμα, ΤοΣ 1986

Δελλής Γ. (2018), Δήμος και Αγορά, Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς» με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, Εκδόσεις Ευρασία

Δρόσος Γ. (2011), Συνταγματικός λόγος και οικονομική κρίση, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου

Καμτσιδου Ι. (2001), Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου, Εκδόσεις Σάκκουλα

Καμτσιδου Ι. (2017), Οικονομική κρίση, Σύνταγμα και δημοκρατία, αναρτημένο στο <https://www.constitutionalism.gr/kamtsidou-oikonomiki-krisi-syntagma-dimokratia/>

Μάνεσης Α. (1986), Οι κύριες συνιστώσες του συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος του 1975 (Ανάτυπο από τον τόμο «Συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη», Πρακτικά του Α' Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή

Παντελής Α. (2018), Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Λιβάνη

Σπηλιωτόπουλος Ε. (2011), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου τόμος 1, 14^η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Σπυρόπουλος Φ. (2006), Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα

Τράπεζα της Ελλάδος (2013), Το Χρονικό της Μεγάλης Κρίσης, 2008-2013, Εκδόσεις ΤτΕχψ

Τράπεζα της Ελλάδος, Ετήσια Αναφορά έτους 2009

Τράπεζα της Ελλάδος, Ετήσια Αναφορά έτους 2010

Τράπεζα της Ελλάδος, Ετήσια Αναφορά έτους 2011

Τράπεζα της Ελλάδος, Ετήσια Αναφορά έτους 2012

Τράπεζα της Ελλάδος, Ετήσια Αναφορά έτους 2013

Τράπεζα της Ελλάδος, Ετήσια Αναφορά έτους 2014

Τράπεζα της Ελλάδος, Ετήσια Αναφορά έτους 2015

Χρυσόγονος Κ. (2006), Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα 3^η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Ψυχομάνης Σ. Α. (2011), Πτωχευτικό Δίκαιο Δ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα

B. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Arons T.M.C. (2015), “Judicial Protection of Supervised Credit Institutions in the European Banking Union” in D. Bush and G. Ferrarini (eds) “European Banking Union”, Oxford University Press

Blundell-Wignall A. (2011), Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe, OECD journal, Financial Market Trends – Issue 2

Drossos Y. (2018), The Flip Sides of the Coin (as in 22 March 2018), Working version of a chapter to be included in a more general book on the impact of the financial crisis on the institutional structures and legal reasoning particularly in the Eurozone

Dworkin R. (1991), Taking Rights Seriously, Harvard University Press

European Banking Institute - The Banking Union and Union Courts: Overview of Cases as at 1 June 2018 (public sources)

Garcimartin F.J. (2014) “Resolution Tools and Derivatives” στο βιβλίο των **M. Haentjens και B. Wessels** “Bank Recovery and Resolution: A Conference Book” Den Haag: Boom Uitgevers

Gortsos C.V. (2018), The Single Resolution Mechanism and the Single Resolution Fund, Legal Aspects of the second main pillar of the European Banking Union, (Fourth - Extended and Fully Updated - Edition) (July 3, 2018). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2668653> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2668653>

Gortsos C.V. (2015), The Evolution of European Banking Law: From the Principle of National Treatment to the European Banking Union (September 22, 2015). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2668561> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2668561>

Grünewald S. (2017), Legal challenges of bail-in, in ECB Legal Conference 2017 – Shaping a new legal order for Europe: a tale of crises and opportunities, European Central Bank, December 2017, also available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecblegalconferenceproceedings201712.en.pdf>

Hadjiemmanuil C. (2017), Monte dei Paschi: A Test for the European Policy Against Bank Bailouts, Oxford Business Law Blog, 2 May, available at: <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/05/monte-dei-paschi-test-european-policy-against-bank-bailouts>

Hadjiemmanuil C. (2015a), Bank Resolution Financing in the Banking Union, LSE Law, Society and Economy Working Papers 6/2015, available at: <https://ssrn.com/abstract=2575372>

