



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Αγγέλου Ιωάννης του Σωτηρίου
Α.Μ.: 2036ΥΔ

Ανεξαρτησία και λογοδοσία
των κεντρικών τραπεζών
στο δημοκρατικό πολίτευμα

Θεωρία, γενικές αρχές, νομολογία
και
μελέτη της οργάνωσης & λειτουργίας
του Federal Reserve System,
της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας
και της Τράπεζας της Ελλάδος

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Αθήνα, Μάιος 2019

Αγγέλου Ιωάννης του Σωτηρίου

Ανεξαρτησία και λογοδοσία των κεντρικών τραπεζών στο δημοκρατικό πολίτευμα

Θεωρία, γενικές αρχές, νομολογία
και
μελέτη της οργάνωσης & λειτουργίας
του Federal Reserve System,
της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας
και της Τράπεζας της Ελλάδος

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: Γεώργιος Γεραπετρίτης (Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ)

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ: Γεώργιος Γεραπετρίτης (Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ, Επιβλέπων). Νικόλαος-Μιχαήλ Αλιβιζάτος (Ομότιμος Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ). Χρήστος Γκόρτσος (Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ).

ΕΠΤΑΜΕΛΗΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Γεώργιος Γεραπετρίτης (Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ), Νικόλαος-Μιχαήλ Αλιβιζάτος (Ομότιμος Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ), Χρήστος Γκόρτσος (Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ).

Σπυρίδων Βλαχόπουλος (Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ), Γεώργιος Δελλής (Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ), Ανδρέας Τσουρουφλής (Επίκουρος Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ), Νικόλαος Παπασπύρου (Επίκουρος Καθηγητής, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ).

Copyright © [Ιωάννης Αγγέλου του Σωτηρίου, Μάιος 2019]

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.

*Στον Ν. Κ. Αλιβιζάτο,
με σεβασμό και ευγνωμοσύνη*

Περιεχόμενα

Βραχυγραφίες	σελ. 15
Πρόλογος	σελ. 20

Μ Ε Ρ Ο Σ Α΄ (Λογοδοσία και ανεξαρτησία: Γενικές αρχές)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Κρίσεις και θεσμοί

1.1. Νέοι θεσμοί ως αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων	
1.1.1. Οι πρώτες κεντρικές τράπεζες της Σουηδίας και της Αγγλίας	σελ. 35
1.1.2. Η εδραίωση των κεντρικών τραπεζών στον ηπειρωτικό χώρο κατά τα πρώτα χρόνια μετά τον Α΄ ΠΠ	σελ. 38
1.1.3. Το Federal Reserve System	σελ. 41
1.1.4. Η γερμανική κεντρική τράπεζα	σελ. 44
1.1.5. Η ελληνική κεντρική τράπεζα	σελ. 45
1.1.6. Fora και standard setters στο πεδίο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου	σελ. 50
1.2. Οικονομική κρίση και Ευρωπαϊκή Ένωση	
1.2.1. Θεσμική πυκνωση: Ευρώπη.....	σελ. 66
1.2.2. Θεσμική πυκνωση: Ελλάδα.....	σελ. 68
1.2.3. Η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση ως εξέλιξη του μοντέλου της «κεντρικής τράπεζας»	
1.2.3.1. Προς μια ενιαία άσκηση της ευρωπαϊκής νομισματικής πολιτικής - Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας	σελ. 71

1.2.3.2. Η σταδιακή αναγωγή του τεχνοκρατικού υποδείγματος στο ενωσιακό μοντέλο.....	σελ. 75
1.2.3.3. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.....	σελ. 77
1.2.3.4. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός ('SSM').....	σελ. 79
1.2.3.5. Το επόμενο βήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικοί περιορισμοί και δημόσια ενωσιακή πολιτική	σελ. 91
1.3. Τεχνοκρατία και νομιμοποίηση: ιστορικό momentum και δογματική προσέγγιση	σελ. 100
1.4. Περισσότεροι θεσμοί: Περισσότερη τεχνοκρατία συνεπάγεται μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα;.....	σελ. 108
1.5. Η νέα αρχιτεκτονική του παγκόσμιου συνταγματισμού	σελ. 114
1.5.1. 'Constitutional Pluralism'	σελ. 117
1.5.1.1. 'Constitutional Pluralism' και Δίκαιο της ΕΕ	σελ. 119
1.5.1.2. 'Constitutional Pluralism', fora και διακυβερνητικοί standard setters στο πεδίο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου	σελ. 124
1.6. Καταληκτικές παρατηρήσεις	σελ. 145

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Δημοκρατία και τεχνοκρατία: Το ζήτημα της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών

2.1. Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και κοινοβουλευτική δημοκρατία: 'New Deal', 'Ordnungspolitik' και 'Ordoliberalism'.....	σελ. 150
2.2. Η ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα	
2.2.1. Εισαγωγικά	σελ. 158
2.2.2. Η εδραίωση της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών στην σύγχρονη εποχή.....	σελ. 159
2.2.3. Τα επιμέρους χαρακτηριστικά της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών.....	σελ. 173

2.2.4. Οι σχέσεις των κεντρικών τραπεζών με την πολιτική εξουσία	σελ. 176
2.3. Ανεξαρτησία και αποτελεσματικότητα.....	σελ. 183
2.4. Κοινοβουλευτικό πολίτευμα και ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών: Το σημείο ισορροπίας	σελ. 199

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Αναζητώντας τα όρια:

Το ζήτημα της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών

3.1. Εισαγωγικά.....	σελ. 201
3.2. Είδη λογοδοσίας.....	σελ. 205
3.3. Γενικές αρχές και μέσα λογοδοσίας	σελ. 213
3.3.1. Τα διεθνή πρότυπα εποπτείας επί των αρχών του δημόσιου τομέα (‘International Standards of Supreme Audit Institutions’) του INTOSAI.....	σελ. 215
3.3.2. Ο Κώδικας Καλών Πρακτικών Διαφάνειας επί της Νομισματικής και Δημοσιονομικής Πολιτικής του ΔΝΤ.....	σελ. 219
3.4. Η λογοδοσία στην ελληνική νομοθεσία και νομολογία.....	σελ. 221
3.5. Λογοδοσία και αποτελεσματικότητα.....	σελ. 232
3.6. Η κανονιστική διάσταση του καθεστώτος λογοδοσίας.....	σελ. 234
3.6.1. Ιδιαιτερότητες της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών: Εξειδίκευση.....	σελ. 236
3.7. Ανεξαρτησία, λογοδοσία και διαφάνεια: Η συνάντηση δύο παράλληλων (;) κόσμων	σελ. 250

**Μ Ε Ρ Ο Σ Β΄
(Υπαγωγή)**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Ανεξαρτησία και λογοδοσία του Federal Reserve System

4.1. Ιστορικά.....	σελ. 257
4.2. Ανεξαρτησία	
4.2.1. Οι ανεξάρτητες αρχές στο νομικό σύστημα των ΗΠΑ.....	σελ. 261
4.2.2. Η FED.....	σελ. 266
4.3. Λογοδοσία	
4.3.1. Εισαγωγικά	σελ. 272
4.3.2. Ανεξάρτητες αρχές και Κογκρέσο.....	σελ. 274
4.3.3. Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και προεδρικός έλεγχος	σελ. 279
4.3.4. Ανεξάρτητες αρχές και δικαστικός έλεγχος.....	σελ. 282
4.4. Η FED	
4.4.1. Οι σχέσεις του FRB με το Κογκρέσο.....	σελ.286
4.4.2. Ιστορικά.....	σελ.287
4.4.3. Το Government Accountability Office	σελ. 292
4.4.4. Κογκρέσο και FED: Από τον Hoover στον Dodd-Frank....	σελ. 299
4.4.5. Η λογοδοσία της FED προς τον δικαστή.....	σελ. 307
4.4.6. Η λογοδοσία της FED προς την κοινωνία των πολιτών.....	σελ. 311
4.4.7. Έλλειμμα λογοδοσίας και αίτημα πολιτικής.....	σελ. 316

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Ανεξαρτησία και λογοδοσία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας:
Ιστορική προσέγγιση και εξελικτική θεώρηση
υπό το καθεστώς της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης

- 5.1. Η ανεξαρτησία της ΕΚΤ
 - 5.1.1. Ανεξαρτησία και ποσοτικοποίηση στόχων σελ. 318
 - 5.1.2. Τα επιμέρους χαρακτηριστικά ανεξαρτησίας της ΕΚΤ
 - 5.1.2.1. Πολιτική /θεσμική ανεξαρτησία..... σελ. 324
 - 5.1.2.2. Προσωπική ανεξαρτησία των οργάνων της ΕΚΤ..... σελ. 326
 - 5.1.2.3. Οικονομική ανεξαρτησία της ΕΚΤ..... σελ. 327
 - 5.1.2.4. Οργανωτική ανεξαρτησία της ΕΚΤ και ασυλίες των οργάνων της σελ. 330
 - 5.1.2.5. Η ανεξαρτησία της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ στη νομολογία του ΔΕΕ σελ. 331
- 5.2. Η λογοδοσία της ΕΚΤ
 - 5.2.1. Εισαγωγικά..... σελ. 341
 - 5.2.2. Sedes materiae του καθεστώτος λογοδοσίας της ΕΚΤ..... σελ. 343
 - 5.2.3. Ατομική ή συλλογική ευθύνη;..... σελ. 344
 - 5.2.4. Οι αποδέκτες της λογοδοσίας της ΕΚΤ..... σελ. 346
- 5.3. Η ανεξαρτησία και λογοδοσία της ΕΚΤ στην πράξη
 - 5.3.1. Η λογοδοσία της ΕΚΤ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προς τα εθνικά κοινοβούλια..... σελ. 348
 - 5.3.2. Η λογοδοσία της ΕΚΤ προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προς τα εθνικά δικαστήρια..... σελ. 353
 - 5.3.3. Η λογοδοσία της ΕΚΤ προς την κοινωνία των πολιτών..... σελ. 379
 - 5.3.4. Οι σχέσεις της ΕΚΤ με τα λοιπά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσηςσελ. 381

- 5.3.5. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ μετά τους Κανονισμούς 1022, 1024/2013: κανονιστικό πλαίσιο και πρακτική εφαρμογή σελ. 394
- 5.3.5.1. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στο πλαίσιο του SSM..... σελ. 396
- 5.3.5.2. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ ενώπιον των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο του SSM σελ. 409
- 5.3.5.3. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ στο πλαίσιο του SSM ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης..... σελ. 411
- 5.3.5.4. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ στο πλαίσιο του SSM ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σελ. 412
- 5.3.5.5. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο του SSM σελ. 415

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Η Τράπεζα της Ελλάδος- Ένα απαραίτητο ιστορικό συμπλήρωμα

- 6.1. Η ίδρυση της Τράπεζας της Ελλάδος σελ. 419
- 6.2. Τεχνοκρατία «στα σπάργανα»: η Τράπεζα της Ελλάδος στα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της σελ. 423
- 6.3. Τα χρόνια πριν τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο (1933-1940) σελ. 429
- 6.4. Η αναστολή των πάντων: η ΤτΕ στα χρόνια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και της Κατοχή σελ. 432
- 6.5. Τα πρώτα χρόνια μετά τον Β' ΠΠ σελ. 438
- 6.6. Ο ρόλος της ΤτΕ στην διαχείριση της ξένης οικονομικής βοήθειας..... σελ. 441

- 6.7. Η αρχή της τεχνοκρατικής μεταρρύθμισης του ελληνικού τραπεζικού συστήματος: η «Έκθεση Johns» σελ. 442
- 6.8. Η μεγάλη υποτίμηση του 1953 και η «περίοδος προσαρμογής»: Η ανάκαμψη της κεντρικής τραπεζικής σελ. 444
- 6.9. Η περίοδος σταθερότητας και ανάπτυξης (1957-1966)..... σελ. 448
- 6.10. Τα χρόνια της δικτατορίας σελ. 454
- 6.11. Τα πρώτα χρόνια μετά την μεταπολίτευση (1974-1978) σελ. 461
- 6.12. Ευρωπαϊκή προοπτική και πολιτική αλλαγή σελ. 465
- 6.13. Η σταδιακή ουσιαστική αποστασιοποίηση της ΤτΕ από την πολιτική εξουσία (1984-1994) σελ. 470
- 6.14. Η τελική ευθεία προς την ΟΝΕ: ουσιαστική ανεξαρτησία της ΤτΕ και εκσυγχρονισμός του ελληνικού τραπεζικού συστήματος (1994-1998) σελ. 478
- 6.15. Καταληκτικές παρατηρήσεις σελ. 487

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

Συγκριτική προσέγγιση και αξιολόγηση των καθεστώτων ανεξαρτησίας και λογοδοσίας του Federal Reserve System, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και της Τράπεζας της Ελλάδος

- 7.1. Κράτη, κρίσεις και κεντρικές τράπεζες: Διαφορετικές ανάγκες, ενιαία αντιμετώπιση σελ. 495
- 7.2. Ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών: Σύγκριση και αξιολόγηση σελ. 504

7.3. Λογοδοσία των κεντρικών τραπεζών: Σύγκριση και αξιολόγηση	σελ. 525
7.4. Κοινοβουλευτική δημοκρατία και «θύλακες ανεξαρτησίας»: Η οπτική του παραδοσιακού Συνταγματικού Δικαίου	σελ. 551
7.4.1. Κρατική εξουσία και κρατική κυριαρχία	σελ. 552
7.4.2. Νομιμότητα, νομιμοποίηση και νομοθετική εξουσιοδότηση στο δημοκρατικό πολίτευμα	σελ. 554
7.4.3. Κοινοβουλευτισμός και αντιπροσωπευτικό σύστημα	σελ. 560
7.4.4. Δημοκρατική αρχή, θεμελιώδη δικαιώματα και ανεξάρτητες διοικητικές αρχές	σελ. 563
7.4.5. Καταληκτικές παρατηρήσεις: Ο δικαστής ως ο πλέον αποτελεσματικός veto player και η απαραίτητη εξέλιξή του.....	σελ. 566
Συμπεράσματα	σελ. 574

Βιβλιογραφία

α. Ελληνική.....	σελ. 587
β. Ξενόγλωσση.....	σελ. 596

* * *

Βραχυγραφίες

α. Ελληνικές

- Α' ΠΠ** Πρώτος Παγκόσμιος Πόλεμος
ΑΔΑ Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές
ΑΕΔ Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΠ Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΚ Αστικός Κώδικας
ΑΝ Αναγκαστικός Νόμος
Άρθρ. Άρθρο
ΑΤΑ Αυτόματη Τιμαριθμική Προσαρμογή
ΒΔ Βασιλικό Διάταγμα
Βλ. Βλέπε
Β' ΠΠ Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος
ΓΣ Γενική Συνέλευση, ή Γενικό Συμβούλιο της ΤτΕ
Δ/νση Διεύθυνση
ΔΕΕ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΚΟ Δημόσιες Επιχειρήσεις & Οργανισμοί
ΔΕΚΩ Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφέλειας
ΔΕφΑθ Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΕφΘεσ Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης
ΔΝΤ Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΣ Διοικητικό Συμβούλιο
€ Ευρώ
ΕΔΔΑ Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΜ Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός
ΕΕμπΔ Επιθεώρηση του Εμπορικού Δικαίου
ΕΚ Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΚΤ Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΝΙ Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ινστιτούτο
ΕΟΚ Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣ Ελεγκτικό Συνέδριο (ή ΕΛΣυν, βλ. παρακάτω)
ΕΣΔΑ Ευρωπαϊκή Συνθήκη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΚΤ Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
ΕτΚ Εφημερίς της Κυβερνήσεως
ΕΛΣυν Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΤΕ Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος
ΕφημΔΔ Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΗΠΑ Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ΘΠΔΔ Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (νομικό περιοδικό)
ΚτΕ Κοινωνία των Εθνών
Μτφ. Μετάφραση

Ν. ή ν. Νόμος (τυπικός)
ΝΔ Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΠΔΔ Νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου
ΝΠΙΔ Νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου
ΟΗΕ Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΛ. Ολομέλεια (Μειζων ή Ελλάσων)
ΟΝΕ Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΗΕ Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΟΣΑ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ Οργανισμός (-οί) Τοπικής Αυτοδιοίκησης
(α' και β' βαθμού)
Παρ. Παράγραφος
ΠΔ Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔ/ΤΕ Πράξη (-εις) του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος
Πρβλ. Παράβαλε
ΠτΒ Πρόεδρος της Βουλής
ΠΥΣ Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
Σ Σύνταγμα της Ελλάδος (1975/1986/2001/2008)
ΣΕΕ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
Σελ. Σελίδα
Σκ. Σκέψη (δικαστικής απόφασης ή πράξης ή πρακτικού)
ΣΛΕΕ Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΟΕ Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων
ΣτΕ Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνΘΕΚ Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
Τμ. Τμήμα (δικαστικός σχηματισμός)
ΤτΕ Τράπεζα της Ελλάδος
ΤοΣ Το Σύνταγμα (νομικό περιοδικό)
ΤΧΣ Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΥΑ Υπουργική Απόφαση
ΦΕΚ (Α', Β' κ.ο.κ.) Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως
(Τεύχος Α', Β' κ.ο.κ.)
ΧΘΔΕΕ Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

β. Ξενόγλωσσες

APA Administrative Procedure Act
APP Asset Purchase Programme
At Referral to or citation at a website
BCBS Basel Committee on Banking Supervision
BVerfG Bundesverfassungsgericht
BIS Bank for International Settlements
BRRD Bank Recovery and Resolution Directive
CBI Central bank independence (index)
CJEU Court of Justice of the EU
CRD Capital Requirement Directive
CRR Capital Requirement Regulation
EBA European Banking Authority
ECA European Court of Auditors
ECB European Central Bank
ECB IU ECB's Investigatory Unit
ECHR European Convention of Human Rights
ECtHR European Court of Human Rights
ECOFIN Economic and Financial Affairs Council
ECON Economic and Monetary Affairs Committee
ECOSOC Economic and Social Council
ECU European Currency Unit
EDIS European Deposit Insurance Scheme
Edt/Eds. Editor/Editors (of a book or an article)
EE (L or C) Official Journal of the European Union
(Series L or C)
EFFSF European Financial Stability Facility
EFSM European Financial Stabilisation Mechanism
ELA Emergency Liquidity Assistance
EMU Economic and Monetary Union
ESCB European System of Central Banks
ESM European Stability Mechanism
Et seq. And what follows (page or paragraph citation)
EU European Union
FED Federal Reserve Bank
FOMC Federal Open Market Committee
FRB Federal Reserve Board of Governors
FRS Federal Reserve System
FSB Financial Stability Board
FSOC Financial Stability Oversight Council
G-7 (10, 20 etc) Group of Seven (of Ten, of Twenty etc)
GAO Government Accountability Office
GATT General Agreement on Tariffs and Trade
GATS General Agreement on Trade in Services
GDP Gross Domestic Product
HICP Harmonized Index of Consumer Prices

IADI International Association of Deposit Insurers
IAIS International Association of Insurance Supervisors
Ibidem In the same place (page or chapter citation)

IBRD International Bank for Reconstruction
 and Development
IMF International Monetary Fund
In Citation
INTOSAI International Organisation
 of Supreme Audit Institutions
IOSCO International Organization
 of Securities Commissions
ISSAI International Standards
 of Supreme Audit Institutions
IU Investigatory Unit (of the ECB)
JST Joint Supervisory Teams
MoU Memorandum of Understanding
NCA National Competent Authority
NCB National Central Bank
NIFA New International Financial Architecture
NPL Non-performing loans
OECD Organisation for Economic Co-operation
 and Development
OEEC Organisation for European Economic Co-operation
OLAF EU Anti-Fraud Office
OMT Outright Monetary Transactions
Para Paragraph
Passim Citation at various places throughout the text
PSPP Public Sector Purchase Programme
PTA Policy Targets Agreement
QE Quantitative Easing
SMP Securities Markets Programme
SRB Single Resolution Board
SREP Supervisory Review and Evaluation Process
SRM Single Resolution Mechanism
SSM Single Supervisory Mechanism
TEU Treaty of the European Union
TFEU Treaty on the Functioning of the EU

Πρόλογος

Η σχέση μεταξύ δικαίου και οικονομίας αποτελούσε ανέκαθεν γοητευτικό πεδίο έρευνας και μελέτης, με τις πανεπιστημιακές σχολές (τις αγγλοσαξονικές, ιδίως) να βρίθουν πλέον μαθημάτων αφιερωμένων σε αυτήν, ιδίως υπό την μορφή της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου. Ο σχετικός διάλογος, ωστόσο, κρατάει από αρκετά παλαιότερα, γοητεύοντας κορυφαίους θεωρητικούς και διανοητές, με εντελώς αντίθετες, μάλιστα, καταβολές και αντικρουόμενα πορίσματα.

Κατά τον *K. Marx*, το δίκαιο δεν επηρεάζεται απλώς, αλλά προσδιορίζεται ριζικώς από την οικονομία, θεωρούμενο ως μια απλή αντανάκλαση των υφιστάμενων οικονομικών συνθηκών:

« [...] οι νομικές σχέσεις, όπως άλλωστε και οι μορφές του Κράτους, δεν μπορούν να εξηγηθούν ούτε από μόνες τους, ούτε από την υποτιθέμενη γενική εξέλιξη του ανθρώπινου πνεύματος. Οι ρίζες τους βρίσκονται κυρίως στις υλικές συνθήκες, που ο Hegel, κατά το παράδειγμα των Άγγλων και των Γάλλων του ΙΗ' αιώνα, εντάσσει στο σύνολό τους, στην 'ιδιωτική κοινωνία' [...]. Μέσα στην κοινωνική παραγωγή της ύπαρξής τους, οι άνθρωποι συνάπτουν καθορισμένες σχέσεις, αναγκαίες και ανεξάρτητες από την θέλησή τους· αυτές οι παραγωγικές σχέσεις αντιστοιχούν σε δεδομένο βαθμό ανάπτυξης των υλικών παραγωγικών τους δυνάμεων. Το σύνολο των σχέσεων αυτών σχηματίζει την οικονομική δομή, επί της οποίας υψώνεται ένα νομικό και πολιτικό εποικοδόμημα και στο οποίο αντιστοιχούν καθορισμένες μορφές της κοινωνικής συνείδησης»¹.

Αρκετά χρόνια αργότερα, ο *M. Weber* διατυπώνει μια λιγότερο δογματική αλλά παραπληρωματική, ουσιαστικώς, θέση με αυτή του *Marx*, στο πλαίσιο της δικής του προσέγγισης της στενής σχέσης του δικαίου με την οικονομία· επισημαίνεται εν προκειμένω ότι η βασική θέση του *Weber* περί εκλογίκευσης και τυποποίησης του δικαίου συναρτάται με την διαπίστωση ότι η ανάπτυξη των καπιταλιστικών παραγωγικών σχέσεων προϋποθέτει την δυνατότητα ασφαλούς πρόβλεψης των συνεπειών που συνεπάγεται κάθε οικονομική πρωτοβουλία, αυτή δε η μορφή της

¹ *Marx, K.*, 'Zur Kritik der Politischen Ökonomie', Progress Publishers, Moscow 1859· η παραπεμπόμενη ελληνική μετάφραση από *Παπαχρίστου, Θ.*, «Κοινωνιολογία του Δικαίου-Θεσμοί της Ελληνικής Κοινωνίας» (δ/νση σειράς: Λαμπίρη - Δημάκη, Ι. & Παπαχρίστου, Θ.), Τεύχος 11, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σελ. 144.

«ασφάλειας δικαίου» κατοχυρώνεται εξ αντικειμένου μόνο εντός του πλαισίου του ορθολογικού και τυποποιημένου δικαίου:

«η νομική ρύθμιση εξυπηρετεί άμεσα, κατά μεγάλο μέρος, οικονομικά συμφέροντα. Και στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες αυτό δεν γίνεται κατά άμεσο τρόπο [...], τα οικονομικά συμφέροντα ανήκουν στους πιο ισχυρούς παράγοντες, που επηρεάζουν την διαμόρφωση του δικαίου [...].»².

Εξ αντικειμένου, ο σχετικός διάλογος δεν θα μπορούσε ν' αφήσει αδιάφορους τους εκπροσώπους του νεοφιλελευθερισμού, με τον *F. Hayek* να αφιερώνει σημαντικό μέρος της μελέτης του στις σχέσεις του δικαίου με την αγορά³. Και εδώ, η «Αγορά» και η «Τάξη» η οποία επικρατεί σε αυτήν αποτελώντας σχεδόν λογικό προαπαιτούμενο για την δημιουργία της, ανάγονται σε πρωταρχικούς παράγοντες για την δημιουργία του δικαίου· η σύνδεση αυτή θεμελιώνεται ως εξής: η «αγορά» ανάγεται από τον *Hayek* στον χώρο εντός του οποίου οι κοινωνοί αναπτύσσουν ελεύθερα την δραστηριότητά τους, το δε αποτέλεσμα της συμβίωσής τους αποτελεί τον συμβιβασμό των αντιτιθέμενων στόχων τους· εντός της αγοράς, παράγεται μια αυθόρμητη «ρυθμιστική τάξη», την οποία ο *Hayek* ονομάζει «κανόνες δικαίως συμπεριφοράς» και αναγάγει σε «δίκαιο της ελευθερίας» στο πλαίσιο της θεωρίας του. Σε αυτήν αντιπαρατίθεται η κατασκευασμένη «Τάξη», η βασιζόμενη στην «Θέση», που ταυτίζεται εννοιολογικά με τη νομοθεσία, χαρακτηρίζεται δε από το αναπόσπαστο στοιχείο της καταπίεσης των κοινωνών. Έτσι, η έννοια του «Νόμου» ταυτίζεται στη θεωρία του *Hayek* με το αυθόρμητο δίκαιο που ισχύει στην «Αγορά» (η οποία, ωστόσο, δεν ταυτίζεται με την Οικονομία) και ανταποκρίνεται στον αβίαστο «ρυθμό», τον «Κόσμο»· αντιθέτως, η οργανωμένη ρύθμιση, η «Τάξη», αντιμετωπίζεται ως το αρχετυπικό παράδειγμα της κοινωνικής καταπίεσης⁴. Έτσι, οι τυπικές πηγές του δικαίου ουσιαστικά αντιμετωπίζονται ως ένα προσωρινό κακό (αμφιβάλλουμε καν έστω «αναγκαίο»), με την οικεία θεωρία να ανάγει σε «Κόσμο των Ιδεών» της την αυτορρύθμιση, νοούμενη ως την υπαγωγή όλων σχεδόν των κοινωνικών σχέσεων σε ρυθμιστικές τάξεις εξωκρατικής

² *Weber, M.*, 'Rechtssoziologie' (Edt.: Winckelmann, J.), Luchterhand, Neuvied 1973· ελληνική μετάφραση: *Κυπραίος, Μ.*, «Οικονομία και Δίκαιο. Κοινωνιολογία του Δικαίου», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλά, Αθήνα 1979· για την ως άνω παραπομπή, βλ. σελ. 346-347.

³ *Hayek, F.-A.*, 'Law, Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy', Routledge Classics, 2013 (First Published: 1973), p. 118 et seq..

⁴ *Ibidem.*

προέλευσης. Στην ιδεατή αυτή φάση της θεωρίας του *Hayek*, η ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους γίνεται ανεκτή περιοριζόμενη στην θέσπιση οργανωτικών κανόνων.

Εξ άλλου, ο «πατριάρχης» της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, *R. Coase*, δείχνει μια κατά τι μεγαλύτερη ανοχή στους νομικούς κανόνες (οι οποίοι, και στο πλαίσιο της θεωρίας αυτής, αντιμετωπίζονται επί της αρχής ως πρόσθετοι περιορισμοί στην οικονομική συμπεριφορά των κοινωνιών), υπό την προϋπόθεση όμως ότι η αποτελεσματικότητά τους θα είναι τέτοια που να οδηγεί στην μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους – δηλαδή, στον δραστικό περιορισμό του οικονομικού κόστους που συνεπάγεται η εφαρμογή τους. Τις αδρές γραμμές ολόκληρης της θεωρητικής βάσης της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου (και σαφή ένδειξη της υποσυνείδητης θεώρησης των υποστηρικτών της περί του θετικού δικαίου) θέτει το διάσημο «Θεώρημα του *Coase*»⁵. Κεντρική θέση του θεωρήματος αποτελεί η παραδοχή του ότι το τελικό αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων μεταξύ δύο κοινωνιών μπορεί να είναι το ίδιο ανεξαρτήτως του ρυθμιστικού/κανονιστικού πλαισίου που διέπει την μεταξύ τους σχέση· αρκεί οι διαπραγματευόμενοι να καταλήξουν σε συμφωνία, μέσω της αξιοποίησης των διαπραγματευτικών τους ικανοτήτων. Παρά την προφανή, κατ' αντικείμενο, αποκλειστικότητα της εισφοράς του θεωρήματος αυτού στη νομική σκέψη σε ζητήματα οικονομικού ενδιαφέροντος, οι οπαδοί της θεωρίας του *Coase* διεκδικούν μια πολύ ευρεία εφαρμογή των πορισμάτων της. Αξιώνοντας, μάλιστα, τόσο από τον νομοθέτη όσο και από τον δικαστή να την λάβουν υπ' όψιν, αφού μέσω αυτής επιτυγχάνεται, κατά τους ισχυρισμούς τους, η επίτευξη του εκάστοτε επιδιωκόμενου σκοπού με το μικρότερο δυνατό κόστος.

* * *

Η συμβολή του θετικού δικαίου και της οικονομικής επιστήμης στην πρόοδο των ανθρώπινων κοινωνιών αποτελεί *conditio sine qua non*, συνεπώς το ίδιο και η συνύπαρξη των δύο. Ωστόσο, από τη μία το θετικό δίκαιο ανέκαθεν αντιμετωπίζεται με δυσανεξία στους κόλπους της οικονομικής επιστήμης, πόρισμα επί του οποίου συμφωνούν επί της αρχής όλες οι πολιτικοκοινωνικές συνιστώσες της, διαφέροντας μόνο επί

⁵ *Harrison, G. & McKee, M.*, 'Experimental Evaluation of the Coase Theorem', *The Journal of Law & Economics*, Vol. 28, No. 3, University of Chicago Press, October 1985, p. 653-670.
at https://www.jstor.org/stable/725349?seq=1#page_scan_tab_contents
(τελευταία πρόσβαση: 5.7.2018).

της διατύπωσης της δυσανεξίας αυτής και επί του βαθμού στον οποίο συντρέχει· από την άλλη, η οπτική των παραγόντων του θετικού δικαίου περί της οικονομίας είναι λιγότερο επεξεργασμένη, αφού αυτοί, από την οπτική του (συντακτικού, κοινού ή κανονιστικού) νομοθέτη ή του εφαρμοστή του δικαίου (του δικαστή, δηλαδή), έχουν την «πρωτοβουλία των κινήσεων» και την εύνοια που αυτό συνεπάγεται στον σχετικό συσχετισμό δυνάμεων.

Τι γίνεται, ωστόσο, στην περίπτωση που η ανάμιξη των δύο είναι άμεση, ή και αναγκαία, όπως στην περίπτωση της άσκησης της νομισματικής και (κάποιες φορές) της οικονομικής πολιτικής; Ή, ένα βήμα παραπέρα, όταν το κατεξοχήν δίκαιο των ελευθεριών και της οριοθέτησης της πολιτικής εξουσίας, το Συνταγματικό Δίκαιο, επιτάσσεται από την ιστορική πείρα και τις τρέχουσες περιστάσεις όχι απλώς να ανεχθεί, αλλά και να καθορίσει τους όρους δημιουργίας και λειτουργίας ενός «αβάτου ανεξαρτησίας» του υποκειμένου της άσκησης της πολιτικής αυτής; Σχηματικά, θα μπορούσε να πει κανείς ότι το θετικό δίκαιο αποτελεί και πάλι το αναγκαίο κακό για τους παράγοντες της οικονομικής θεωρίας και πρακτικής, ενώ η ανεξαρτησία του κατ' εξοχήν φορέα άσκησης της νομισματικής και (κάποιες φορές) της οικονομικής πολιτικής αποτελεί για το δίκαιο των ελευθεριών και της πολιτικής εξουσίας έναν τρόπο προστασίας του ιδίου από τον «κακό του εαυτού». Μπορούμε, στο σημείο αυτό, να καλωσορίσουμε τον αναγνώστη στην προβληματική της δημιουργίας, της οργάνωσης και της λειτουργίας της ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας στο πλαίσιο της σύγχρονης δυτικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.

* * *

Αντικείμενο της μελέτης αυτής είναι το καθεστώς της ανεξάρτητης λειτουργίας και της δημοκρατικής λογοδοσίας του θεσμικού υποδείγματος των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών, στο πλαίσιο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου όπως αυτό τοποθετείται εντός του σύγχρονου συνταγματισμού. Όπως θα αναλυθεί, οι κεντρικές τράπεζες αποτελούν ιδιαίτερη περίπτωση ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, υπερβαίνουσα τον «μέσο όρο» ανεξάρτητης λειτουργίας έναντι της πολιτικής εξουσίας εντός της δημόσιας διοίκησης, θεσμικό *status quo* που εδραιώθηκε και ενισχύθηκε ιδίως κατά τις τέσσερις τελευταίες δεκαετίες. Η εξέλιξη αυτή αποτέλεσε συνέπεια του ότι η πολιτική εξουσία αποδείχθηκε πολλές φορές ανεπαρκής, ή τουλάχιστον ακατάλληλη για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής, ενώ από την άλλη η θεωρία και η θεσμική και οικονομική ιστορία συνδέουν άμεσα τον βαθμό

ανεξαρτησίας της λειτουργίας της κεντρικής τράπεζας με την αποτελεσματικότητα της άσκησης των καθηκόντων της. Βάσει των παραδοχών αυτών, με την πάροδο των ετών δεν επεκτάθηκε μόνο η ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών, αλλά και το εύρος του «χαρτοφυλακίου» τους, καταλαμβάνοντας μεν αρμοδιότητες εποπτείας και ρύθμισης τομέων πέραν του παραδοσιακού που αφορούσε στην νομισματική σταθερότητα, περιοριζόμενο δε ως προς την σχέση της με την πολιτική εξουσία, ιδίως υπό την μορφή της χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων της τελευταίας. Ωστόσο, οι παραδοχές αυτές δεν είχαν ως αποτέλεσμα μόνο την θωράκιση της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, αλλά και τον πολλαπλασιασμό των άτυπων πηγών του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου. Εντός του πλαισίου αυτού, η ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών (εθνικών και υπερεθνικών) θωρακίστηκε θεσμικά και η δημοκρατική τους λογοδοσία «επαναπροσδιορίστηκε». Ο επαναπροσδιορισμός αυτός, κρίσιμος για την διάκριση των εξουσιών, το κράτος δικαίου και τα συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών, είναι η κεντρική θεματική της ανά χειρας μελέτης. Οδηγός για την προσέγγιση του ζητήματος, η ιδέα ότι η εξέλιξη του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου εισάγει νέα δεδομένα όχι απλώς στην άσκηση της κεντρικής τραπεζικής, αλλά της λειτουργίας του αντιπροσωπευτικού πολιτεύματος. Έτσι, προκειμένου να μην απωλεσθούν τα θεσμικά κεκτημένα της δυτικής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, αυτή οφείλει να εξελιχθεί μαζί με το πεδίο έρευνάς μας, αποτρέποντας την εκ πλαγίου παραβίαση των κανόνων του πολιτεύματος.

Το έναυσμα ενασχόλησης με το συγκεκριμένο ζήτημα αποτέλεσε η (αναμενόμενη ακόμη, κατά τον χρόνο επιλογής του θέματος της διατριβής, στα μέσα δηλαδή του 2013) θέση σε ισχύ των Κανονισμών 1022 και 1024/2013⁶, μέσω των οποίων ενεργοποιήθηκε το εγχείρημα της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης. Μέσω αυτού, η εν πολλοίς υιοθετηθείσα θεωρία περί ισχυρής και ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας που κρατεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση πολύ πριν την έναρξη της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) το 1999 εδραιώθηκε έτι περαιτέρω. *Sedes materiae* της εδραίωσης αυτής, η ανάθεση στην ΕΚΤ εποπτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων επί των

⁶ Κανονισμοί (ΕΕ) αριθμ. 1022/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών) όσον αφορά την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθμ. 1024/2013 του Συμβουλίου, και 1024/2013 του 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, ΕΕ L 287, 29.10.2013.

«συστημικώς σημαντικών» χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που εδρεύουν εντός των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, και στους εθνικούς επόπτες των αντίστοιχων καθηκόντων επί των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που δραστηριοποιούνται στην επικράτεια εκάστου κράτους-μέλους. Ωστόσο, το ζήτημα της ίδρυσης και λειτουργίας της ΕΚΤ, ως αναγωγή του κανόνα της άσκησης της νομισματικής πολιτικής από μια ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα σε μια ομάδα αυτή τη φορά πλειόνων κυρίαρχων (και ιδιαίτερος ισχυρών) κρατών, απασχόλησε *ab initio* τη νομική βιβλιογραφία, τόσο ένθεν όσο και κακείθεν του Ατλαντικού. Απασχόλησε, όμως, και το (τότε) Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), το οποίο στο πλαίσιο της ‘*Olaf*’⁷ είχε την ευκαιρία να τοποθετηθεί «θεσμικώς» και «αρμοδίως» επί της σχετικής συζήτησης. Άμα τη ενάρξει της λειτουργίας της Τραπεζικής Ένωσης, το ζήτημα άρχισε να συζητείται ξανά εντόνως, αλλά η «επιστημονική τροφοδοσία» της διατριβής οφείλεται στην οικονομική κρίση: αυτή ανάγκασε τόσο το (ήδη) Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) όσο και το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο (*BVerfG*) να εξετάσουν το κατά πόσον η ΕΚΤ, μέσω της (άμεσης ή έμμεσης) συμμετοχής της στα προγράμματα διάσωσης των κρατών-μελών, διαβαίνει τον Ρουβίκωνα που διαχωρίζει την «δική της» νομισματική πολιτική από την οικονομική πολιτική. Ο σχετικός διάλογος μεταξύ θεωρίας, των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του ΔΕΕ (μέσω της ‘*Pringle*’⁸ και της ‘*Gauweiler*’⁹), του *BVerfG* και, φυσικά, της ίδιας της ΕΚΤ, αποτελεί εκ των πλέον κρίσιμων νομικοπολιτικώς και ενδιαφερόντων επιστημονικώς *debates* στον δημόσιο διάλογο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως και «διαρρύθμισης των αρμοδιοτήτων» μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαστή. Εξ άλλου, προς συμπλήρωση του ερευνητικού αντικειμένου της διατριβής, μέχρι την ολοκλήρωσή της είχαν ήδη εκδοθεί και οι πρώτες αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί ζητημάτων νομιμότητας της επιβολής προστίμων εκ μέρους της ΕΚΤ σε τραπεζικά ιδρύματα που δεν πειθάρχησαν με τις επιταγές του ενωσιακού κανονιστικού νομοθέτη, αλλά και ως προς την έννοια της εκτελεσιότητας

⁷ *Court of Justice of the European Union*, Judgment of the Court of 10 July 2003, Commission of the European Communities v European Central Bank, Case C-11/00, E.C.R. 1-7147.

⁸ *Court of Justice of the European Union*, Judgment of the Court (Full Court), 27 November 2012, Thomas Pringle v Government of Ireland and Others, Reference for a preliminary ruling from the Supreme Court, Case C-370/12.

⁹ *Court of Justice of the European Union*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag, Request for a preliminary ruling from the Bundesverfassungsgericht, Case C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

διάφορης νομικής τυπολογίας πράξεων της ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών της καθηκόντων. Από την ερευνητική στόχευση της μελέτης αυτής δεν παραλείπεται και η όλως πρόσφατη εξέλιξη της ακύρωσης πράξης εθνικού οργάνου εκ μέρους του ΔΕΕ, στην πρόσφατη περίπτωση της παρεμπόδισης, μέσω της λήψης διασφαλιστικών μέτρων, του λειπονού κεντρικού τραπεζίτη *Ilmārs Rimšēvičs*, από την άσκηση του ρόλου του (ιδίως ως μέλος του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών).

Υπό το πρίσμα των ως άνω δεδομένων, εξετάζονται οι ιστορικές συγκυρίες και η οικονομική αναγκαιότητα που οδήγησε στο μοντέλο της άσκησης της νομισματικής πολιτικής από ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα, τα κανονιστικά και θεσμικά αντίβαρα που θέτει η πολιτική εξουσία στην ανεξαρτησία αυτή και η διαμόρφωση της δημοκρατικής λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών. Θαδειχθεί ότι σειρά ιστορικών και πολιτικών γεγονότων κατέστησε πράγματι αναγκαία την ανεξαρτησία αυτή, ότι η άσκησή της λαμβάνει χώρα εκ μέρους των κεντρικών τραπεζών εν πολλοίς σε κλίμα αυτοπεριορισμού, ότι τα αποτελέσματα στις δυτικές οικονομίες ιστορικά δικαιολογούν τον ρόλο αυτό των κεντρικών τραπεζών και ότι η ανεξάρτητη λειτουργία τους και η περιορισμένη λογοδοσία τους δεν αντιβαίνουν δογματικά στους κανόνες λειτουργίας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Επίσης, θα αιτιολογηθεί το ότι ο αποτελεσματικός έλεγχος των εκλεγμένων επί της άσκησης των αρμοδιοτήτων των κεντρικών τραπεζών είναι (και πρέπει να παραμείνει) έλεγχος ορίων. Επίσης, θαδειχθεί ότι υπό τα σημερινά δεδομένα, ο μόνος αποτελεσματικός *veto player* στην λειτουργία των κεντρικών τραπεζών αλλά και στην άτυπη νομοπαραγωγή του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου που την καθορίζει, είναι ο ενωσιακός και ο εθνικός δικαστής, αφού όλα τα άλλα είδη λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών ορρωδούν. Ωστόσο, το ισχύον *status* του νομομαθή δείχνει να έχει ξεπεραστεί ιστορικά και να μην αντισταθμίζει θεσμικά την τεχνική υπεροπλία των διεθνών *standard setters*. Έτσι, η διατριβή θα καταλήξει με την αιτιολογημένη πρόταση του ότι η σύγχρονη δικαιοσύνη οφείλει ν' ακολουθήσει το πρότυπο του αμερικανικού *Supreme Court*, στελεχώνοντας τα (ανώτατα, εν πρώτοις) δικαστήρια με δικαιοδοτικά όργανα ή επικουρικά αυτών όργανα με επιστημονικές γνώσεις σχετικές με τα κρινόμενα ζητήματα. Η επιμόρφωση των δικαστικών λειτουργών (διά βίου ή εισαγωγικά, πριν από τον διορισμό τους) επί των σχετικών ζητημάτων, μπορεί επίσης να θεωρηθεί πολύ σημαντική προς τον σκοπό της διατήρησης των ισορροπιών στο πολίτευμα. Τα ζητήματα αυτά αποτελούν την βάση της διατριβής αυτής, αλλά και τα βασικά σημεία ενός εκ των πλέον ενδιαφερόντων *debate* Συνταγματικού Δικαίου.