Hadjiemmanuil C. (2015b), Bank Shareholders’ Mandatory Contribution to Resolution Financing: Principle and Ambiguities of Bail-in, Paper published in: ECB Legal Conference 2015: From Monetary Union to Banking Union, on the Way to Capital Markets Union, New

Opportunities for European Integration (Frankfurt am Main: European Central Bank, Dec 2015), www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/frommonetaryuniontobankingunion201512.en.pdf

Haentjens M. and Wessels B. (2015), “Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector”

Haentjens M. (2017), New Bank Resolution Regime as an Engine of EU Integration, Oxford Business Law Blog, 14 June, available at: <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/new-bank-resolution-regime-engine-eu-integration>

Haentjens M. (2014), “National Insolvency Law in International Bank Insolvencies” Perspectives on international insolvency law: A tribute to Bob Wessels, 2014; Leiden Law School Research Paper. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2436907>

Haentjens M. (2013), What Happens When a Systemically Important Financial Institution Fails: Some Company Law Observations Re. SNS Reaal (2013). Hazelhoff Research Paper Series No. 3

Herring R. (2013), The Danger of Building a Banking Union on a One-Legged Stool in F. Allen et al. (ed), Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone?, FIC Press Wharton Financial Institutions Center

Herring R. and Litan R. (1995), Financial Regulation in the Global Economy, The Brookings Institution, Washington D.C.

Hinarejos A. (2015), The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective. Oxford University Press

Kaufman G. (2000), Banking and currency crises and systemic risk: Lessons from recent events, Economic Perspectives, Vol. 24, 3rd, No. 3, August 2000

Kerber (2014): „Schäuble täuscht die Öffentlichkeit über die Risiken der Bankenunion“ Europolis-Gruppe erhebt Verfassungsbeschwerde Berlin, 27. Juli 2014, available at: <http://www.europolis-online.org/wpcontent/uploads/2014/07/Pressemitteilung.pdf>

Merler S. (2017), Critical Functions and public interest in Banking Services. Need for Clarification?, Banking Union Scrutiny, available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614479/IPOL_IDA\(2017\)614479_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/614479/IPOL_IDA(2017)614479_EN.pdf)

Micossi S., Bruzzone G. and Cassella M. (2016), “Fine-tuning the Use of Bail-in to Promote a Stronger EU Financial System”, CEPS Special Report, No 136, Brussels

Moss G., Wessels B., Haentjens M. (2017), EU Banking and Insurance Insolvency, Oxford University Press

Schillig M. (2016), “Bank Resolution and Insolvency of Banks and Financial Institutions”, Oxford University Press

Tröger T. (2018), Oops! ... We do it again. Attack on the banking union in the German constitutional court and why even ardent Europeans may learn a (limited) lesson from it, Oxford Business Law Blog, available at: <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2018/10/oops-we-do-it-again-attack-banking-union-german-constitutional-court>

Tröger T. (2017), Why MREL Won't Help Much (August 21, 2017). Journal of Banking Regulation Vol. 19, 2018, Forthcoming; SAFE Working Paper No. 180; European Banking Institute Working Paper No. 13. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3023185> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3023185>

Wojcik K.-P. (2016), “Bail-in in the Banking Union” , Common Market Law Review, Issue 1

World Bank Group (2017), Bank Resolution and “Bail-In” in the EU: Selected Case Studies pre and post BRRD, available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/120651482806846750/FinSAC-BRRD-and-Bail-In-CaseStudies.pdf>

World Bank Group (2016), Understanding Bank Recovery And Resolution in The EU: A Guidebook to the BRRD, available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/609571482207234996/FinSAC-BRRD-Guidebook.pdf>

World Bank Group (2013), The World Bank Annual Report 2013, COM (2013) 520Rc, available at: http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2013/Resources/9304887-1377201212378/9305896-1377544753431/1_AnnualReport2013_EN.pdf

(η βιβλιογραφική έρευνα της παρούσας εκτείνεται μέχρι τις 2-11-2018)