Η δυσχέρεια εντοπισμού του «χρυσού κανόνα» σύζευξης της νομικής με την οικονομική επιστήμη, εκεί δηλαδή όπου η αποτελεσματικότητα της άσκησης της νομιματικής πολιτικής συγκρωτίζεται με την ανάγκη δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας κάθε δημόσιου οργανισμού στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, αντιστοιχεί επακριβώς στην δυσκολία που η διατριβή αυτή καλείται ν' αντιμετωπίσει από μεθοδολογικής απόψεως· προκειμένου ν' ανταποκριθούν στην ιδιαιτερότητα αυτή, τα χρησιμοποιούμενα ερμηνευτικά και μεθοδολογικά εργαλεία οφείλουν να προσαρμοσθούν σε αυτήν· αυτό επιχειρείται με τους ακόλουθους τρόπους:

Αφ' ενός, παρατίθεται, αναλύεται και σχολιάζεται το νομικό πλαίσιο της λειτουργίας, ανεξαρτησίας και λογοδοσίας των εξεταζόμενων εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα με την βοήθεια των κλασικών στη νομική επιστήμη μεθόδων ερμηνευτικής προσέγγισης των κανόνων δικαίου, ήτοι της γραμματικής, της ιστορικής, της τελολογικής και της συστηματικής ερμηνείας¹⁰, όπως και των «κανόνων άρσης» της σύγκρουσης των κανόνων δικαίου¹¹, όπου παρατηρείται τέτοια σύγκρουση¹². ήδη από το σημείο αυτό παρατηρείται μια ακόμη ιδιομορφία του εξεταζόμενου αντικειμένου στην οποία η διατριβή προσαρμόζεται, αφού στον χώρο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος η τυπική ιεραρχία των κανόνων δικαίου και η νομική δεσμευτικότητά τους μέσα σε αυτήν συχνά τελεί σε πλήρη αναντιστοιχία με την *in actu* δεσμευτικότητά της ως προς τον έλεγχο της συμπεριφοράς των υποκειμένων των ρυθμίσεων αυτών. Έτσι, ένας *soft law*¹³ κανόνας που τίθεται από ένα διεθνές *forum* μπορεί να εμφανίζει στην πράξη αξιοσημείωτη δεσμευτικότητα ακόμη και έναντι σε εθνικούς κανόνες

¹⁰ Ανάλυση των βασικών στοιχείων κάθε μεθόδου ερμηνείας, βλ. σε Σούρλα, Π., «Justi atque Injusti Scientia—Μια Εισαγωγή στην Επιστήμη του Δικαίου», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σελ. 155 επ..

¹¹ Ιδίως, των κανόνων που ρυθμίζουν ότι ο ειδικός νόμος υπερισχύει του γενικού (*lex specialis derogat legi generali*), ότι ο νεώτερος νόμος υπερισχύει του παλαιότερου (*lex specialis derogat legi generali*) και ότι ο νεώτερος γενικός νόμος δεν καταργεί παλαιότερο ειδικό (*lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*).

¹² Σούρλας, Π., «Justi atque Injusti Scientia—Μια Εισαγωγή στην Επιστήμη του Δικαίου», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σελ. 191 επ..

¹³ Η διεθνής βιβλιογραφία για την έννοια του *soft law* είναι αχανής· εντελώς ενδεικτικά, παραπέμπουμε στο κλασικό *Sztucki, J.*, 'Reflections on International "Soft Law"', in Ramberg, G., et al. (eds.), *Festskrift Till Lars Hjernner. Studies in International Law*, Norstedts, Stockholm 1990, pp. 420 et seq..

ισχύος τυπικού νόμου, ιδιομορφία που δεν μπορεί να παραγνωριστεί μεθοδολογικώς κατά την προσέγγιση του εξεταζόμενου αντικειμένου.

Αφ' ετέρου, λόγω της φύσεως των καθηκόντων των (εθνικών και υπερεθνικών, πλέον) εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα, οι οποίες κινούνται μεταξύ νομικής και οικονομικής επιστήμης -μεταξύ «παραδοσιακού συνταγματισμού» και «τεχνοκρατίας», όπως υπονοήσαμε ήδη από την εισαγωγή και θα δείξουμε αναλυτικώς στο σχετικό Πρώτο Κεφάλαιο- , οι παραδοσιακές μέθοδοι ερμηνείας του δικαίου (έστω και «επικαιροποιημένες», κατά τα ως άνω) δεν επαρκούν ώστε να αποτελέσουν και τις μόνες μεθόδους που θα χρησιμοποιηθούν στην διατριβή αυτή. Στο ίδιο πλαίσιο, η προσέγγιση του φαινομένου του «πολυεπίπεδου συνταγματισμού», όπως αυτός σχηματίζεται από τις εθνικές, τις υπερεθνικές και τις άτυπες έννομες τάξεις, δεν μπορεί να γίνει με όρους παραδοσιακού Συνταγματικού Δικαίου. Έτσι, προς τον σκοπό της επάρκειας των χρησιμοποιούμενων ερμηνευτικών εργαλείων και της ασφάλειας των εξαγόμενων συμπερασμάτων θα χρησιμοποιηθεί τόσο η ιστορική¹⁴, όσο και η συγκριτική μέθοδος¹⁵: η πρώτη προκειμένου να εξηγηθεί ο δημιουργηθείς συσχετισμός (ιδίως των «κανονιστικών», τυπικών ή ατυπικών) δυνάμεων στον χώρο της ρύθμισης της ανεξαρτησίας και των μέσων δημοκρατικής λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα ήδη από την αρχή της δημιουργίας του συσχετισμού αυτού· η δεύτερη, προκειμένου τα εξαγόμενα συμπεράσματα μέσω της ιστορικής μεθόδου να εξειδικευθούν σε συγκεκριμένα ιστορικά υποδείγματα και να επαληθευθεί η εγκυρότητά τους. Η συνολική ανάπτυξη θα λάβει χώρα με τα εργαλεία της αναλυτικής μεθόδου, διά των οποίων θα καταλήξουμε στα τελικά συμπεράσματα.

Σε αντιστοιχία τόσο με τις ιδιαιτερότητες του πραγματευόμενου θέματος όσο και με τα χρησιμοποιούμενα ερμηνευτικά εργαλεία, η διατριβή διαρθρώνεται σε δύο Μέρη (Μέρος Πρώτο και Μέρος Δεύτερο): Το Πρώτο αποτελεί το γενικό μέρος της διατριβής, στο οποίο εξετάζεται, μέσω της ιστορικής προσέγγισης της δημιουργίας νέων (ανεξάρτητων, κατά το μάλλον ή ήττον) θεσμών εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας για την

¹⁴ Για τις βασικές αρχές και την ακολουθούμενη μεθοδολογία της ιστορικής μεθόδου, βλ. *Garraghan, G.*, 'A Guide to Historical Method', Fordham University Press, New York 1946, p. 118, 168.

¹⁵ *Hage, J.*, 'Comparative Law as Method and the Method of Comparative Law', SSRN Papers, Maastricht European Private Law Institute Working Paper N° 2014/11, 2014, Parts 4.0 to 4.3· at <https://ssrn.com/abstract=2441090> (τελευταία πρόσβαση: 5.7.2018).

αντιμετώπιση των οικονομικών κρίσεων, αλλά και της ανάπτυξης του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου (Κεφάλαιο Πρώτο) και της νομιμοποίησής τους στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης μέσω του υποδείγματος των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών (Κεφάλαιο Δεύτερο), το ειδικό ζήτημα της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών (Κεφάλαιο Τρίτο)· στο Πρώτο Κεφάλαιο, συνδυαστικώς με την αναζήτηση των θεσμικών και ιστορικών αιτίων που οδήγησαν στις εξελίξεις αυτές, γίνεται επεξεργασία, σε επίπεδο γενικών αρχών, του ερωτήματος εάν η λειτουργία ανεξάρτητων αρχών εξυπηρετεί πράγματι αναγκαιότητες που δικαιολογούν την ανεξαρτησία τους και εάν αυτή συμβιβάζεται με την κοινοβουλευτική δημοκρατία, στο πλαίσιο μάλιστα του «πολυεπίπεδου συνταγματισμού» που σχηματοποιεί τις σύγχρονες δυτικές έννομες τάξεις. Η απάντηση στην οποία καταλήγουμε είναι καταφατική για αμφότερα τα ερωτήματα, μέσω όμως της αποτελεσματικής εφαρμογής της λογοδοσίας της ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας. Το Δεύτερο Μέρος, εξ άλλου, λειτουργεί ως «μεγεθυντικός φακός», ανάγοντας τα πορίσματα του Πρώτου Μέρους σε τρία συγκεκριμένα υποδείγματα, αυτά της εμβληματικότερης κεντρικής τράπεζας παγκοσμίως, του *Federal Reserve System* (ιδίως μετά την εφαρμογή του νόμου *Dodd-Frank* μετά την οικονομική κρίση - Κεφάλαιο Τέταρτο), της ΕΚΤ (υπό την ισχύ πλέον του περί της Τραπεζικής Ένωσης κανονιστικού πλαισίου - Κεφάλαιο Πέμπτο) και της Τράπεζας της Ελλάδος (περισσότερο λόγω «ενιοπιότητας» της διατριβής, άμα τη εισδοχή της ελληνικής κεντρικής τράπεζας στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών - Κεφάλαιο Έκτο). Μέσω της ιστορικής, συγκριτικής και αναλυτικής μεθόδου, αποδεικνύεται σε όλα τα επιμέρους υποδείγματα κεντρικών τραπεζών ότι (α) η θέσπιση του καθεστώτος ανεξαρτησίας τους δικαιολογείται ιστορικά και είναι ανεκτή θεσμικά στο πλαίσιο της δυτικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, (β) η εμπιστοσύνη στις κεντρικές τράπεζες εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας επιβεβαιώνεται διαρκώς, νομιμοποιώντας την ανεξαρτησία αυτή, ιδίως μέσω της *'output legitimacy'* (γ) τα αποτελέσματα της ασκήσεως της ανεξαρτησίας είναι ευνοϊκά για το δημόσιο συμφέρον και υπερακοντίζουν το δημιουργούμενο έλλειμμα άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, (δ) τα μέσα δημοκρατικής λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών είναι παρόμοια παγκοσμίως με μικρές εξαιρέσεις, αποτελούν δε αυστηρώς έλεγχο νομιμότητας και «άκρων ορίων» άσκησης της διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους των κεντρικών τραπεζών και (ε) το προηγούμενο πόρισμα δικαιολογείται στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας τόσο θεσμικώς, όσο και εκ του αποτελέσματος, και παρά την συν τω χρόνω αύξηση των ασκούμενων αρμοδιοτήτων των κεντρικών τραπεζών και στις δύο πλευρές του Ατλαντικού, δεν αρθρώνεται δε αρκούντων πειστικός και τεκμηριωμένος λόγος περί της χρησιμότητας ή του εφικτού της διεύρυνσης του βάθους του. Στο Έβδομο και τελευταίο

Κεφάλαιο της Διατριβής, ανακεφαλαιώνονται τα επιμέρους πορίσματα των προηγούμενων Κεφαλαίων, διαπιστώνεται δε ότι το μόνο αποτελεσματικό θεσμικό αντίβαρο στην άτυπη νομοπαραγωγή του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου και την λειτουργία των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών είναι ο εθνικός και υπερεθνικός δικαστής. Τέλος, διατυπώνονται συγκεκριμένες προτάσεις για την προαναφερθείσα απαραίτητη εξέλιξη του δικαστή, προκειμένου να διατηρηθούν οι αναγκαίες ισορροπίες στο πολίτευμα, μεταξύ «παραδοσιακού συνταγματισμού» και «τεχνοκρατίας».

Καλή σας ανάγνωση.

Μ Ε Ρ Ο Σ Α΄ **(Λογοδοσία και ανεξαρτησία: Γενικές αρχές)**

Η προσέγγιση του καθεστώτος λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα, η μεγάλη πλειονότητα των οποίων λειτουργεί υπό τη μορφή κεντρικών τραπεζών, προϋποθέτει την εξέταση της ιστορικής διαδρομής των τελευταίων. Ήτοι, των αναγκών που κάλυψε η ίδρυσή τους και των λειτουργιών που τούς ανατέθηκαν και οδήγησαν σταδιακά στη θεσμική τους εδραίωση και στην απονομή προς αυτών των σύγχρονων θεσμικών τους κεκτημένων. Τον σκοπό αυτό επιτελεί το Πρώτο Κεφάλαιο εκ των τριών του Πρώτου αυτού και γενικού Μέρους της μελέτης, στο πλαίσιο του οποίου θα εξετασθεί η διαχρονική αντιμετώπιση των οικονομικών κρίσεων μέσω της θεσμικής οδού, της δημιουργίας δηλαδή κρατικών εποπτικών αρχών· η πρακτική αυτή ανατρέχει το νωρίτερο στον δέκατο έκτο αιώνα, κορυφώθηκε στα μέσα του εικοστού και έχει πλέον εισέλθει σε μια εποχή παγκοσμιοποίησης και απαγκίστρωσης από το παραδοσιακό άρμα του κράτους. Παρά τις αλλαγές αυτές, ως σταθερά παραμένει η λειτουργία των κεντρικών τραπεζών, θεσμικώς θωρακισμένων και τεχνοκρατικώς κυρίαρχων.

Η μελέτη, λοιπόν, θα ξεκινήσει από την ιστορική προσέγγιση του θεσμικού αυτού φαινομένου, θα συνεχιστεί με την ανάδειξη του θεσμικού και ιστορικού ζητήματος της δικαιολόγησης της λειτουργίας ανεξάρτητων, μη εκλεγμένων διοικητικών αρχών στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, θα επικαιροποιηθεί με τα δεδομένα του πολυεπίπεδου συνταγματισμού του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου και θα εξειδικευθεί τελικώς με την ενδελεχή εξέταση του καθεστώτος δημοκρατικής λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών. Η διασφάλιση της δημοκρατικής λογοδοσίας τους αποτελεί και τον μόνο τρόπο πειστικής δικαιολόγησης της λειτουργίας των θεσμικών αυτών παικτών στο σύγχρονο δυτικό κοινοβουλευτικό δημοκρατικό πολίτευμα από δογματικής άποψης. Εξ άλλου, στα τρία Κεφάλαια του Ειδικού Μέρους που θ' ακολουθήσουν, θα εξετασθεί από πρακτικής άποψης το τι ισχύει προκειμένου για την ανεξάρτητη λειτουργία και την δημοκρατική λογοδοσία του αμερικανικού συστήματος κεντρικών τραπεζών (*Federal Reserve Board of Governors*), της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ως της κεντρικής τράπεζας της ΕΕ και της ελληνικής κεντρικής τράπεζας, από ιστορικής άποψης ως επί το πλείστον, λόγω της ένταξης και λειτουργίας της στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και την ούτω απώλεια της λειτουργικής της αυθυπαρξίας. Στο Εβδομο Κεφάλαιο θα διατυπώσουμε τα τελικά συμπεράσματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Κρίσεις και θεσμοί

Η πρόσφατη διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση, με αφετήριο έτος της το 2007¹⁶ και θρυαλλίδα της την κατάρρευση της *Lehman Brothers* το 2008¹⁷ χαρακτηρίστηκε ως η σημαντικότερη που έπληξε το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα από το «Μεγάλο Κραχ» του 1929¹⁸. Εξ αρχής, οι προσπάθειες για την αντιμετώπισή της είχαν ως κοινό παρονομαστή τη διαπίστωση ότι, πέραν από τις αδιαμφισβήτητες αστοχίες της αγοράς στο πλαίσιο τόσο της αγοράς ακινήτων όσο και της λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού τομέα εν γένει (ιδίως της αγοράς παραγώνων χρηματοπιστωτικών προϊόντων), οι ήδη υπάρχοντες κρατικοί εποπτικοί μηχανισμοί των παραγόντων του χρηματοπιστωτικού συστήματος είχαν ξεπεραστεί από τα γεγονότα, κι έτσι έπρεπε είτε να αναβαθμιστούν, είτε να δημιουργηθούν νέοι. Όπως χαρακτηριστικά διατυπώθηκε σε έκθεση του αμερικανικού Υπουργείου Οικονομικών το 2013¹⁹,

¹⁶ Με την *'great recession'* να ξεκινά τότε, μέσω της βίαιης απομείωσης των αξιών των ακινήτων που έλαβε χώρα τότε στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, καθιστάμενη, μέσω του καίριου πλήγματος στην καταναλωτική πίστη που επήλθε, από «κρίση του στεγαστικού τομέα» σε κρίση όλου του χρηματοπιστωτικού τομέα της χώρας και, επιγενομένως, του παγκοσμίου χρηματοπιστωτικού τομέα. Για ένα σύντομο αλλά περιεκτικό σχετικό ιστορικό, βλ. σε *Havemann, J., 'The Financial Crisis of 2008'*, Encyclopaedia Britannica, at <https://www.britannica.com/topic/Financial-Crisis-of-2008-The-1484264> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁷ *The Economist*, 'Crash Course - The origins of the financial crisis', Sep 7th, 2013· at <https://www.economist.com/news/schoolsbrief/21584534-effects-financial-crisis-are-still-being-felt-five-years-article> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁸ Ενδεικτικά, βλ. σε *'Turmoil in the Financial Markets: Testimony Before the H. Oversight and Government Reform Commission'*, 1 10th Congress, 2008, όπου ο πρώην Πρόεδρος του Federal Reserve Board of Governors, *Alan Greenspan*, υποστήριξε ότι: *'We are in the midst of a once-in-a century credit tsunami'*, και σε *Ferguson, N., 'Wall Street Lays Another Egg'* σε *Vanity Fair*, Dec. 2008, σελ. 190: *'Beginning in the summer of 2007, [the global economy] began to self-destruct in what the International Monetary Fund soon acknowledged to be 'the largest financial shock since the Great Depression'*· at <http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/12/banks200812> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). Ακόμη, σε *Zeleny, J., και Andrews, E., in 'Obama Warns of Prospect for Trillion-Dollar Deficits'*, *New York Times*, Jan. 7, 2009 (*'When the American people spoke last November, they were demanding change - change in policies that helped deliver the worst economic crisis that we've seen since the Great Depression'*).

¹⁹ Διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση https://www.treasury.gov/connect/blog/Documents/FinancialCrisis5Yr_vFINAL.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). Βλ. και το άρθρο του *Salsman, R., 'The Financial Crisis Was A Failure Of Government, Not Free Markets'*, *Forbes*, Sept. 19, 2013· at

‘The crisis was caused by many factors. Among them were an unsustainable housing boom fueled in part by the easy availability of mortgages, financial institutions taking on too much risk, and the rapid growth of the nation’s financial system with regulations that were designed for a different era’.

U.S. Department of the Treasury, ‘The Financial Crisis Five Years Later – Response, Reform and Progress, September 2013, Introduction.

Ωστόσο, η προσπάθεια να μην επαναληφθούν τετελεσμένες αστοχίες στον τομέα της παγκόσμιας οικονομίας διά μέσω της «θεσμικής οδού», δηλαδή της στενότερης εποπτείας και αποτελεσματικότερης λογοδοσίας όχι μόνο επί των ιδιωτών παραγόντων της αγοράς, αλλά και επί των ίδιων των ελεγκτικών μηχανισμών, όχι απλά δεν αποτελεί *nouum*, αλλά αντίθετα, συνέχεια μιας «ιστορικής πεπατημένης». Στο πλαίσιο του πρώτου αυτού κεφαλαίου, θα δείξουμε ότι οι σημαντικοί διεθνείς οργανισμοί/διακυβερνητικά *fora* του τελευταίου αιώνα, με επίκεντρο ενδιαφέροντος την αύξηση του βαθμού ή/και της έντασης εποπτείας σε τομείς οικονομικού ενδιαφέροντος, δημιουργήθηκαν σχεδόν στο σύνολό τους με αφορμή την αντιμετώπιση προηγηθεισών «οικονομικών κρίσεων»²⁰.

1.1. Νέοι θεσμοί ως αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων

<https://www.forbes.com/sites/richardsalsman/2013/09/19/the-financial-crisis-was-a-failure-of-government-not-free-markets/#269c216c51c3> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁰ Ο όρος χρησιμοποιείται αδιακρίτως, περιλαμβάνοντας κάθε είδους οικονομική αστάθεια, όπως αυτή καταγράφηκε ιστορικά. Ωστόσο, προκειμένου για την λεπτομερειακή ιστορική προσέγγιση των οικονομικών θεσμών, καταγράφεται ότι η μελέτη των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών συνθηκών που οδήγησαν στη δημιουργία εκάστου εξ αυτών αποτελεί αναγκαίο παράγοντα προκειμένου για την πληρότητα τόσο της ιστορικής καταγραφής, όσο και των εξαγόμενων πορισμάτων (βλ. Weber, F., in Fase, M., Feldman, G. και Pohl, M., ‘How to write the history of a bank’, Ashgate, 1995) αφού τα διαφορετικά οικονομικά προβλήματα που ζητούν λύση θέτουν συνεκδοχικά και διαφορετικά αιτήματα πολιτικής. Σε αντίθετη περίπτωση, τονίζει ο Richard Rorty, η ιστορική προσέγγιση χάνει την αντικειμενικότητα που θα της χάριζε ο ιστορικός χρόνος που διαμεσολάβησε, οδηγώντας το πόνημα του ιστορικού προς τη «δοξογραφία»: Rorty, R., ‘The historiography of philosophy’, in Rorty, R. et al., ‘Philosophy in history’, Cambridge University Press, 1984.

1.1.1. Οι πρώτες κεντρικές τράπεζες της Σουηδίας και της Αγγλίας

Στην ιστορία των «οικονομικών θεσμών» δεσπόζει η δημιουργία των κεντρικών τραπεζών, ήδη από το 17^ο αιώνα. Ως πρώτες κεντρικές τράπεζες καταγράφονται οι κεντρικές τράπεζες της Σουηδίας (*Risksens Ständers Bank* και μετέπειτα *Riskbank*, 1668) και της Αγγλίας (*Bank of England*, 1694). Η σουηδική κεντρική τράπεζα, αποτελούσα την ρυθμιστική παρέμβαση στην πρώτη παγκοσμίως οικονομία στην οποία εκδόθηκαν χάλκινα νομίσματα, θεωρείται η αρχαιότερη παγκοσμίως²¹. Ωστόσο, η *Bank of England* θεωρείται ως το πρότυπο κεντρικής τράπεζας για την πλειονότητα των μεταγενέστερων ομοταγών ιδρυμάτων. Η κεντρική τράπεζα της Αγγλίας ιδρύθηκε μετά την συντριβή της Αγγλίας από την Γαλλία στη ναυμαχία του *Beachy Head*²², ως πρώτο βήμα για την αποκατάσταση της Αγγλίας ως της ισχυρότερης ναυτικής δύναμης στον κόσμο: ελλείπει χρημάτων στο δημόσιο ταμείο, η (παντελώς αναξίochρη) κυβέρνηση του Γουλιέλμου του Τρίτου²³ δεν είχε άλλη επιλογή για τον δανεισμό των απαιτούμενων £1,200,000 για την ανοικοδόμηση του στόλου, από την ίδρυση κεντρικής τράπεζας²⁴. Τα

²¹ Με ηλικία ήδη μεγαλύτερης των 350 ετών. Η *Riskbank* δημιουργήθηκε ως απώτερο αποτέλεσμα της υιοθέτησης του «κανόνα του χαλκού» από το Βασίλειο της Σουηδίας το 1624, η οποία συνοδεύτηκε με την έκδοση χάλκινων νομισμάτων για πρώτη φορά· με τον τρόπο αυτό διαφυλάχθηκε η σταθερότητα της τιμής του χαλκού, που αποτελούσε το βασικό εξαγωγικό προϊόν της χώρας (από τις σουηδικές εξαγωγές ικανοποιούνταν τα 2/3 της ζήτησης για χαλκό όλης της Ευρώπης). Μάλιστα, η σημασία του μετάλλου γινόταν ακόμη μεγαλύτερη, λόγω των μακροχρόνιων πολεμικών συγκρούσεων στις οποίες είχε εμπλακεί η χώρα. Λίγα χρόνια μετά την ίδρυση της πρώτης «ιδιωτικής τράπεζας» (της *Stockholms Banco*, το 1656) και των πρώτων τραπεζογραμματίων (έκδοσης της προηγούμενης, το 1661), λόγω των ιδιαίτερος δύσκολων κερμάτων χαλκού (βάρους μέχρι και 20 κιλών έκαστο!), ο υπερπληθωρισμός που δημιουργήθηκε λόγω των ιδιαίτερος εύκολων τραπεζογραμματίων οδήγησε την εκδότρια τράπεζα τους στην πτώχευση και τον ιδρυτή της, Johan Palmstruch, ενώπιον των δικαστηρίων. Για την προστασία του δημόσιου χρήματος και της δημόσιας τάξης απέναντι σε παρόμοια φαινόμενα, αποφασίσθηκε από την Συνέλευση των Γαιοκτημόνων (*Riksdag of the Estates*) η ίδρυση της πρώτης κεντρικής τράπεζας, διοικούμενης από τους Ευγενείς, τον Κλήρο και την Αστυνομία. Βλ. σε *Sveriges Riskbank, History, at <https://www.riksbank.se/en-gb/about-the-riksbank/history/1600-1699/sveriges-riksbank-is-founded/>* · και σε *Teigland, R. et al., 'The Rise and Development of FinTech: Accounts of Disruption from Sweden and Beyond', Routledge 2018, p. 87, 113.*

²² Της 10^{ης} Ιουλίου 1690· γνωστή, στην γαλλόφωνη βιβλιογραφία, ως μάχη του *'Bénéziérs'*.

²³ Η «Γουλιέλμου της Οράγγης», όπως είναι ευρύτερα γνωστός.

²⁴ Η οποία έλαβε χώρα δυνάμει του *Bank of England Act* του 1694, γνωστού και ως *'Tonnage Act of 1694'*, μετά από προτάσεις επί των βασικών συνιστωσών του εγχειρήματος από τον Charles Montagu, Πρώτο Κόμη του Halifax.

συμφέροντα των ενυπόθηκων δανειστών²⁵ του στέμματος θα διασφαλιζόνταν από την εκ μέρους τους στελέχωση των θέσεων του Διοικητή και των μετόχων της νεοιδρυθείσας εταιρίας περιορισμένης ευθύνης, στην οποία (ως αντάλλαγμα του αξιόχρεου του Στέμματος) παρασχέθηκε η αποκλειστικότητα του εκδοτικού προνομίου²⁶. Η σχέση μεταξύ δανειστών και οφειλέτη διαμορφώθηκε ως εξής: οι πρώτοι δάνεισαν το Στέμμα με αποθέματα χρυσού, ενώ η *Bank of England* εξέδωσε τραπεζογραμμάτια εν είδει κρατικών ομολόγων, με δυνατότητα περαιτέρω δανεισμού τους. Έτσι, το αξιόχρεο του Στέμματος εξαρτάτο από την ανεξαρτησία της δράσης των οργάνων της κεντρικής τράπεζας, η οποία ελεγχόταν κατά την άσκηση των καθηκόντων της από τους ιδιώτες μετόχους αυτής. Ο δημόσιος δανεισμός σημείωσε αλματώδη αύξηση, το νεοϊδρυθέν Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας (1707) καθιερώθηκε ως ναυτική υπερδύναμη, ενώ το πρωτόλειο οργανόγραμμα της κεντρικής τραπεζικής είχε ήδη διαμορφωθεί.

Οι κεντρικές τράπεζες θα αντιμετωπιζόνταν στο εφ' εξής, σε πλήρη ευθυγράμμιση με την αρχετυπική τους μορφή, ως ο θεσμός με (σχεδόν αποκλειστική) αρμοδιότητα την χρηματοδότηση των κυβερνητικών δραστηριοτήτων. Η εξυπηρέτηση των κυβερνητικών αναγκών λάμβανε χώρα είτε μέσω της έκδοσης χρήματος, είτε μέσω της συγκέντρωσης δανειακών κεφαλαίων διά της εκδόσεως εντόκων ομολόγων. Ως «έκδοση χρήματος», στο πρώιμο αυτό στάδιο λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών, εννοείται η *stricto sensu* έννοια του όρου, σε αντιδιαστολή με τις τελευταίες δεκαετίες εξέλιξης του χρηματοπιστωτικού δικαίου, όταν η «έκδοση χρήματος» μπορεί να λάβει χώρα και διά της διενέργειας πράξεων ανοικτής αγοράς²⁷, ποσοτικής χαλάρωσης²⁸ ή και ποιοτικής

²⁵ Υπενθυμίζεται ότι κατά το Αγγλοσαξωνικό δίκαιο υποθήκη μπορεί να εγγραφεται και επί κινητών πραγμάτων· βλ. ενδεικτικώς σε *Pierce, A., Drake, Ch. & Hewitt, A.*, 'Lending and taking security in the UK (England and Wales): overview', 1 Feb 2016· at [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-501-3222?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1#co_anchor_a616535](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-501-3222?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1#co_anchor_a616535) (τελευταία πρόσβαση: 3.12.2018).

²⁶ *Kynaston, D.*, 'Till Time's Last Sand, A History of Bank of England, 1694 – 2013', Bloomsbury Publishing, 2017, Prologue, Part One, 1694-1815, Cervices to the Nation: *Bank of England*, 'History'· at <https://www.bankofengland.co.uk/about/history> (τελευταία πρόσβαση: 15.11.2018).

²⁷ 'Open market operations', όρος με τον οποίο περιγράφεται η αγορά εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας βραχυπρόθεσμων ομολόγων του δημοσίου από τις χρηματαγορές, με αποτέλεσμα την αύξηση της προσφοράς χρήματος και μείωσης των επιτοκίων.

²⁸ 'Quantitative easing', όρος με τον οποίο περιγράφεται η αγορά εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας μακροπρόθεσμων ομολόγων του δημοσίου από τις χρηματαγορές ως μέτρο μη-συμβατής νομισματικής πολιτικής, με αποτέλεσμα την μείωση των

καλάρωσης²⁹ εκ μέρους των κεντρικών τραπεζών. Στην πρώιμη περίοδο που εξετάζεται εν προκειμένω, μέχρι και οι πιο προοδευτικοί θεσμικώς πολιτικοί αντιλαμβάνονται την κεντρική τράπεζα αποκλειστικά ως έναν κατ' επάγγελμα δανειστή του κράτους, με τον πρώτο Έλληνα Κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια να μην αποτελεί εξαίρεση, προωθώντας ήδη από το 1828 την σύσταση της Εθνικής Χρηματιστικής Τραπέζης³⁰. Σταδιακά, ωστόσο, μετά την αποτυχία του μοντέλου αυτού να εμπνεύσει εμπιστοσύνη, οι κεντρικές τράπεζες αρχίζουν να λειτουργούν με στόχο την επίτευξη νομισματικής και χρηματοπιστωτικής σταθερότητας³¹, ενώ στην πορεία του χρόνου η λίστα των αρμοδιοτήτων με τις οποίες επιφορτίζονται τα ιδρύματα αυτά μεγαλώνει εντυπωσιακά³², διακρινόμενων σε αυτές που ασκούνται ως ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και σ' εκείνες η ενάσκηση των οποίων διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο³³.

1.1.2. Η εδραίωση των κεντρικών τραπεζών στον ηπειρωτικό χώρο κατά τα πρώτα χρόνια μετά τον Α' ΠΠ

επιτοκίων των μακροπρόθεσμων ομολόγων και της αποδέσμευσης κεφαλαίων προς την αγορά.

²⁹ *'Qualitative easing'*, όρος με τον οποίον εννοείται η ανταλλαγή εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας βραχυπρόθεσμων τίτλων τους οποίους κατέχει με μακροπρόθεσμους, με στόχο όχι την αύξηση της ποσότητας χρήματος που ήδη κυκλοφορεί, αλλά την αλλαγή της ποιοτικής δομής του ενεργητικού των τραπεζών.

³⁰ Με το Ψήφισμα Ζ' της 2ας Φεβρουαρίου 1828 στην Αίγινα, Γενική Εφημερίς της Ελλάδος της 4ης Φεβρουαρίου 1828, σελ. 38-39.

³¹ Προκειμένου για τη θεώρηση του ρόλου των κεντρικών τραπεζών στα πρώτα χρόνια της λειτουργίας τους, ο οποίος περιοριζόταν στο δίπολο *'stable money, sound banking'*, βλ. το εμβληματικό έργο της *Smith, V.*, *The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative*, Liberty Press (reprint, 1990), με έτος αρχικής έκδοσης το 1936.

³² Περιλαμβάνοντας τη λειτουργία τους ως δανειστών έκτακτης ανάγκης του χρηματοπιστωτικού συστήματος, διαχειριστών των αποθεμάτων χρυσού και ξένων αποθεματικών της χώρας, όπως και του δημόσιου χρέους αυτής, υπεύθυνων για την ομαλή λειτουργία των συστημάτων πληρωμών και των διαδικασιών ξένου συναλλάγματος κ.α.. Βλ. σε *Lastra, R. – M.*, *'Central Banking and Banking Regulation'*, LSE Publications, 1996, p. 249-286· της ίδιας, *'The Evolution of the European Central Bank'*, *Fordham International Law Journal*, 2012, p. 1263, και *Goodhart, Ch.*, *'The Evolution of Central Banks'* Cambridge, MIT Press, 1988.

³³ Σύμφωνα με τη θεωρία της «διπλής υπόστασης» της κεντρικής τράπεζας· σύμφωνα με αυτή, στις *'acta iure imperii'* περιλαμβάνονται οι «κυβερνητικού χαρακτήρα» ασκούμενες αρμοδιότητες που προσιδιάζουν σε κυρίαρχα κράτη, κατά την ενάσκηση των οποίων οι κεντρικές τράπεζες απολαμβάνουν την ασυλία της κυριαρχίας αυτής. Ενώ στις *'acte iure gestionis'* περιλαμβάνονται οι πράξεις ιδιωτικού δικαίου που επιχειρούν κυρίαρχα κράτη ή διοικητικές αρχές αυτών, οι οποίες υπάγονται κανονικά στις διατυπώσεις δικαστικού ελέγχου, χωρίς να προστατεύονται από κάποιο καθεστώς ασυλίας. Βλ. σε *Lastra, R. – M.*, *'The Evolution of the European Central Bank'*, *Fordham International Law Journal*, 2012, σελ. 1267.

Η εδραίωση των κεντρικών τραπεζών ως αναγκαίων θεσμών προκειμένου για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής στο πλαίσιο των όλο και πολυπλοκότερων οικονομιών της αγοράς, συντελέσθηκε μόλις τον 20^ο αιώνα, όχι μόνο λόγω των μεταξύ των δύο παγκόσμιων πολέμων επικρατουσών συνθηκών, μα και της Μεγάλης Ύφεσης της περιόδου του Μεσοπολέμου³⁴. Σύμφωνα με τα πορίσματα σχετικής μελέτης του *J.M. Keynes* επί των επιχειρηθεισών νομισματικών μεταρρυθμίσεων σε διάφορες χώρες μετά τον Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου³⁵, διαπιστώθηκε ότι η πολιτική της ίδρυσης κεντρικών τραπεζών είχε άμεσα αποτελέσματα³⁶: συγκεκριμένα, όπου υπήρχαν τέτοιες, ο χειρισμός της έκδοσης νέου χρήματος έγινε με τον ενδεδειγμένο τρόπο, με άξονα, δηλαδή, την προσφορά του με τρόπο παρακολουθηματικό της αντίστοιχης ζήτησης εκ μέρους των επιχειρήσεων και των ιδιωτών. Έτσι, άρχισε από πολύ νωρίς η εμπέδωση του «διπλού ρόλου» της κεντρικής τράπεζας, που αφ' ενός συνίσταται στην υποστήριξη των χρηματοδοτικών αναγκών του κράτους σε ταραγμένες οικονομικά περιόδους, αφ' ετέρου, όμως, θέτει όρια στην καταχρηστική άσκηση των οικονομικής φύσης αρμοδιοτήτων του³⁷ σε περιόδους ομαλότητας.

³⁴ Ψαλιδόπουλος, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, Πρόλογος.

³⁵ In 'A Tract on Monetary Reform', Macmillan, London 1923 (passim).

³⁶ Πρβλ. και *Von Mises, L.*, 'The Theory of Money and Credit' (translated by *Batson, J. E.*) Von Mises Institute, Yale University Press, 1953 (originally published in 1912), όπου περιγράφεται η συμβολή της κεντρικής τράπεζας, μέσω του τρόπου άσκησης (ή, καλύτερα, μέσω της μη-άσκησης της) της πολιτικής πιστωτικής επέκτασης, στη δημιουργία κύκλων ανάπτυξης και ύφεσης στην οικονομία. Αργότερα, η θεωρία αυτή ονομάστηκε 'Austrian Business Cycle Theory' (βλ. σε *Garrison, R.*, 'Introduction: The Austrian Theory in Perspective', in 'The Austrian Theory of the Trade Cycle and Other Essays', R. M. Ebeling Editions, 1996, p. 65, 72.), πάνω στην εξέλιξη της οποίας στηρίχθηκε αργότερα ο *Hayek, F. A.*, ώστε να του απονεμηθεί το βραβείο *Nobel* του 1974. Για την ανάλυση της θεωρίας αυτής, βλ. *Hausmann, J.*, 'Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians', in 58, *St. Louis University Law Journal*, 617, 2014, p. 626 et seq..

³⁷ Αναφορικά με το φόρο πληθωρισμού σε παλαιότερες εποχές, ενώ στις μέρες μας η συζήτηση αφορά ιδίως την έκταση της φορολόγησης των τραπεζικών ιδρυμάτων. Έτσι, η δημιουργία των δύο πρώτων κεντρικών τραπεζών, δηλ. της *Bank of England (1694)* και της *Banque de France (1848)*, έγινε με στόχο τη χρηματοδότηση των πολεμικών επιχειρήσεων των αντίστοιχων κρατών σε ταραγμένες περιόδους, ενώ ο ρόλος των ιδρυμάτων διαφοροποιήθηκε αντίστοιχα στους καιρούς ειρήνης που ακολούθησαν. Η θεώρηση αυτή του ρόλου της κεντρικής τράπεζας αποτελεί τον «τρίτο πυλώνα» του λειτουργικού της ρόλου στις σύγχρονες οικονομίες, από κοινού με τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών δεδομένου του εκάστοτε ισχύοντος νομισματικού καθεστώτος και με την επίτευξη σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα, με στόχο την εδραίωση μιας όσο το δυνατόν ευρύτερης αναπτυξιακής προοπτικής, βλ. σε *Goodhart, C.*, 'The Changing Role of Central Banks', LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, December 2010, p. 2 et seq..

Η τάση αναφορικά με την ίδρυση κεντρικών τραπεζών γενικεύθηκε γρήγορα, ενώ τα προαναφερθέντα γενικά χαρακτηριστικά τους (όπως τα γνωρίζουμε σήμερα, εν πολλοίς) ανάγονται στον Μεσοπόλεμο, διαμορφώθηκαν δε στους κόλπους της Κοινωνίας των Εθνών. Ενδεικτικώς, αναφέρεται το ομόφωνο ψήφισμα που εκδόθηκε στο πλαίσιο του Διεθνούς Οικονομικού Συνεδρίου των Βρυξελλών του 1920 (που είχε συγκαλέσει η ΚτΕ με στόχο την απαλλαγή της παγκόσμιας οικονομίας από τα κατάλοιπα του Μεγάλου Πολέμου) επί του οποίου βασίστηκε και η πρακτική της ίδρυσης κεντρικών τραπεζών, ιδιαιτέρως στα κράτη που απέβλεπαν στη συνομολόγηση σταθεροποιητικών δανειακών συμβάσεων με τον πρόδρομο οργανισμό του ΟΗΕ³⁸.

Καταλύτης των σχετικών εξελίξεων ήταν η έναρξη του Α' ΠΠ, οπότεν και έληξε η περίοδος της πρώτης προσπάθειας «παγκοσμιοποίησης» της οικονομίας με την αναστολή του «κανόνα χρυσού» και την έναρξη υπερδανεισμού εκ μέρους των εμπόλεμων κρατών με σκοπό την κάλυψη των πολεμικών αναγκών τους³⁹. Χαρακτηριστικά, καταγράφεται ότι η πρακτική αυτή ακολουθήθηκε κατά κόρον και από το Ελληνικό Δημόσιο περί το 1920, δανειζόμενο από την Εθνική Τράπεζα μέσω της εκδόσεως τραπεζογραμμάτων αναγκαστικής κυκλοφορίας, ύστερα από σχετική διεύρυνση του ποσού τραπεζογραμμάτων του επιτρεπτού από το εκδοτικό προνόμιο. Ως απόρροια των ως άνω ήρθε η (σχεδόν αυτόματη) δημιουργία ελλειμμάτων στους προϋπολογισμούς των κρατών αυτών και η γενικότερη διατάραξη των δημόσιων οικονομικών τους⁴⁰. Για την

³⁸ *League of Nations*, 'Brussels Financial Conference 1920 - The Recommendations and their Application. A Review after Two Years', Dec 1922, Vol. 1, σελ. 221-222, *Μπούνταλης, Αθ.*, «Το Χρήμα στην Ελλάδα, 1821 – 2001, Η Ιστορία Ενός Θεσμού», MIG Publishing, 2η Έκδοση, 2016, Εισαγωγή.

³⁹ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 26, 34, όπου και σχετικοί πίνακες.

⁴⁰ Ο ως τότε σταθερά ισοσκελισμένος βρετανικός κρατικός προϋπολογισμός παρουσίασε έλλειμμα ύψους 1,69 δις. λιρών το 1918, τη στιγμή που το δημόσιο χρέος έφθανε τα 7,83 δις λίρες. Ενώ, την ίδια περίοδο, η κατεστραμμένη από τον πόλεμο Γαλλία, απαιτούσε την καταβολή αποζημιώσεων εκ μέρους της ηττηθείσας Γερμανίας (βλ. *Eichengreen, B.*, 'Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939', Oxford, 1992, *Temin, P.*, 'Lessons from the Great Depression', Lionel Robbins Lectures Series, MIT Press, 1991, *Toniolo, G.*, 'Central Banks' Independence in Historical Perspective', De Gruyter, Berlin, 1988. Αυτό το τελευταίο ζήτημα των διασυμμαχικών χρεών, την περίοδο μάλιστα που η ευρωπαϊκή οικονομία μαστιζόταν από στασιμότητα, σε αντιδιαστολή με την αμερικανική, προκάλεσε εσωστρέφεια στη Γηραιά Ήπειρο, αντίδραση που δεν απέφυγε και σε μελλοντικές περιόδους που χαρακτηρίστηκαν από οικονομικές δυσχέρειες. Συγκεκριμένα, προκρίθηκε η λύση της αναζήτησης των χρεών μεταξύ των ΗΠΑ, Μ. Βρετανίας και Γαλλίας αντί της τακτικής των συμψηφισμών και της αμοιβαίας συνεννόησης, τακτική που προκάλεσε αγκυλώσεις τόσο στις ευρωπαϊκές οικονομίες, όσο και στο διεθνές εμπόριο κατά την περίοδο του

αντιμετώπιση των παθογενειών δεν επιστρατεύτηκε μόνο η αύξηση της φορολογίας⁴¹, μα και η αντικατάσταση των ήδη δημιουργηθέντων μηχανισμών των ελεύθερων αγορών από διάφορα άλλα μέτρα κρατικού παρεμβατισμού (όπως αγορανομικοί έλεγχοι, δελτία διανομής κ.α.) καθ' όλη τη διάρκεια του Μεγάλου Πολέμου. Και στα χρόνια που ακολούθησαν, όμως, η επιτεινόμενη οικονομική ανασφάλεια⁴² διατήρησε τον εν γένει παρεμβατικό χαρακτήρα του κράτους, με στόχο αφ' ενός την επιβολή περιορισμών (κυρίως υψηλών δασμών) στις εισαγωγές, αφ' ετέρου, δε, την ενίσχυση της κατανάλωσης εγχώριων προϊόντων.

Στο παραγμένο πλαίσιο αυτό, η ίδρυση των κεντρικών τραπεζών απέβλεπε στη δημιουργία ενός νέου σταθεροποιητικού παράγοντα: συγκεκριμένα, η *Österreichische Nationalbank* άρχισε τις λειτουργίες της στην αρχή του 1923 με βάση τις αρχές της ανεξαρτησίας από τον κρατικό έλεγχο σε αντιδιαστολή με τα ισχύοντα για την προκάτοχό της Αυστροουγγρική Τράπεζα, ως «προαπαιτούμενο» της χορήγησης του σταθεροποιητικού δανείου προς την Αυστρία το ίδιο έτος. Ενώ η Ουγγαρία, η Πολωνία, ακόμη και η ανεξάρτητη πόλη του *Danzig*⁴³, απέκτησαν τις δικές τους κεντρικές τράπεζες· αναφορικά με τα κράτη που υπήρχαν και πριν το Μεγάλο Πόλεμο, η γραμμή αυτή τηρήθηκε μέσω της αναδιάρθρωσης ήδη υπαρχόντων τραπεζικών ιδρυμάτων – έτσι, οι «Εθνικές Τράπεζες» της Βουλγαρίας και της Εσθονίας ετράπησαν σε αμιγώς εκδοτικές

Μεσοπολέμου (*Lewis, W. - A., 'Economic Survey, 1919-1939', Unwin, London, 1949* και *Aldcroft, D. H., 'From Versailles to Wall Street, 1919-1929', London, 1981*).

⁴¹ Χαρακτηριστικά, η φορολογία στη Μ. Βρετανία αυξήθηκε από 362 εκατ. Λίρες σε 2,5 δις. Λίρες μεταξύ των ετών 1914 και 1919.

⁴² Με κύριες εκφάνσεις της, απόρροια της μετέπειτα (δύσκολης) επιστροφής στον κανόνα του χρυσού (μετά τη συνδιάσκεψη της Γένοβας το 1923) και στη μετατρεψιμότητα των εθνικών νομισμάτων, τη διάλυση των τότε υπαρχόντων νομισματικών ενώσεων (της Λατινικής Νομισματικής Ένωσης, της Σκανδιναβικής Νομισματικής Ένωσης και της Γερμανικής Νομισματικής Ένωσης, οι οποίες μετρούσαν, κατά μέσο όρο, κοντά στα πενήντα χρόνια ζωής έκαστη), όπως και στην έξαρση του φαινομένου του υπερπληθωρισμού που οδήγησε σε φαινόμενα μεγάλων νομισματικών διαταραχών ή και καταστροφών. Βλ. *Lewis, W. - A., 'Economic Survey, 1919-1939', Unwin, London, 1949* και *Aldcroft, D. - H., 'From Versailles to Wall Street, 1919-1929', London, 1981*.

⁴³ Η οποία, όχι τυχαία, ευρίσκεται υπό την προστασία της Κοινωνίας των Εθνών, σύμφωνα με το Άρθρο 100 (Τμήμα XI του Μέρους III) της Συνθήκης των Βερσαλλιών του 1929· at <http://www.danzigfreestate.org/history.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

τράπεζες⁴⁴, διακόπτοντας την εκ μέρους τους παροχή εμπορικών τραπεζικών εργασιών⁴⁵.

1.1.3. To Federal Reserve System

Η δημιουργία κεντρικών τραπεζών ως απάντηση σε οικονομικές κρίσεις δεν αποτελεί αποκλειστικώς ευρωπαϊκή καινοτομία, καθώς και το αμερικανικό *Federal Reserve System* ιδρύθηκε στις 23 Δεκεμβρίου του 1913, με την υπογραφή του *Federal Reserve Act*⁴⁶ από τον Πρόεδρο *Woodrow Wilson*⁴⁷. Και στο «αμερικανικό παράδειγμα», η θεσμική μεταρρύθμιση⁴⁸ συνταλέσθηκε μετά την εμφάνιση σημαντικών αναταραχών (*panics*) στην οικονομία της χώρας -ιδίως του «πανικού του 1907», μιας από τις πλέον καταστροφικές χρονιές στην αμερικανική οικονομική ιστορία⁴⁹-, που συνοδεύθηκε από αναρίθμητες πτωχεύσεις τραπεζικών ιδρυμάτων αλλά και επιχειρήσεων⁵⁰.

⁴⁴ Αντίθετα, η ελληνική «Εθνική Τράπεζα» ακολούθησε την αντίστροφη πορεία, εκκωρώντας, δηλαδή, το εκδοτικό της προνόμιο. Βλ. αναλυτικό ιστορικό στην αμέσως επόμενη παράγραφο.

⁴⁵ Βλέπε, σχετικώς, *Decorzant, Y. and Flores, J.*, 'Public borrowing in harsh times: The League of Nations Loans Revisited', University of Geneva Working Papers, September 2012 (at <http://www.unige.ch/ses/dsec/research/wps/12091.pdf> , (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), *passim*, όπως και σε *Singleton, J.*, 'Central Banking in the Twentieth Century', Cambridge University Press, Cambridge 2011, p. 58-59.

⁴⁶ Federal Reserve Act, ch. 6, 38 Stat. 251, enacted December 23, 1913, 12 U.S.C. ch. 3.

⁴⁷ Αναλυτικό ιστορικό των πολιτικών διεργασιών της περιόδου, βλ. σε *Binder, S. & Spindel, M.*, 'The Myth of Independence – How Congress Governs the Federal Reserve', Princeton University Press, 2017, p. 14-15, 52 et seq..

⁴⁸ Μετά και από προτάσεις της *National Monetary Commission*, που δημιουργήθηκε με τον *Aldrich-Vreeland Act* του 1908 (ch. 229, §§17-18, 35 Stat. 546, 552-53, 1908), προκειμένου να σχεδιάσει την προσήκουσα μόνιμη λύση στα προβλήματα της έλλειψης ρευστότητας και των τραπεζικών πανικών, βλ. σε *Emerson, C.*, 'The Illegal Actions of the Federal Reserve: An Analysis of How the Nation's Central Bank Has Acted Outside the Law in Responding to the Current Financial Crisis', in 1, *William & Mary Business Law Review*, 109, 2010, p. 112, και από εκεί περαιτέρω παραπομπή σε *Whitehouse, M.*, 'Paul Warburg's Crusade to Establish a Central Bank in the United States', *The Region*, May 1989· at <http://www.minneapolisfed.org/publicationspapers/pubdisplay.cfm?id=3815> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁴⁹ *The Federal Reserve Bank of Minneapolis*, 'Born of a panic: Forming the Federal Reserve System', 1988, και *The Federal Reserve Bank of Minneapolis*, 'Born of a Panic: Forming the Fed System - The Region - Publications & Papers', 2014. Βλ. σύντομο ιστορικό της περιόδου σε *Jalil, A.*, 'A New History of Banking Panics in the United States, 1825-1929: Construction and Implications', *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 7, July 2015, p. 295-330, και σε *Powell, G.*, 'America's Central Bank: The History and Structure of the Federal Reserve', Speech

Η αμερικανική κεντρική τράπεζα ιδρύθηκε σύμφωνα με το πρότυπο του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος, με μια σημαντική όμως καινοτομία: ο Ευρωπαίος τραπεζίτης *Paul Warburg* έπεισε το μεγαλύτερο μέρος του πολιτικού συστήματος της χώρας ότι μόνο μια κεντρική τράπεζα, ελεγχόμενη όμως από το ιδιωτικό τραπεζικό σύστημα και από τεχνοκράτες οικονομολόγους⁵¹, θα μπορούσε να δώσει λύση τόσο στα προβλήματα της αστάθειας του τραπεζικού τομέα, όσο και της έλλειψης ρευστότητας στην οικονομία⁵².

Οι διαφωνίες μεταξύ Δημοκρατικών και Ρεπουμπλικάνων αναφορικά με τη μορφή της νέας κεντρικής τράπεζας αποτυπώθηκαν σε πολιτικό επίπεδο διά των εκατέρωθεν προτάσεων που κατέθεσαν για το ζήτημα αυτό⁵³, με τους μεν να προτείνουν τη δημιουργία πολλών κεντρικών τραπεζών «τοπικής εμβέλειας», προκειμένου να λαμβάνονται υπ' όψη οι οικονομικές ιδιαιτερότητες κάθε Πολιτείας⁵⁴, και τους δε να επιμένουν

At the West Virginia University College of Business and Economics Distinguished Speaker Series, Morgantown, West Virginia, March 28, 2017·
at <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/powell20170328a.htm>
(τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵⁰ Βλ. σε *Board of Governors of the Federal Reserve System, Publications Committee, The Federal Reserve System: Purposes and Functions 2*, 9th Edition, 2005.

⁵¹ *Simonhoff, H.*, 'Saga of American Jewry, 1865-1914: Links Of an Endless Chain', Arco Publishing Co., 1959, p. 375-379. Για τις αντιδράσεις του πολιτικού συστήματος (ιδίως των Δημοκρατικών) στο σχέδιο αυτό εξάρτησης της κεντρικής τράπεζας από ιδιωτικά επιχειρηματικά συμφέροντα, βλ. *Johnson, R.*, 'Historical Beginnings: The Federal Reserve', Mary Jane Coyle ed., 1999. Για περισσότερα στοιχεία, βλ. και σε επόμενο κεφάλαιο σχετικά με το *FRS*.

⁵² Μέσω τόσο των δομικών πλεονεκτημάτων που απορρέουν από την ίδια τη λειτουργία μιας κεντρικής τράπεζας, όσο και της σύνδεσης του δείκτη παροχής ρευστότητας με τα στοιχεία ενεργητικού των τραπεζών, βλ. *Whitehouse, M.*, 'Paul Warburg's Crusade to Establish a Central Bank in the United States', *The Region*, May 1989· at <http://www.minneapolisfed.org/publicationspapers/pubdisplay.cfm?id=3815> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵³ Για την εξιστόρηση των γεγονότων της μεγάλης αντιπαλότητας στο πλαίσιο της προεδρικής εκλογής του 1912, μεταξύ του ως τότε Ρεπουμπλικάνου Προέδρου William Howard Taft, του επίσης Ρεπουμπλικάνου πρώην Προέδρου Theodore Roosevelt, του Eugene Debs και του Δημοκρατικού Κυβερνήτη του New Jersey Woodrow Wilson, βλ. σε *Goodwin, D.-K.*, 'The Bully Pulpit: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and the Golden Age of Journalism', New York, Simon and Schuster, 2014.

⁵⁴ Βλ. σχετικά το '*Glass – Willis Plan*', που είχε διατυπωθεί ως αντίλογος στα σχέδια του *Aldrich*. Εξ άλλου, ως αντίλογος στις ρεπουμπλικανικές προτάσεις σχετικά με τη δημιουργία μιας μόνο ενιαίας κεντρικής τράπεζας, η απάντηση ήταν ότι:

'In the United States, with its immense area, numerous natural divisions, still more numerous competing divisions, and abundant outlets to foreign countries, there is no argument, either of banking theory or of expediency, which dictates the creation of a single central

στην ίδρυση ενιαίας κεντρικής τραπεζικής αρχής, η οποία θα έδρευε κατά προτίμηση στο λίκνο του αμερικανικού χρηματοπιστωτικού συστήματος, τη Νέα Υόρκη. Ως συμβιβαστική λύση, ο (Δημοκρατικός) Πρόεδρος *Wilson* πρότεινε την ίδρυση περισσότερων μεν της μιας κεντρικών τραπεζών (8 έως 12), αισθητώς λιγότερων όμως από όσες είχε προτείνει το κόμμα του, σχηματοποιώντας τη λύση που ακολουθήθηκε τελικά με την ψήφιση του ιδρυτικού νόμου του *FRS*. Πέρα από την πρακτική ανάγνωση της επιλεγείσας διάρθρωσης του συστήματος κεντρικών τραπεζών, ο σχεδιασμός του στοιχεί ιδεολογικώς προς την ομοσπονδιακή δομή του αμερικανικού κράτους, μεταλαμπαδεύοντας την φεντεραλιστική πολιτική κατεύθυνση και στο επίπεδο της εποπτείας επί της χρηματαγοράς:

'In other words, the [Federal Reserve Act] is modeled upon our Federal political system. It establishes a group of independent but affiliated and sympathetic sovereignties, working on their own responsibility in local affairs, but united in National affairs by a superior body which is conducted from the National point of view. The regional banks are the states and the Federal Reserve Board is the Congress.'

Carter Glass⁵⁵, 1913

Οι κρίσεις που ακολούθησαν, ιδίως η μεγάλη κρίση της δεκαετίας του 1930⁵⁶, ήταν εκείνες που προσέδωσαν στο *FRS* σταδιακώς τον κεντρικής σημασίας ρόλο που επιτελεί σήμερα, καθώς διαχρονικώς επιδιώκεται η συνεχής ισχυροποίησή του που θα βοηθούσε στην πρόληψη, πρόβλεψη και αντιμετώπιση ακριβώς τέτοιου είδους οικονομικών ή/και νομισματικών κρίσεων⁵⁷.

banking institution, no matter how skillfully managed, how carefully controlled, or how patriotically conducted'.

(H.R. 7837, 1913).

⁵⁵ Δημοκρατικός, μέλος του Κογκρέσου (D-VA), κύριος εσωκομματικός εκφραστής των αντιδράσεων στα σχέδια του Προέδρου *Wilson* σχετικά με την ψήφιση του *Federal Reserve Act*, ο οποίος όμως πειθάρχησε μετά την κατάθεση του τελικού «συμβιβαστικού σχεδίου».

⁵⁶ *Sue, P.*, 'Reform of the Federal Reserve System in the Early 1930s: The Politics of Money and Banking', Garland, 1993.

⁵⁷ Αναλυτικότερη αναφορά στις αρμοδιότητες της κεντρικής τράπεζας των ΗΠΑ, όπως και στον τρόπο με τον οποίο η δυναμική του εντός του αμερικανικού πολιτεύματος γιγαντώθηκε προϊόντος των ετών, θα επιχειρηθεί στο τέταρτο κεφάλαιο.

1.1.4. Η γερμανική κεντρική τράπεζα

Το γερμανικό παράδειγμα της κεντρικής τραπεζικής παρουσιάζει ενδιαφέρουσες «ιστορικές αντιφάσεις»: από τη μία, η γερμανικής πατρότητας ιδέα της ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας, συνδυαστικά με την προσήλωση στην σταθερότητα των τιμών, αποτελεί τον θεμέλιο λίθο της κρατούσας οικονομικής και δημοσιονομικής προσέγγισης ολόκληρης της Ευρωζώνης⁵⁸ και των οικονομιών πολλών σύγχρονων κρατών· από την άλλη, η ίδρυση της *Bank deutscher Länder* ('*BdL*', μόλις το 1948) και της διάδοχης *Deutsche Bundesbank* (το 1957), αποτέλεσε μέρος εξωτερικής επιβολής, της συμφωνίας των Συμμάχων περί ενιαίας οικονομικής αντιμετώπισης όλων των ζωνών κατοχής της ηττημένης Γερμανίας στο πλαίσιο της Συμφωνίας του *Potsdam*⁵⁹.

Η λαίλαπα του Β' ΠΠ, πέρα από τις τραγικές ανθρωπιστικές συνέπειές της, κατέλιπε και την εκμηδένιση της αξίας του γερμανικού νομίσματος. Έτσι, το *Reichsmark* αντικαταστάθηκε από το *Deutsche Mark*, βάσει σχετικής νομισματικής μεταρρύθμισης που εισήγαγε η στρατιωτική κυβέρνηση των Συμμάχων. Η διαχείριση της θεμελιώδους οικονομικής και νομισματικής κρίσης της γερμανικής οικονομίας, η οποία χαρακτηριζόταν επιπρόσθετα και από εκμηδενισμένες παραγωγικές δομές, συμφωνήθηκε αβίαστα ότι θα έπρεπε ν' ανατεθεί σε μια σύγχρονη κεντρική τράπεζα. Οι αρμοδιότητες του νέου οργανισμού θα συνίσταντο στον καθορισμό των επιτοκίων δανεισμού, στη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, στον καθορισμό των ελάχιστων αποθεματικών των τραπεζικών ιδρυμάτων και στη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών για τη ρύθμιση της πολιτικής ανοικτής αγοράς της πολιτικής χορήγησης πιστώσεων εκ μέρους των τραπεζών.

Αντιθέτως, η οργανωτική μορφή της νέας τράπεζας προέκυψε μέσα από έντονο *debate*: η βρετανική εμπειρία της ενιαίας ισχυρής *Bank of England*, οι καλές σχέσεις της τελευταίας με την *Reichsbank*⁶⁰ και η βούληση αποφυγής των επιπρόσθετων λειτουργικών εξόδων επικράτησαν της αμερικανικής τακτικής του «διαίρει και βασιλεύε», η οποία προωθούσε την αντιγραφή της αποκεντρωμένης διάρθρωσης του *Federal Reserve System*. Έτσι, προέκυψε η ίδρυση της ενιαίας *BdL*⁶¹. Στο

⁵⁸ Αναλυτική παράθεση του σχετικού ιστορικού, βλ. στο Κεφάλαιο υπό (2.2).

⁵⁹ Για τα γεγονότα της περιόδου, παραπέμπουμε στο μεταφρασθέν κλασικό έργο του *Cartier, R.*, «Ιστορία του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου», Εκδόσεις Πάπυρος, Αθήνα 1966 (*passim*).

⁶⁰ Παρά, μάλιστα, την θεώρησή της από πολλούς ως κλάδο του ναζιστικού μηχανισμού.

⁶¹ Βλ. σε *Bibow, J.*, *Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West*

πλαίσιο της «συμβιβαστικής επίλυσης της διαφοράς», οι κεντρικές τράπεζες των *Länder* (LZBs) διατηρήθηκαν σε ισχύ ως κεντρικές τράπεζες των κρατιδίων, σύμφωνα με την αμερικανική πρόταση. Η βρετανική οπτική επικράτησε και επί του ζητήματος της ίδρυσης της *BdL* υπό την μορφή «πλήρους κεντρικής τράπεζας», αντί του εποπτικού και συντονιστικού συμβουλίου (*'Board of Managers'/'Direktorium'*) των επιμέρους κεντρικών τραπεζών, που είχαν προτείνει οι Αμερικανοί. Το πρώην στέλεχος τόσο της *Reichsbank*, όσο και της *Bank of England, Wilhelm Vocke*, αποτέλεσε ηγετική φιγούρα της νεοσυσταθείσας *BdL* και εμπνευστή της ανεξαρτησίας της, ζήτημα στο οποίο αναλυτικώς θ' αναφερθούμε στο οικείο κεφάλαιο περί ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών⁶². Η σημασία της νεοϊδρυθείσας κεντρικής τράπεζας αποτυπώνεται και στην ευθεία πρόβλεψη του άρθρ. 88 του *Grundgesetz*, περί υποχρέωσης του ομοσπονδιακού νομοθέτη να ιδρύσει ομοσπονδιακή τράπεζα, επιφορτισμένη με το εκδοτικό προνόμιο. Η ψήφιση του *'Gesetz über die Deutsche Bundesbank (BBankG)'* της 26ης Ιουλίου 1957 σήμανε την ίδρυση της *Bundesbank* ως αποκλειστικής κεντρικής τράπεζας και την διατήρηση των *Landeszentralbank* ως αποκεντρωμένων υπηρεσιών αυτής.

1.1.5. Η ελληνική κεντρική τράπεζα

Στα καθ' ημάς, η Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) αρχίζει τη λειτουργία της στις 14 Μαΐου του 1928⁶³. Το ήδη διαμορφωθέν ελληνικό τραπεζικό σύστημα στα τέλη της δεκαετίας του 1920 αριθμούσε τη «διφυή» Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος⁶⁴, τριάντα επτά εμπορικές ή «γενικές» τράπεζες και ορισμένες μικρότερες, κτηματικής ή αγροτικής πίστωσης. Η αδυναμία του να προωθήσει περαιτέρω την πρόοδο της οικονομίας και του επιπέδου των συναλλακτικών σχέσεων οδήγησε στην ίδρυση της ελληνικής κεντρικής τράπεζας, υπό την επήρεια των προαναφερθεισών παγκόσμιων

Germany After the War, The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 2, 3, με περαιτέρω παραπομπή στον *Häuser, K*, 'Gründung der Bank Deutscher Länder und Währungsreform', in *Geschichte der deutschen Kreditwirtschaft seit 1945*, Frankfurt 1998.

⁶² Υπό (2.2).

⁶³ Με τον ιδρυτικό νόμο της Τραπεζής της Ελλάδος, υπ' αριθμ. 3424 της 7^{ης} Δεκεμβρίου 1927 (Α' 298), κυρώθηκε το ν.δ. της 10^{ης} Νοεμβρίου 1927, που είχε επικυρώσει τη σύμβαση ανάμεσα στο Ελληνικό Δημόσιο και την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος. Σχέδιο του Καταστατικού της Τράπεζας κυρώθηκε ως προσάρτημα στην ως άνω σύμβαση.

⁶⁴ Ιδρυθείσα με το νόμο της 30^{ης} Μαρτίου 1841, τροποποιούμενο με νεότερο της 19^{ης} Αυγούστου 1841.

οικονομικών ανακατατάξεων - ιδίως υπό το πρίσμα της δημιουργίας ενός διεθνούς νομισματικού συστήματος βασιζομένου στον κανόνα συναλλάγματος-χρυσού⁶⁵, μα και κάποιων «ελληνικών ιδιαιτεροτήτων», όπως η σύναψη του δανείου της χώρας με την Κοινωνία των Εθνών⁶⁶, η μέχρι τότε πρόδρομη ομοειδής δραστηριότητα της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος⁶⁷ κ.α..

Συγκεκριμένα, στην ίδρυση της ΤτΕ συντέλεσε η επιμονή της «Δημοσιονομικής Επιτροπής»⁶⁸ της ΚτΕ, εν όψει της γενικότερης εκ μέρους της εξέτασης των οικονομικών συνθηκών της Ελλάδας λόγω του επικείμενου νέου δανεισμού της χώρας προς τον σκοπό της αποκατάστασης των προσφύγων. Βασική σύσταση της Επιτροπής προς την Ελλάδα ήταν η εγκατάλειψη του «νόθου» εκδοτικού μοντέλου της Εθνικής Τράπεζας και η δημιουργία μιας κεντρικής τράπεζας χωρίς έκθεση σε επιχειρηματικούς κινδύνους και πολιτικές πιέσεις, οι οποίες οδηγούσαν στον δανεισμό του κράτους και στη ρύθμιση της κυκλοφορίας πέραν των οικονομικών *legum artis*.

Σε αντιστοιχία με τα ως άνω, στην τελική έκθεση της Επιτροπής εν όψει της εγκρίσεως του δανεισμού της χώρας, το βασικό περιεχόμενο της θεσμικής ανασυγκρότησης της κεντρικής τράπεζας της περιελάμβανε πρώτα απ' όλα την πλήρη ανεξαρτησία της από κρατικές επεμβάσεις

⁶⁵ Κάτι που, κατά την ομιλία του πρώτου Διοικητή της ΤτΕ, Αλεξάνδρου Διομήδη, κατά τα επίσημα εγκαίνια του ιδρύματος στις 16 Μαΐου 1928, εξασφάλισε την πρόσδεση του νομισματός μας «επί χρυσής βάσεως», συντελώντας αποφασιστικά προς τη νομισματική σταθερότητα. *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος - 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 6.

⁶⁶ Για ενδιαφέρουσες ιστορικές λεπτομέρειες από την περίοδο εκείνη, αναφορικά με την ίδρυση των κεντρικών τραπεζών σε πλειάδα ευρωπαϊκών κρατών, βλ. <http://moneyingreece.org/el/league-of-nations-and-central-banks> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος - 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 7.

⁶⁷ Η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος δήλωσε, δυνάμει του ν.δ. της 10ης Νοεμβρίου 1927, ότι παραιτείται από το εκδοτικό των τραπεζογραμματίων προνόμιο, το οποίο ασκούσε εκ παραλλήλου με τις άλλες τραπεζικές εργασίες της. Το δικαίωμα της έκδοσης τραπεζογραμματίων είχε απονεμηθεί και στην Ιονική Τράπεζα, την Τράπεζα Ηπειροθεσσαλίας και την Τράπεζα Κρήτης, μεταβιβαζόμενο βαθμιαία στην Τράπεζα της Ελλάδος μέχρι το 1920. *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος - 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 23, 46 επ.. για την πληρέστερη καταγραφή του ιστορικού βίου της τράπεζας κατά τα χρόνια άσκησης του εκδοτικού προνομίου, βλ. *Βαλαωρίτη, Ι.*, «Ιστορία της Εθνικής Τραπεζής της Ελλάδος, 1842-1902», Αθήνα 1902.

⁶⁸ Οι αρμοδιότητες της οποίας προσομοιάζουν σε αυτές του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Economic and Financial Committee της Ευρωπαϊκής Ένωσης· at http://europa.eu/efc/welcome-economic-and-financial-committee-efc-website_en (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

κατά την άσκηση των καθηκόντων της. Εξάλλου, απαιτήθηκε η κατ' αποκλειστικότητα έκδοση τραπεζογραμματίων, η αποξένωση από κάθε δραστηριότητα που προσομοιάζει σε κοινό εμπορικό τραπεζικό ίδρυμα, ο περιορισμός των εργασιών της σε ευκόλως ή αυτομάτως ρευστοποιήσιμες χορηγήσεις⁶⁹, η μείωση του χρέους του Ελληνικού Δημοσίου προς την κεντρική τράπεζα και η συγκέντρωση σε αυτήν των ταμιακών δοσοληψιών του «στενού και του ευρύτερου δημοσίου τομέα», σε σημερινούς όρους, περιλαμβανομένων δηλαδή και των δημοσίων επιχειρήσεων, όπως και η απόκτηση επαρκούς «καλύμματος» για την ρύθμιση της κυκλοφορίας των τραπεζογραμματίων της⁷⁰.

Πράγματι, η ΤτΕ ιδρύθηκε, παρά τις έντονες αντιδράσεις προς τούτο, ως τράπεζα αμιγώς εκδοτική, μικτής μορφής (ούτε καθαρά κρατική, ούτε και ιδιωτική), υπό τον τύπο της ανώνυμης εταιρίας, επιφορτισμένη με την άσκηση λειτουργιών αναφορικά με τη σταθερότητα του νομίσματος και την διαφύλαξη της καταναλωτικής πίστης, υποκείμενη, όμως, σε «περιορισμούς και έλεγχο του κράτους για την τήρηση των βασικών της υποχρεώσεων». Ακριβώς προς τον σκοπό της ρύθμισης του ζητήματος της σαφούς οριοθέτησης των σχέσεων της νέας κεντρικής τράπεζας με το κράτος και της διαφύλαξης της ανεξαρτησίας της έναντι αυτού, στο Καταστατικό της περιελήφθη σειρά σχετικών διατάξεων⁷¹. Με αυτές, επικεντρώνοντας στο ζήτημα ιδίως της ανεξαρτησίας απέναντι στις πολιτικές παρεμβάσεις, ρυθμίστηκαν τα ακόλουθα ζητήματα: η έγκριση εκ μέρους της Κυβέρνησης του διορισμού του Διοικητή και του Υποδιοικητή της ΤτΕ από την Γενική Συνέλευση της⁷², όπως και της αύξησης του μετοχικού της κεφαλαίου⁷³. η δυνατότητα του Υπουργού των Οικονομικών να διορίζει Κυβερνητικό Επίτροπο, με δυνατότητα συμμετοχής του στις συνεδριάσεις της Γενικής Συνέλευσης και του

⁶⁹ Επί παραδείγματι, βραχυπρόθεσμα δάνεια ή προεξοφλήσεις.

⁷⁰ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 59 επ..

⁷¹ Εκτός από το ζήτημα της ανεξαρτησίας της ΤτΕ, οι διατάξεις οι σχετικές με την οποία ακολουθούν στο κυρίως κείμενο, προβλέφθηκε η συμμετοχή του Δημοσίου στα κέρδη της ΤτΕ (άρθρο 71), η διεξαγωγή όλων των εγχρημάτων και τραπεζικών συναλλαγών του Δημοσίου μέσω της ΤτΕ, όπως και η παροχή σε αυτό των ταμιακών υπηρεσιών από την κεντρική τράπεζα (άρθρο 45). Για περισσότερες λεπτομέρειες αναφορικά με την εξέλιξη της σχέσης ΤτΕ και Ελληνικού Δημοσίου, βλ. σε *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 113-119.

⁷² Άρθρο 3 Καταστατικού· εκτός από την πρώτη Διοίκηση των Αλ. Ν. Διομήδη και Εμμ. Ι. Τσουδερού, που διορίστηκε, σύμφωνα με το Καταστατικό, από την Κυβέρνηση.

⁷³ Άρθρο 9 Καταστατικού της ΤτΕ.

Γενικού Συμβουλίου της τράπεζας, άνευ μιν δικαιώματος ψήφου, με δικαίωμα όμως ανασταλτικού *veto*, σε περίπτωση υιοθέτησης του οποίου εκ μέρους του Υπουργού των Οικονομικών η διαφορά αγόταν προς επίλυση ενώπιον τριμελούς επιτροπής, αποτελούμενης από αντιπροσώπους της Κυβέρνησης και του Γενικού Συμβουλίου της Τραπεζής και προεδρεύοντος εκλεγόμενου μετά από συμφωνία του Δημοσίου και του Ιδρύματος, εν απουσία δε τέτοιας, του Προέδρου του Αρείου Πάγου⁷⁴. η ρητή απαγόρευση προς την ΤτΕ να παρέχει, άμεσα ή έμμεσα, ευκολίες στο Δημόσιο ή στις δημόσιες επιχειρήσεις, μέσω προεξοφλήσεων, δανείων, προκαταβολών, υπερβάσεων πιστώσεων ή εγγυήσεως γραμματίων του Δημοσίου Ταμείου ή των δημόσιων επιχειρήσεων, πλην κάποιων ρητώς ορισμένων εξαιρέσεων⁷⁵. τέλος, η ρητή απαγόρευση ελέγχου («*ερεύνης*», sic) των βιβλίων του ιδρύματος⁷⁶, εκτός από την προαναφερθείσα περίπτωση άσκησης αναβλητικού *veto* εκ μέρους του Κυβερνητικού Επιτρόπου⁷⁷.

Σύμφωνα με τους σχεδιασμούς της Δημοσιονομικής Επιτροπής της ΚτΕ, που στόχευαν στην αποτελεσματική λειτουργία της νέας κεντρικής τράπεζας, η ΤτΕ εξοπλίσθηκε *ab initio* με υπεροπλία συναλλαγματικού αποθέματος με σκοπό την εξασφάλιση της «νομισματικής και τραπεζιτικής σταθερότητας» αλλά και της ευρωστίας της καθόλου οικονομίας μέσω της διευκόλυνσης της εισροής ξένων κεφαλαίων. Η ελληνική κεντρική τράπεζα εκκίνησε πλησιόσια, διαθέτουσα δύναμη 11 εκατομμυρίων λιρών Αγγλίας και «καλύμματα χρυσής αξίας εν αναλογία 53,67% προς τας εν γένει υποχρεώσεις, και 81,51% προς την πραγματικήν κυκλοφορίαν»⁷⁸.

Η ΤτΕ συνδέθηκε διαχρονικώς με κάθε κρίσιμη καμπή του οικονομικού και νομισματικού βίου της χώρας⁷⁹. Γίνεται σχεδόν άμεσα δεκτή ως

⁷⁴ Άρθρο 47 Καταστατικού της ΤτΕ.

⁷⁵ Όπως η χορήγηση προσωρινών προκαταβολών προς το Δημόσιο μέχρι του ποσού των 400 εκ. δρχ. και η προεξόφληση γραμματίων του Δημοσίου τρίμηνης διάρκειας επίσης μέχρι του ποσού των 400 εκ. δρχ.: βλ. άρθρο 46 Καταστατικού.

⁷⁶ Άρθρο 48 Καταστατικού της ΤτΕ.

⁷⁷ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 76.

⁷⁸ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 6, 49 επ..

⁷⁹ Εντυπωσιακές οι ιστορικές αναφορές προκειμένου για τη συνεισφορά της ΤτΕ κατά τη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου αναφορικά με τη διάσωση των ελληνικών αποθεματικών σε χρυσό, για την οποία τα τελευταία ακολούθησαν τη διαδρομή Κρήτη-Νότια Αφρική-Λονδίνο, όπως και η μεταφορά, την ίδια περίοδο, της λειτουργίας του ιδρύματος στο Λονδίνο, με προσωπικό μόλις έξι ατόμων (βλ. *Προβόπουλος, Γ.*,

ισότιμο μέλος στην Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών ('BIS'), ενώ μόλις λίγο αργότερα (1931) συμμετέχει κατά το μέρος που της αναλογεί στη χρηματοδοτική στήριξη των κεντρικών τραπεζών της Αυστρίας και της Ουγγαρίας, οι οποίες βρίσκονταν αντιμέτωπες με τα δικά τους προβλήματα. Η Ελλάδα είχε και αυτή επιλέξει τον θεσμικό δρόμο για τον εξορθολογισμό της οικονομίας της, συστήνοντας στην οικονομική ζωή του τόπου μια «δυτικού τύπου» κεντρική τράπεζα. Στο ζήτημα της ανεξαρτησίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα θα επανέλθουμε αναλυτικά σε επόμενο κεφάλαιο, όπως και στην αναλυτική ιστορική προσέγγιση και αξιολόγηση του καθεστώτος ανεξαρτησίας υπό το οποίο λειτούργησε η ΤτΕ καθ' όλη την διάρκεια του αυτόνομου βίου της, μέχρι το 1998· επί του παρόντος και σε άμεση συνέχεια των διατάξεων που ρυθμίζουν τα της σχέσης της ΤτΕ με το Κράτος, σημειώνεται ότι ήδη από το 1927, υπό την στενή επίβλεψη της ΚτΕ, απαιτήθηκε ρητώς όπως:

«Η Τράπεζα δεν υπόκειται εις ειδικούς κανονισμούς εκδιδόμενους υπό της Κυβερνήσεως ή άλλων αρχών διαρκούσης της περιόδου του εκδοτικού της προνομίου, πλην των εν τω παρόντι Καταστατικώ προβλεπομένων».

Άρθρο 50 του Καταστατικού της ΤτΕ⁸⁰

Πρόλογος, σε Ψαλιδόπουλο, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014).

⁸⁰ Όπως κυρώθηκε με το ν.δ. της 10ης Νοεμβρίου 1927, που με τη σειρά του επικυρώθηκε με τον ν. υπ' αριθμ. 3424 της 7ης Δεκεμβρίου 1927 (Α' 298).

1.1.6. Fora και standard setters στο πεδίο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου

Η σχέση αναλογίας μεταξύ της δημιουργίας νέων θεσμών και της εμφάνισης οικονομικών κρίσεων, όπως εκτέθηκε μέχρι τώρα, δεν ισχύει μόνο σχετικά με τις κεντρικές τράπεζες: στο πλαίσιο των διεθνοποιημένων νέων δεδομένων, η πλειοψηφία των διακυβερνητικών *fora* (κύριων πεδίων λήψης των πολιτικών αποφάσεων που σχηματοποιούν την αρχιτεκτονική του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος) προκύπτει ότι έχουν «θεσμοθετηθεί» είτε σε περιόδους ταραχώδεις για το διεθνές οικονομικό *status quo*, είτε με στόχο την αντιμετώπιση μελλοντικών προβλημάτων άντλησης δανειακών κεφαλαίων⁸¹. Η ατυπική (εξωθεσμική) μορφή των *fora* που εξετάζονται στην Παράγραφο αυτή δεν αρκεί για να διαρρήξει τη σχέση αναλογίας μεταξύ αυτών και των κεντρικών τραπεζών, αφού η τάση δημιουργίας νέων μορφών ρυθμιστικής παρέμβασης και εποπτείας εξισώνει τους νέους θεσμούς με τις ατυπικές μορφές παρέμβασης στη λειτουργία της οικονομίας. Τις ουσιαστικές διαφορές μεταξύ τυπικών θεσμών ασκούντων κρατική εξουσία και ατύπων *fora* που εκδίδουν *de facto* δεσμευτικές πράξεις, θα εξετάσουμε αναλυτικά σε επόμενη Παράγραφο⁸².

> Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Οι τριγμοί από τη «Μεγάλη Ύφεση» της δεκαετίας του 1930 αποτέλεσαν τον καταλύτη για την δημιουργία του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (‘ΔΝΤ’/‘*International Monetary Fund*’)⁸³: πριν καν από τη λήξη του Β’ ΠΠ, σαράντα τέσσερις κυβερνήσεις κρατών συναποφάσισαν, βάσει διεθνούς συνθήκης, στο *New Hampshire* των ΗΠΑ (τον Ιούλιο του 1944, στο πλαίσιο της Διεθνούς Νομισματικής και Χρηματοδοτικής Συνδιάσκεψης) τη δημιουργία ενός διεθνούς πλαισίου οικονομικής συνεργασίας, προκειμένου ν’ αποφευχθούν φαινόμενα σαν αυτά της «Μεγάλης Ύφεσης». Η επίσημη ίδρυση του ΔΝΤ ως διεθνούς οικονομικού οργανισμού έλαβε χώρα ενάμισι σχεδόν χρόνο αργότερα στη *Washington*

⁸¹ Βλ. σε Γκόρτσο, Χρ., «Τα Τέσσερα Επίπεδα Διαμόρφωσης και Εφαρμογής του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου: Οι Εξελίξεις μετά την Πρόσφατη (2007-2009) Διεθνή Χρηματοπιστωτική Κρίση», Αρμενόπουλος, Θεσσαλονίκη 2014, Τεύχος 1 (Ανάτυπο).

⁸² Βλ. Παράγραφο υπό 1.5.5..

⁸³ Συνοπτική πλην περιεκτική παρουσίαση του προφίλ και των αρμοδιοτήτων του Ταμείου, βλ. στον ιστότοπο <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/glance.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

DC (27 Δεκεμβρίου 1945), όπου ορίστηκε και η έδρα του Ταμείου, ως πρωτεύουσα της χώρας με το μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής στα κεφάλαιά του⁸⁴. Σήμερα, το ΔΝΤ αριθμεί στους κόλπους του 189 κράτη-μέλη, αποτελώντας έναν εκ των εξειδικευμένων διεθνών οργανισμών που ιδρύθηκαν και λειτουργούν υπό την σκέπη του ΟΗΕ (*UN Specialized Agencies*⁸⁵), έκαστος βάσει ιδιαίτερης διεθνούς συμφωνίας μεταξύ των κρατών-μελών. *Sedes materiae* του Ταμείου αποτελεί το πεδίο του διεθνούς νομισματικού και χρηματοπιστωτικού τομέα. Μετά και την τυπική κατάργηση (τον Απρίλιο του 1978) του συστήματος του *‘Bretton Woods’*, κύρια στόχευση του ΔΝΤ αποτελεί η διατήρηση της σταθερότητας του διεθνούς νομισματικού συστήματος κυμαινόμενων ισοτιμιών, διά της επίλυσης προβλημάτων και κρίσεων που ανακύπτουν σχετικώς. Η δράση του οργανισμού αναπτύσσεται διά της παροχής τεχνοκρατικής υποστήριξης και υπό όρους⁸⁶ οικονομικής ενίσχυσης προς κράτη-μέλη με προβλήματα οικονομικής σταθερότητας και χρηματοδότησης του εσωτερικού ή εξωτερικού χρέους τους. Το εύρος της δραστηριοποίησης του Ταμείου είναι ευρύ: χαρακτηριστικά, στις αρχές του 2019 εκκρεμούσαν προγράμματα οικονομικής βοήθειας προς 79 κράτη-μέλη, ύψους 28 δισεκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ⁸⁷. Η διττή φύση των αρμοδιοτήτων του οργανισμού, κινούμενη στο πεδίο της νομισματικής σταθερότητας, αλλά και στην ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου και στη διαχείριση αναπτυξιακών πολιτικών εκ μέρους των εποπτευομένων οικονομιών, είναι προφανής, όπως και οι ευρείες

⁸⁴ Βλ. *Yago, K., Asai, Y., Itoh, M. (ed.)*, ‘History of the IMF: Organization, Policy, and Market’, Springer, 2015.

⁸⁵ Εκτός από το ΔΝΤ, πρόκειται για τους ‘FAO’ (‘Food and Agriculture Organization’), ‘ICAO’ (‘International Civil Aviation Organization’), ‘IFAD’ (‘International Fund for Agricultural Development’), ‘ILO’ (‘International Labor Organization’), ‘IMO’ (‘International Maritime Organization’), ‘ITU’ (‘International Telecommunication Union’), ‘UNESCO’ (‘United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization’), ‘UNIDO’ (‘United Nations Industrial Development Organization’), ‘UNWTO’ (‘World Tourism Organization’), ‘UPU’ (‘Universal Postal Union’), ‘WHO’ (‘World Health Organization’), ‘WIPO’ (‘World Intellectual Property Organization’), ‘WMO’ (‘World Meteorological Organization’), ‘World Bank’ (‘World Bank’· υπό την σκέπη της τελευταίας, δραστηριοποιούνται επίσης οι ‘International Bank for Reconstruction and Development’ (‘IBRD’), ‘International Centre for Settlement of Investment Disputes’ (‘ICSID’), ‘International Development Association’ (‘IDA’). ‘International Finance Corporation’ (‘IFC’) και ‘Multilateral Investment Guarantee Agency’ (‘MIGA’)· at <http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html> .

⁸⁶ Βάσει της αρχής της «αρεσιμότητας»/ *‘conditionality’*· για το περιεχόμενο της αρχής, βλ. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality> .

⁸⁷ At <http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html> .

εξουσίες που του έχουν αναγνωριστεί από τα συμβαλλόμενα μέρη προς τον σκοπό της εκπλήρωσης των στόχων του⁸⁸.

> **To ‘Group of Ten’**

Επόμενο χαρακτηριστικό παράδειγμα αντιμετώπισης διεθνούς οικονομικής κρίσης μέσω της θεσμοθέτησης διακυβερνητικής συνεργασίας, αποτελεί η δημιουργία του ‘G-10’ (*‘Group of Ten’*) το 1962⁸⁹. Τα ιδρυτικά του μέλη⁹⁰, από κοινού με τις κεντρικές τράπεζες της Γερμανίας και της Σουηδίας, παραχώρησαν στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο πιστωτικά όρια με σκοπό την (υπό προϋποθέσεις) άντληση δανειακών κεφαλαίων, όταν οι απαιτούμενες κεφαλαιακές ανάγκες των μελών του οργανισμού ήταν αδύνατο να καλυφθούν από τους υφιστάμενους πόρους του τελευταίου. Ωστόσο, η παρακαταθήκη του *forum* έμελλε ν’ αποδειχθεί αρκετά σημαντικότερη: υπό το καθεστώς της κατάρρευσης του συστήματος σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών του *Bretton Woods*⁹¹ και υπό το φως του αιτήματος πολιτικής που δημιουργήθηκε για την διαμόρφωση μιας νέας πολιτικής ισοτιμιών, τα μέλη του G-10 συνήψαν την ιστορική «Σμιθσόνια Συμφωνία» (*‘Smithsonian Agreement’*, 1962). Αυτή προέβλεπε διακύμανση $\pm 2,25\%$ των νομισμάτων των συμμετεχόντων κρατών έναντι του δολαρίου ΗΠΑ, βάσει της οποίας σχηματιζόταν ένα *‘tunnel’*, ένα εύρος δηλαδή εντός του οποίου η διακύμανση οποιουδήποτε νομίσματος έναντι των υπολοίπων θεωρούταν επιτρεπτή μέχρι και ποσοστό $\pm 9\%$ από την αρχική τους τιμή. Η συμφωνία μετεξελίχθηκε σε αυτό που θεωρείται ως η πρώτη προσπάθεια συντονισμού της συναλλαγματικής πολιτικής των χωρών μελών της ΕΟΚ, αφού δέκα χρόνια μετά την υπογραφή της, τα έξι πρώτα κράτη μέλη της Κοινότητας από κοινού με τα τρία υποψήφια για προσχώρηση⁹², συμφώνησαν να περιορίσουν την επιτρεπόμενη

⁸⁸ Αναλυτική αναφορά στον ρόλο, στις απονεμημένες εξουσίες και στην συνεισφορά του ΔΝΤ επί της έμμεσης επιβολής των νομικών πράξεων των *standard setters* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, βλ. σε επόμενη Παράγραφο υπό 1.4.1.2.

⁸⁹ Με την υπογραφή της Γενικής Συμφωνίας Δανεισμού (*‘General Agreement to Borrow’/‘GAB’*).

⁹⁰ Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, ΗΠΑ, Ιαπωνία, Ιταλία, Καναδάς, Ολλανδία και Σουηδία, ενώ η Ελβετία μετέχει από το 1984.

⁹¹ Αναφερόμενο απλώς ως «*σύστημα του ‘Bretton Woods’*».

⁹² Τα κράτη μέλη της ΕΚΑΧ (Γαλλία, Ιταλία, Δ. Γερμανία, Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο) και τα υποψήφια Ην. Βασίλειο, Ιρλανδία, Δανία.

διακύμανση στο ως άνω $\pm 2,25\%$ ⁹³. Η συναπόφαση αυτή, μάλιστα, διατηρήθηκε σε ισχύ ως και πέντε έτη μετά την κατάρρευση του *tunnel* το 1973, χρονιά - ορόσημο για την έναρξη της σύγχρονης εποχής των κυμαινόμενων συναλλαγματικών ισοτιμιών. Οι συναντήσεις του *G-10*, το οποίο διατηρούσε τα πρωτεία στην διαμόρφωση των αποφάσεων στο επίπεδο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου μέχρι και την ίδρυση του *G-20* το 1999, λαμβάνουν χώρα είτε σε επίπεδο Υπουργών Οικονομικών, είτε (συχνότερα) σε επίπεδο Διοικητών των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών.

* * *

Εκτός από το ΔΝΤ και το *G-10*, ως διεθνείς δίαυλοι επικοινωνίας μεταξύ των κρατών επί ζητημάτων ρυθμιστικής παρέμβασης και εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος λειτούργησαν και η «Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών»/ *'Bank for International Settlements'* (1930) και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης/ *'Organisation for Economic Co-operation and Development'* (1961). Ωστόσο, η μεν οργάνωση και λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος, μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1970, ήταν *grosso modo* υπόθεση των παραδοσιακών μηχανισμών επίβλεψης και εποπτείας των κρατών, το δε ρυθμιστικό ενδιαφέρον των οργανισμών αυτών δεν περιελάμβανε σημαντικούς τομείς του χρηματοπιστωτικού δικαίου. Επίσης εθνική υπόθεση ήταν και η διαμόρφωση της αντίστοιχης πολιτικής βούλησης, ως κινητήρια δύναμη κάθε σχετικής επέμβασης σε αυτό. Η ατροφικότητα των διακρατικών διαύλων επικοινωνίας ήταν δικαιολογημένη λόγω της έλλειψης διεθνούς διασύνδεσης συστημάτων και αγορών, της ασήμαντης διεθνούς κίνησης κεφαλαίων και της ασφάλειας που παρείχε η λειτουργία του συστήματος σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών του ΔΝΤ.

> Η Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία

Η συνεχώς αυξανόμενη πολυπλοκότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος, συνεπαγόμενη την παρακολουθηματικώς αυξανόμενη ανάγκη για ρυθμιστικές παρεμβάσεις και εποπτεία επ' αυτού, κατέστησαν προϊόντος του χρόνου τις εθνικές εποπτικές αρχές εξ αντικειμένου ανεπαρκείς ως προς την εκπλήρωση των σχετικών αιτημάτων πολιτικής. Το χρηματοπιστωτικό σύστημα, μέσω της

⁹³ Πρακτική που ονομάστηκε ως *'snake in the tunnel'*.

προϊούσας ενοποίησης των εθνικών και περιφερειακών δικτύων του, αναγόταν αργά αλλά σταθερά σε ένα ενιαίο, παγκόσμιο δίκτυο, με επιμέρους πεδία του τα τραπεζικά συστήματα, τις κεφαλαιαγορές, τις αγορές για την παροχή υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλισης και τα συστήματα πληρωμών και διακανονισμού. Η κατάργηση του διεθνούς συστήματος συναλλαγματικών ισοτιμιών και η πρώτη μεγάλη πετρελαϊκή κρίση συνετέλεσαν, συνδυαστικά με τη νέα μορφή του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος, προς την κατεύθυνση της εγκατάλειψης της κυριαρχίας του μοντέλου της θεσμοθετημένης εθνικής εποπτικής αρχής.

Στο κλίμα αυτό των καινοφανών συνθηκών και της έντονης κανονιστικής απορρύθμισης, ιδρύθηκε το διεθνές *forum* που καθιερώθηκε σταδιακά ως η «Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία»/‘*Basel Committee on Banking Supervision*’⁹⁴ το 1974· μάλιστα, το ίδιο έτος ανακλήθηκε η άδεια της γερμανικής τράπεζας *Bankhaus I. D. Herstatt* λόγω υπερβολικής έκθεσής της στον συναλλαγματικό κίνδυνο, γεγονός που προκάλεσε ανεξέλεγκτο κύμα τραπεζικών κρίσεων σε διεθνές επίπεδο⁹⁵. Η αφορμή για την ίδρυση της Επιτροπής προανήγγειλε *grosso modo* και τον χαρακτήρα των πρωτοβουλιών που έμελλε ν’ αναλάβει, αφού ήδη στην πρώτη έκθεσή της («Κονκορδάτο της Βασιλείας», 1975)⁹⁶ προέβη σε συστάσεις αναφορικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εποπτικών αρχών του κράτους καταγωγής μιας τράπεζας με διεθνή κύκλο εργασιών και εκείνων του κράτους υποδοχής των αλλοδαπών εγκαταστάσεών της, όπως και την αναγκαιότητα της μεταξύ των εθνικών αρχών ανταλλαγής πληροφοριών. Μάλιστα, και η

⁹⁴ Μετά από την ονομασία της ως ‘*Standing Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*’, ‘*Blunden Committee*’ και ‘*Cooke Committee*’. Αναλυτικότερη παρουσίαση του ιστορικού και οργανωτικού πλαισίου της Επιτροπής της Βασιλείας, βλ. σε Γκόρτσο, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο-Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 194 επ..

⁹⁵ Αναλυτική καταγραφή του σχετικού ιστορικού, καθώς και του γενικότερου πλαισίου σύστασης και λειτουργίας της Επιτροπής της Βασιλείας, βλ. σε Walker, G., ‘*International Banking Regulation: Law, Policy and Practice*’, *International Banking, Finance and Economic Law Series*, Kluwer Law International, The Hague-London-New York 2001, p. 35 et seq.· βλ. και *Bank for International Settlements*, ‘*History of the Basel Committee*’, Updated 14 April 2018· at <https://www.bis.org/bcbs/history.htm> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

⁹⁶ Πράγματι, η πρώτη έκθεση της Επιτροπής (με τίτλο ‘*Report on the Supervisions of bank’s foreign establishments*’, γνωστή και ως ‘*Basel Concordat*’) εκδόθηκε με αφορμή την ανάκληση της άδειας της *Herstatt*· βλ. σε Γκόρτσο, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο-Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 261 επ..

αναθεώρηση του Κονκορδάτου της Βασιλείας, οκτώ χρόνια αργότερα⁹⁷, έλαβε χώρα επ' αφορμή της ανάκλησης της άδειας μιας εταιρίας επενδυτικών συμμετοχών από το Λουξεμβούργο (της *'Banco Ambrosiano Holding'*), θυγατρικής της ιταλικής τράπεζας *Banco Ambrosiano* και στην περίπτωση αυτή, είχε διαπιστωθεί πλημμελής (σχεδόν ανύπαρκτη) διοικητική εποπτεία της λουξεμβουργιανής εταιρίας, αφού είχε δημιουργηθεί αποφαιτική σύγκρουση καθηκόντων μεταξύ των εποπτικών αρχών του Λουξεμβούργου και της Ιταλίας.

Η Επιτροπή της Βασιλείας λειτουργεί οργανωτικώς υπό την Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών, δεν απολαμβάνει ωστόσο το *status* διεθνούς οργανισμού (ως μη ιδρυθείσα βάσει διεθνούς συνθήκης), με την οργανωτική και λειτουργική της δομή να είναι ατυπικές (ελλείπει καταστατικού και κανονισμού λειτουργίας αντιστοίχως). Χαρακτηριστικά, αναφέρεται ότι η σύστασή της αποτέλεσε προϊόν άτυπης κοινής απόφασης των Διοικητών των κεντρικών τραπεζών του *G-10* και της κεντρικής τράπεζας της Ελβετίας, η δε συστατική της Επιτροπής απόφαση «δημοσιεύθηκε» μέσω δελτίου τύπου της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών.

Μέλη της Επιτροπής της Βασιλείας είναι τόσο νομισματικές, όσο και εποπτικές αρχές των ενεχομένων κρατών. Ήτοι, οι κεντρικές τράπεζες του *G-10*, της Ελβετίας, της Ισπανίας, και η εποπτική αρχή του Λουξεμβούργου με αρμοδιότητα την άσκηση προληπτικής εποπτείας στις τράπεζες. Η ΕΚΤ έχει καθεστώς παρατηρητή στις συνεδριάσεις της Επιτροπής, μετέχοντας σε ορισμένες ομάδες εργασίας αυτής. Μετά το 2009, στην Επιτροπή συμμετέχουν εκπρόσωποι (σε επίπεδο Διοικητών των κεντρικών τραπεζών ή των εθνικών εποπτικών αρχών με αρμοδιότητα την άσκηση προληπτικής εποπτείας επί των τραπεζών) των κρατών του *G-20* που δεν συμμετείχαν σε αυτήν μέχρι τότε. Η διεθνική σύνθεση της Επιτροπής της Βασιλείας είναι ευρεία, με την συμμετοχή, μεταξύ άλλων, του *Board of Governors* του *Federal Reserve System* αλλά και της *Federal Reserve Bank of New York*, όπως και εκπροσώπων από το Χονγκ Κονγκ και τη Σιγκαπούρη.

⁹⁷ Έκθεση με τίτλο *'Principles for the Supervision of Banks' Foreign Establishments'*. Τα επόμενα χρόνια, εκδόθηκαν οι ακόλουθες εκθέσεις από την Επιτροπή, επί ζητημάτων που εμπίπτουν τη θεματική του διεθνούς τραπεζικού δικαίου: *'Information Flows Between Banking Supervisory Authorities'* (1990), ως συμπλήρωση του Κονκορδάτου του 1983: *'Minimum Standards for the Supervision of International Banking Groups and their Cross-Border Establishments'* (1992) και, τέλος, *'The Supervisor of Cross-Border Banking'* (1996). Συνοπτική παράθεση των βασικών σημείων καθεμίας, από τον Γκόρτισσ, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο - Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 265 επ..

Διαχρονικά, *sedes materiae* της Επιτροπής αποτελεί η διαμόρφωση των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου (*technical standards*)⁹⁸ που θωρακίζουν την σταθερότητα του παγκόσμιου τραπεζικού συστήματος, διά της ορθής λειτουργίας των εθνικών και περιφερειακών τραπεζικών συστημάτων. Επικουρικώς, μέσω των θεοπιζόμενων κανόνων επιδιώκεται η διασφάλιση συνθηκών υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού μεταξύ των τραπεζών με καταστατική έδρα στα κράτη-μέλη και διεθνή κύκλο εργασιών. Επίσης, οι παρεμβάσεις της Επιτροπής στοχεύουν στην διασφάλιση υγιών συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ των διεθνών τραπεζών και των διεθνών επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών. Οι στόχοι αυτοί αφορούν πάντοτε την κανονιστική εναρμόνιση εκ μέρους των κρατών-μελών σε επίπεδο εποπτικού καθεστώτος της οργάνωσης και λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος: συγκεκριμένα, η Επιτροπή επιλαμβάνεται ζητημάτων που αφορούν στη μικρο-προληπτική και μακρο-προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση της λειτουργίας των τραπεζών με διεθνή κύκλο εργασιών, χωρίς όμως να έχει την αρμοδιότητα μικρο-προληπτικής εποπτείας επί των τραπεζών με καταστατική έδρα στις επικράτειες των κρατών-μελών της· η μορφή αυτή μικρο-προληπτικής εποπτείας συνεχίζει να ασκείται κατ' αποκλειστικότητα από τις αρμόδιες εθνικές εποπτικές αρχές, εξαιρουμένων από αυτήν ακόμη και των διεθνών οργανισμών.

Έτσι, η ρυθμιστική επιρροή της Επιτροπής επικεντρώνεται ιδίως στους τομείς της κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών και της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των εποπτικών αρχών των κρατών-μελών καταγωγής και υποδοχής των τραπεζών με διεθνή κύκλο εργασιών. Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή εκδίδει νομικές πράξεις και επί πληθώρας επιμέρους ζητημάτων που αφορούν εν γένει στην λειτουργία του τραπεζικού συστήματος. Από την σύστασή της, τα κύρια μέσα διά των οποίων επιδιώκονται οι σκοποί αυτοί αποτελούν είτε μορφές συνεργασίας μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών, είτε καθιέρωση ατυπικών κανόνων ήπιου δικαίου με στόχο την κανονιστική εναρμόνιση των νομικών συστημάτων των κρατών-μελών. Αναλυτικότερα, συνίστανται στην ανταλλαγή κρίσιμων πληροφοριών μεταξύ των εποπτικών αρχών των κρατών-μελών, στην σταθερή συνεννόηση και αμοιβαία συνδρομή των αρχών αυτών ιδίως επί ζητημάτων αποτελεσματικής εποπτείας των τραπεζών με διεθνή δραστηριότητα και στην καθιέρωση *technical standards* επί των πεδίων δραστηριοποίησης των εποπτικών αρχών, με σκοπό την εναρμόνιση των εθνικών κανονιστικών πλαισίων επί των

⁹⁸ Για την κατάταξη της Επιτροπής της Βασιλείας στην κανονιστική αρχιτεκτονική του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος, βλ. Παραγράφους υπό 1.3.6 και 1.4.1.2. Για τα *technical standards* που εκδίδει και τον επηρεασμό από αυτά της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών, βλ. Παράγραφο υπό 3.6.

ζητημάτων ενδιαφέροντος της Επιτροπής. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η σκοπούμενη εναρμόνιση αφορά στην προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση στη λειτουργία των τραπεζών και στην καθιέρωση τραπεζικών εποπτικών προτύπων σε παγκόσμιο επίπεδο. Αντιθέτως, η Επιτροπή της Βασιλείας δεν παρεμβαίνει στο έργο των εθνικών κεντρικών τραπεζών όταν αυτές δρουν ως *'lenders of last resort'*.

Κρίσιμοι για την λειτουργία του διεθνούς τραπεζικού συστήματος, είναι οι κανόνες της Επιτροπής της Βασιλείας σχετικά με την μικρο-προληπτική και μακρο-προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση στη λειτουργία των τραπεζών⁹⁹. Στο πλαίσιο της προσπάθειας κανονιστικής σύγκλισης μεταξύ των εθνικών δικαίων επί του ζητήματος των κριτηρίων υπολογισμού και εκπλήρωσης των κεφαλαιακών απαιτήσεων των τραπεζών με διεθνή κύκλο εργασιών, εκδόθηκε το «Σύμφωνο της Βασιλείας του 1988 για την Κεφαλαιακή Επάρκεια», «Βασιλεία I» / *'Basel Capital Accord'*, *'Basel I'*. Με τους συμφωνηθέντες κανόνες, οι διεθνείς τράπεζες θωρακίζονταν απέναντι στην έκθεσή τους σε διάφορους τύπους τραπεζικών κινδύνων, όπως στον πιστωτικό κίνδυνο και τον κίνδυνο χώρας. Αντικείμενο, δε, των κανόνων αυτών αποτέλεσε η καθιέρωση ομοιόμορφης μεθόδου υπολογισμού των *minimum* κεφαλαιακών απαιτήσεων που θα έπρεπε να πληρούν οι εποπτευόμενες τράπεζες, όπως και ο καθορισμός των στοιχείων των εποπτικών ιδίων κεφαλαίων με τα οποία οι τράπεζες μπορούν να εκπληρώσουν τις κεφαλαιακές απαιτήσεις τους για την κάλυψη των ως άνω κινδύνων. Η βασική τροποποίηση της «Βασιλείας I» έλαβε χώρα το 1996, και πάλι διά συμφώνου (*'Amendment to the Capital Accord to Incorporate Market Risks'*)¹⁰⁰, με συμπληρώσεις αναφορικά με τις μεθόδους υπολογισμού των κεφαλαιακών απαιτήσεων των τραπεζών και με την καθιέρωση ενός εναλλακτικού ορισμού των ιδίων κεφαλαίων των τραπεζών για την εκπλήρωση των ως άνω κεφαλαιακών απαιτήσεων¹⁰¹.

Μετά από σχεδόν δεκαεξαετή εφαρμογή της «Βασιλείας I», με τις επιμέρους επιτυχημένες και αποτυχημένες πλευρές της, ακολούθησε η

⁹⁹ *Bank for International Settlements*, 'History of the Basel Committee', Updated 14 April 2018· at <https://www.bis.org/bcbs/history.htm> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019)· Walker, G., 'International Banking Regulation: Law, Policy and Practice', International Banking, Finance and Economic Law Series, Kluwer Law International, The Hague-London-New York 2001, p. 35 et seq..

¹⁰⁰ At <https://www.bis.org/publ/bcbs24.htm> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2018).

¹⁰¹ Για τις λοιπές επιμέρους τροποποιήσεις της «Βασιλείας I», βλ. σε Γκόρτσο, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο - Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 276-277.

υιοθέτηση από τα μέλη της Επιτροπής της «Βασιλείας II», ή, πιο αναλυτικά, του «Νέου Συμφώνου της Βασιλείας για την Κεφαλαιακή Επάρκεια»/‘*The New Basel Capital Accord*’, το 2004. Η «Βασιλεία II» επικεντρώθηκε ρυθμιστικώς στην ρυθμιστική εναρμόνιση των εθνικών αρχών επί του ζητήματος της αναγνώρισης της μεθόδου υπολογισμού της αξίας του χαρτοφυλακίου των τραπεζών βάσει του συστήματος ‘*internal ratings based approach*’ και σε περιπτώσεις πιστωτικού κινδύνου, εκτός από τους κινδύνους αγοράς· ενώ καθιερώθηκαν και κανόνες κεφαλαιακών απαιτήσεων των τραπεζών με διεθνή κύκλο συναλλαγών έναντι της έκθεσής τους στον λειτουργικό κίνδυνο. Εξ άλλου, καθιερώθηκαν η εξουσία εξατομικευμένης εποπτείας εκ μέρους των εθνικών εποπτικών αρχών σε περιπτώσεις τραπεζών περισσότερο εκτεθειμένων στον συστημικό κίνδυνο και η υποχρέωση των ιδίων των τραπεζών να δημοσιοποιούν στοιχεία αναφορικά με την κεφαλαιακή επάρκειά τους και την ποιότητα των ιδίων κεφαλαίων τους¹⁰². Οι ως άνω κύριες ρυθμιστικές παρεμβάσεις της «Βασιλείας II» ομαδοποιούνται σε «τρεις πυλώνες», με έντονο το στοιχείο της μεταξύ τους συμπληρωματικότητας¹⁰³.

Η πρόσφατη διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση, η οποία, όπως επισημάναμε, ξεκίνησε ως κρίση του τραπεζικού τομέα (παρά την ευρεία ενσωμάτωση της «Βασιλείας II», με την εξαίρεση των επενδυτικών τραπεζών των ΗΠΑ) δεν θα μπορούσε να μην επηρεάσει θεμελιωδώς την ρυθμιστική στόχευση της Επιτροπής. Η μειωμένη πλέον αξία των στοιχείων του ενεργητικού των τραπεζών και η μεγάλη αύξηση των ζημιών τους δημιούργησαν, συνδυαστικά με τα προβλήματα ρευστότητας που παρουσιάστηκαν, ένα εκρηκτικό μίγμα για το παγκόσμιο τραπεζικό σύστημα. Το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο αναφορικά με τον υπολογισμό κεφαλαιακών απαιτήσεων των τραπεζών και την εκπλήρωση των κεφαλαιακών απαιτήσεών τους έδειχναν ξεπερασμένες από τις οικονομικές εξελίξεις, επί ζημιά τόσο των ιδίων των τραπεζών, όσο και της πραγματικής οικονομίας, αφού η παρεχόμενη προς αυτήν ρευστότητα μειώθηκε σημαντικά. Έτσι, τον Δεκέμβριο του 2010 υιοθετήθηκαν από τα μέλη της Επιτροπής δύο εκθέσεις, το περιεχόμενο των οποίων είχε υιοθετηθεί σε πολιτικό επίπεδο στο πλαίσιο της συνόδου κορυφής του G-

¹⁰² Γκόρτσος, Χρ., «Διεθνές Νομισματικό και Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο», in Στεφάνου, Κ. & Γκόρτσος, Χρ., «Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο», σειρά Μελετών Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Αριθμ. 1, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006, σελ. 298 επ..

¹⁰³ *Ibidem*.

20 στη Σεούλ, την ίδια χρονιά¹⁰⁴. Οι εκθέσεις αυτές, με τίτλο *'Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and Banking Systems'*¹⁰⁵ και *'Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring'*¹⁰⁶, αποτελούν το ενιαίο κανονιστικό πλαίσιο υπό τον τίτλο «Βασιλεία III», το οποίο αποτελεί την ρυθμιστική απάντηση της Επιτροπής στην τελευταία χρηματοπιστωτική κρίση. Κύριοι στόχοι πολιτικής της «Βασιλείας III» αποτελούν η ενίσχυση του μικρο-προληπτικού ρυθμιστικού περιβάλλοντος με συνέπεια την ενδυνάμωση των τραπεζών απέναντι σε *'periods of stress'*. Το νέο όμως όπλο στην εργαλειοθήκη της «Βασιλείας III» είναι η καθιέρωση κανόνων μακρο-προληπτικής ρυθμιστικής παρέμβασης, με στόχο την αποτελεσματική αντιμετώπιση μελλοντικών συστημικών κινδύνων του τραπεζικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος, ιδίως της προκυκλικής μεγέθυνσης αυτών· οι κανόνες αυτοί, ενδεικτικώς, αφορούν στην δημιουργία εκ μέρους των τραπεζών ενός «κεφαλαιακού κουμπαρά» (*'capital conservation buffer'*) και αντικυκλικού κεφαλαιακού αποθέματος (*'countercyclical buffer'*) σε καιρούς πιστωτικής επέκτασης, όπως και να καλύπτονται έναντι της υπερβολικής κυκλικότητας των ελάχιστων κεφαλαιακών τους απαιτήσεων βάσει του σχηματισμού δυναμικών προβλέψεων των αναμενόμενων ζημιών τους από στοιχεία του χαρτοφυλακίου τους¹⁰⁷. Έτσι, οι τριγμοί του τραπεζικού συστήματος από το (βέβαιο) πέρασμα στην «κακή φάση» του οικονομικού κύκλου¹⁰⁸ αναμένεται να είναι πολύ μικρότεροι από αυτούς της τελευταίας κρίσης.

Παρά την ατυπική μορφή της συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών εποπτικών αρχών αλλά και της κανονιστικής εναρμόνισης

¹⁰⁴ *G-20 Summits*, G20 Seoul Summit, 'The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration', Seoul, November 12, 2010· at <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

¹⁰⁵Βλ. την πλέον επικαιροποιημένη έκδοσή της (Ιούνιος 2011), at <https://www.bis.org/publ/bcbs189.htm> .

¹⁰⁶ At <https://www.bis.org/publ/bcbs188.pdf> .

¹⁰⁷ Η αναλυτική έκθεση του ρυθμιστικού αυτού πλαισίου εκφεύγει του ενδιαφέροντος της μελέτης αυτής. Για αναλυτική καταγραφή του, βλ. *Γκόρτσο, Χρ.*, «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο - Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 282 επ., 294 επ.. 301 επ.· για μια συνολική αξιολόγηση των νέων ρυθμίσεων, βλ. σελ. 314 επ..

¹⁰⁸ *Corporate Finance Institute*, 'Business Cycle; A series of expansion and contraction in economic activity'· at <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/business-cycle/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

των τελευταίων μεταξύ τους, η *de facto* δεσμευτικότητα των εκδιδόμενων *standards* τα φέρνει διαχρονικώς στο επίκεντρο των εξελίξεων. Η ευρύτητα της συμμετοχής στο *forum* αυτό και η τεχνική αξιοπιστία των εκδιδόμενων πράξεων καθιστούν την Επιτροπή κεντρικό παράγοντα τόσο για την διαμόρφωση του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, όσο και για την πρόβλεψη και την αντιμετώπιση των κρίσεων του τραπεζικού τομέα. Στο ζήτημα της *de facto* δέσμευσης των κρατών-μελών από τις *soft-law* πράξεις αυτού του ατυπικού διεθνούς *forum* θα επανέλθουμε αναλυτικότερα σε επόμενη Παράγραφο.

> **To ‘Group of Seven’**

Στο ίδιο πλαίσιο, υπό τα νέα δεδομένα που ακολούθησαν την κατάργηση του συστήματος διεθνών συναλλαγματικών ισοτιμιών, συστάθηκε λίγα χρόνια αργότερα (1976) το ‘G-7’¹⁰⁹. Και αυτό λειτουργεί ως *forum* συζητήσεων, σε επίπεδο Υπουργών Οικονομικών και Διοικητών των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών, ζητημάτων του διεθνούς οικονομικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος, με σημαντικό έργο αναφορικά με τη διαμόρφωση των θεσμών του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος. Η ίδρυση του G-7 έλαβε χώρα λίγα χρόνια μετά την κατάργηση του διεθνούς συστήματος συναλλαγματικών ισοτιμιών του ΔΝΤ και την πρώτη πετρελαϊκή κρίση του 1973, με άμεσο στόχο την αντιμετώπιση των προβλημάτων που είχαν ανακύψει σχετικώς στο διεθνές οικονομικό σύστημα, με κυριότερο αυτό του στασιμοπληθωρισμού¹¹⁰. Τα πορίσματα των συναντήσεων αυτών και τα συμπεράσματα των συμμετεχόντων καταγράφονται σε *‘final communiqués’*¹¹¹, διά των οποίων έχουν διαχρονικώς ανακοινωθεί σημαντικές παρεμβάσεις στην οργάνωση και λειτουργία του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος, όπως η δημιουργία άλλων διεθνών *fora*, επιτελούντων ρόλο *standard setters*¹¹². Την περίοδο της συστάσης του G-

¹⁰⁹ Με μέλη εκείνα του ‘G-10’, εκτός του Βελγίου, της Ολλανδίας, της Ελβετίας και της Σουηδίας.

¹¹⁰ Βλ. σε Γκόρτισσ, Χρ., «Τα Τέσσερα Επίπεδα Διαμόρφωσης και Εφαρμογής του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου: Οι Εξελίξεις μετά την Πρόσφατη (2007-2009) Διεθνή Χρηματοπιστωτική Κρίση», Αρμενόπουλος, Θεσσαλονίκη 2014, Τεύχος 1 (Ανάτυπο), όπως και σε Ψαλιδόπουλο, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 17 επ..

¹¹¹ Για την φύση των νομικών αυτών πράξεων, βλ. Παράγραφο υπό 1.4.1.2.

¹¹² Όπως, π.χ., του ‘Financial Action Task Force’.

7 αρχίζει η συνειδητοποίηση εκ μέρους των δυτικών οικονομιών ότι ο συντονισμός τους σε επίπεδο συνδιαμόρφωσης του επόμενου μίγματος της οικονομικής πολιτικής ήταν ζωτικής σημασίας για τη μελλοντική ευημερία όλων. Ως πρόδρομος σχηματισμός του G-7, είχε ήδη δημιουργηθεί (από το 1974) το *Library Group* στο πλαίσιο άτυπης συνόδου κορυφαίων οικονομικών παραγόντων από τις ΗΠΑ, τη Δ. Γερμανία, την Ιαπωνία, το Ην. Βασίλειο και τη Γαλλία, ενώ η επισήμοποίηση του *forum* αυτού ως Διάσκεψη Κορυφής έλαβε χώρα ένα χρόνο αργότερα, με τη συμμετοχή και της Ιταλίας¹¹³.

> Το ‘Group of Twenty’

Περαιτέρω, και η πρωτοβουλία για τη σύσταση του ‘G-20’, τον Σεπτέμβριο του 1999, ελήφθη (στο πλαίσιο του G-7) μετά την εκδήλωση των κρίσεων του Μεξικού και της νοτιοανατολικής Ασίας¹¹⁴. Εκτός από τα κράτη-μέλη του G-20¹¹⁵, σε αυτό συμμετέχει και η Ευρωπαϊκή Ένωση (εκπροσωπούμενη από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον Πρόεδρο της ΕΚΤ, αλλά και ο Δ/Σ του ΔΝΤ, ο Πρόεδρος της Παγκόσμιας Τράπεζας και οι επικεφαλής της Διεθνούς Νομισματικής και Χρηματοπιστωτικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ανάπτυξης¹¹⁶). Η θεματολογία των συνεδριάσεων του G-20 είναι ταυτόσημη με αυτήν των προηγούμενων *fora*, ενώ τα κράτη-μέλη εκπροσωπούνται και εν προκειμένω σε επίπεδο Υπουργών Οικονομικών και Διοικητών των κεντρικών τους τραπεζών. Σε επιβεβαίωση του ότι οι κρίσεις εγκαθιδρύουν τον ρόλο των *fora*, ο ρόλος του G-20 κάθε άλλο παρά ξεθωριάζει προϊόντος του χρόνου: Χαρακτηριστικά, λόγω των συνεπειών της πρόσφατης διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης, από το Νοέμβριο του 2008 έχουν ήδη λάβει χώρα οκτώ Σύνοδοι Κορυφής του G-20, σε επίπεδο δηλαδή αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων στο πλαίσιο Συνόδων Κορυφής.

¹¹³ Ο Καναδάς κλήθηκε να συμμετάσχει από το 1976, ενώ αργότερα δημιουργήθηκαν και οι θέσεις του προέδρου της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της Ρωσίας και διάφορων άλλων χωρών, που οδήγησαν στη δημιουργία των μεταγενέστερων και πολύ πιο αντιπροσωπευτικών διακυβερνητικών *fora* (βλ. παρακάτω).

¹¹⁴ Κύριο ρόλο αναφορικά με την αντιμετώπιση της τελευταίας, βέβαια, διαδραμάτισε το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, μέσω της σύνταξης προγραμμάτων διάσωσης προς τα πληγέντα κράτη της νοτιοανατολικής Ασίας (Ταϊλάνδη, Ινδονησία, Ν. Κορέα, κ.α.).

¹¹⁵ Με την συμμετοχή των μελών του G-7, και δώδεκα ακόμη δυναμικώς αναπτυσσομένων οικονομιών, ήτοι της Αργεντινής, της Αυστραλίας, της Βραζιλίας, της Ινδίας, της Ινδονησίας, της Κίνας, του Μεξικού, της Νοτίου Αφρικής, της Νοτίου Κορέας, της Ρωσίας, της Σαουδικής Αραβίας και της Τουρκίας.

¹¹⁶ Επιτροπές λειτουργούσες υπό την αιγίδα του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας.

> **To ‘Financial Stability Forum’**

Την ίδια περίπου περίοδο (1999) συστάθηκε και το «*Forum Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας*»/‘*Financial Stability Forum*’, ως αποτέλεσμα των «Προτάσεων *Tietmeyer*»¹¹⁷ που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της συνεδρίασης των Υπουργών Οικονομικών και των Διοικητών των Κεντρικών Τραπεζών των κρατών-μελών του G-7. Στο *FSF* απονεμήθηκε συντονιστικός ρόλος επί του έργου των διεθνών χρηματοπιστωτικών *fora* και των διεθνών οργανισμών που ενέχονται στα της ρυθμιστικής παρέμβασης στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα και της παραγωγής των τεχνικών προτύπων που επηρεάζουν τους κανόνες του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου¹¹⁸. Στο *forum* αυτό συμμετείχαν οι Υπουργοί Οικονομίας ή οι Διοικητές των κεντρικών τραπεζών ή η αρμόδια εποπτική αρχή από κάθε κράτος-μέλος του G-7, ένας εκπρόσωπος από πέντε ακόμη χώρες-σημαντικά διεθνή χρηματοπιστωτικά κέντρα (Αυστραλία, Ελβετία, Ολλανδία, Σιγκαπούρη και Χονγκ Κονγκ) και εκπρόσωποι του ΔΝΤ, της Παγκόσμιας Τράπεζας, της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών, του ΟΟΣΑ, της Επιτροπής της Βασιλείας, του Συμβουλίου Διεθνών Λογιστικών Προτύπων, της Επιτροπής Συστημάτων Πληρωμών και Διακανονισμού, της Επιτροπής για το Παγκόσμιο Χρηματοπιστωτικό Σύστημα και της ΕΚΤ.

> **Το πεδίο των διεθνών *fora* μετά την πρόσφατη κρίση: Ιδίως το ‘Financial Stability Board’**

Μετά το ξέσπασμα της πρόσφατης κρίσης, το προεκτεθέν πλαίσιο διεθνών *fora* λήψης πολιτικών αποφάσεων δεν χαρακτηρίστηκε από «θεσμικές» (ακριβέστερα, οργανωτικές) τομές, αλλά από την ενίσχυση του αντίστοιχου πλαισίου κανόνων¹¹⁹. Οι σχετικές αποφάσεις λήφθηκαν στην

¹¹⁷ *Tietmeyer, H.*, ‘International Cooperation and Coordination in the Area of Financial Market Supervision and Surveillance’, Report by the President of the Deutsche Bundesbank, February 11, 1999· at http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_9902.pdf .

¹¹⁸ Αναλυτική παρουσίαση των *fora* αυτών, όπως και του έργου που επιτελούν, βλ. σε *Γκόρτσο, Χρ.*, «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο - Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 142 επ.. Για την ένταξή τους στην κανονιστική μηχανική του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, βλ. Παράγραφο υπό 1.4.1.2.

¹¹⁹ Βλ. σε *Γκόρτσο, Χρ.*, «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο - Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 141· *του ιδίου*, «Τα Τέσσερα Επίπεδα Διαμόρφωσης και Εφαρμογής του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου: Οι Εξελίξεις

σύνοδο κορυφής του G-20 στο Λονδίνο, τον Απρίλιο του 2009, οι σχετικές αποφάσεις της οποίας είχαν προαναγγελθεί στην προηγούμενη σύνοδο κορυφής της Washington, τον Νοέμβριο του προηγούμενου έτους. Αποφασίστηκε οι συνεδριάσεις του G-20 να διεξάγονται σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων στο πλαίσιο Συνόδων Κορυφής, όπως και η διεύρυνση της σύνθεσης πολλών από τα *fora* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος, με τη συμμετοχή εκπροσώπων από όλα τα κράτη μέλη του G-20. Στόχος των εξελίξεων αυτών, οι οποίες είχαν προαναγγελθεί στο *'Action Plan to Implement Principles for Reform'* του Νοεμβρίου του 2008, ήταν η ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας των *fora* αυτών· οι ίδιοι στόχοι πολιτικής επαναλαμβάνονται αναλυτικότερα στην *'Declaration on Strengthening the Financial System'*¹²⁰ που εκδόθηκε από τα μέλη του G-20 λίγους μήνες αργότερα. Στο ίδιο πλαίσιο, αποφασίστηκε (και πάλι στο πλαίσιο της Συνόδου Κορυφής του G-20 στο Λονδίνο) ο μετασχηματισμός του «Forum Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» σε «Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» (*'Financial Stability Board'*¹²¹), με διευρυμένη σύνθεση¹²² και ενισχυμένη αποστολή¹²³. Μετά την πρόσφατη κρίση, η *sedes materiae*

μετά την Πρόσφατη (2007-2009) Διεθνή Χρηματοπιστωτική Κρίση», Αρμενόπουλος, Θεσσαλονίκη 2014, Τεύχος 1 (Ανάτυπο).

¹²⁰ *G20 Summits*, London Summit, 'Global Plan Annex: Declaration on Strengthening the Financial System', Statement Issued by the G20 Leaders, London, April 2, 2009· at <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009ifi.html> .

¹²¹ Αναλυτικότερα, σχετικά με το διεθνές *forum* αυτό, στόχος του οποίου είναι η διατήρηση της σταθερότητας του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος, με ενισχυμένες, μάλιστα, τόσο τις αρμοδιότητές του όσο και την οργανωτική του δομή, με αφορμή την πρόσφατη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση, βλ. Γκόρτσο, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο», όπ.π., σελ. 159-161 και 225 επ..

¹²² Την ιδιότητα του μέλους του *FSB* μπορούν ν' αποκτήσουν θεσμικοί παράγοντες ή όργανα των κρατών-μελών (υπουργοί οικονομικών, κεντρικές τράπεζες, εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα, διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί, *fora* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος). Εγγυημένη συμμετοχή έχει η ΕΚΤ αλλά και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

¹²³ Βλ. τις σχετικές ευρείες προβλέψεις του Καταστατικού του *forum* αυτού:

Article 1. Objectives of the Financial Stability Board

The Financial Stability Board (FSB) is established to coordinate at the international level the work of national financial authorities and international standard setting bodies (SSBs) in order to develop and promote the implementation of effective regulatory, supervisory and other financial sector policies. In collaboration with the international financial institutions, the FSB will address vulnerabilities affecting financial systems in the interest of global financial stability.

Article 2. Mandate and tasks of the FSB

(1) As part of its mandate, the FSB will: (a) assess vulnerabilities affecting the global financial system and identify and review on a

του FSB περιλαμβάνει πλέον την θέσπιση τεχνικών standards που αφορούν την μακροοικονομική πολιτική των κρατών και την καλόπιστη συνεργασία των εθνικών αρχών με το forum επί τη βάσει αξιόπιστων στοιχείων¹²⁴, τις θεσμικές υποδομές και τις υποδομές των αγορών¹²⁵

timely and ongoing basis within a macroprudential perspective, the regulatory, supervisory and related actions needed to address them, and their outcomes; (b) promote coordination and information exchange among authorities responsible for financial stability; (c) monitor and advise on market developments and their implications for regulatory policy; (d) advise on and monitor best practice in meeting regulatory standards; (e) undertake joint strategic reviews of and coordinate the policy development work of the international standard setting bodies to ensure their work is timely, coordinated, focused on priorities and addressing gaps; (f) set guidelines for and support the establishment of supervisory colleges; (g) support contingency planning for cross-border crisis management, particularly with respect to systemically important firms; (h) collaborate with the International Monetary Fund (IMF) to conduct Early Warning Exercises; (i) promote member jurisdictions' implementation of agreed commitments, standards and policy recommendations through monitoring of implementation, peer review and disclosure; and (j) undertake any other tasks agreed by its Members in the course of its activities and within the framework of this Charter.

(2) The FSB will promote and help coordinate the alignment of the activities of the SSBs to address any overlaps or gaps and clarify demarcations in light of changes in national and regional regulatory structures relating to prudential and systemic risk, market integrity and investor and consumer protection, infrastructure, as well as accounting and auditing. 3 (3) The FSB should, as needed to address regulatory gaps that pose risk to financial stability, develop or coordinate development of standards and principles, in collaboration with the SSBs and others, as warranted, in areas which do not fall within the functional domain of another international standard setting body, or on issues that have cross-sectoral implications.

At <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 24.1.2019).

¹²⁴ Κατά τα οριζόμενα στους 'Code of Good Practices on Transparency In Monetary and Financial Policies', που εκδόθηκε από το ΔΝΤ το 1999, 'Code of Good Practices in Fiscal Transparency', που εκδόθηκε από το ΔΝΤ το 1999 και επικαιροποιήθηκε το 2007, τα 'Special Data Dimension Standard' και 'General Data Dimension Standard', που εκδόθηκαν από το ΔΝΤ το 1996 και 1997 αντιστοίχως.

¹²⁵ Σύμφωνα με την έκθεση 'Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems' που εκδόθηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα το 2001 και αναθεωρήθηκε το 2005, με την έκθεση 'Principles of Corporate Governance' που εκδόθηκε από τον ΟΟΣΑ το 1999 και αναθεωρήθηκαν το 2004, τα πρότυπα 'International Financial Reporting Standards' και 'International Standards on Auditing' του Συμβουλίου Διεθνών Λογιστικών Προτύπων και του International Auditing and Assurance Board της IFAC, τις 'Core Principles for Systemically Important Payment Systems' της CPSS, τις 'Recommendations for Securities Settlement Systems' των CPSS και IOSCO, τις 'Recommendations for Central Counterparties' των CPSS και IOSCO, σαράντα επιμέρους συστάσεων της FATF/9 για την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και τις 'Core Principles for Effective Insurance Systems' της Επιτροπής της Βασιλείας και της IADI.

αλλά και την άσκηση ρυθμιστικής παρέμβασης και μικρο-προληπτικής εποπτείας τραπεζών¹²⁶, επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών¹²⁷, καθώς και ασφαλιστικών και αντασφαλιστικών επιχειρήσεων¹²⁸. Μέσω των διευρυμένου αυτού πεδίου δράσης, επιδιώχθηκε η αντιμετώπιση των παθογενειών του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος, οι οποίες οδήγησαν, κατά τις εκτιμήσεις των μελών, στην πρόσφατη κρίση. Χαρακτηριστικά παραδείγματα, οι προβλέψεις σχετικά με την διασφάλιση της προστασίας των συστημικά σημαντικών κεφαλαίων αντιστάθμισης κινδύνου (*'hedge funds'*) από τα νεοθεσπιζόμενα εθνικά κανονιστικά πλαίσια¹²⁹, όπως και η συστηματοποίηση του καθεστώτος επίβλεψης των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας αναφορικά με το βαθμό συμμόρφωσής τους με τις διατάξεις του Κώδικα Δεοντολογίας της IOSCO¹³⁰. Εξάλλου, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο σημείο, το G-20 κάλεσε και την Επιτροπή της Βασιλείας να επανεξετάσει τη διεύρυνση της σύνθεσής της, κάτι που τελικά έγινε με την συμπερίληψη εκπροσώπων (σε επίπεδο Διοικητών των κεντρικών τραπεζών ή των εθνικών εποπτικών αρχών με αρμοδιότητα την άσκηση προληπτικής εποπτείας επί των τραπεζών) των κρατών του G-20 που δεν συμμετείχαν σε αυτήν ως τότε. Επίσης, η Επιτροπή της Βασιλείας διεύρυνε το πεδίο δραστηριοποίησής της και επί του διεθνούς συντονισμού σχετικά με την εξυγίανση και εκκαθάριση (*'resolution'*) των τραπεζών με προβλήματα ρευστότητας που αναπτύσσουν διεθνή δραστηριότητα· ακόμη, η Επιτροπή διεύρυνε τις δραστηριότητές της και προς το πεδίο του διεθνούς συντονισμού των κανονιστικών πλαισίων των συστημάτων εγγύησης καταθέσεων, σε συνεργασία με την *'International Association of Deposit Insurers'*/ *'IADI'*. Η διεύρυνση αυτή των δραστηριοτήτων της Επιτροπής, μάλιστα, οδήγησε στη σύσταση τεσσάρων βασικών ομάδων

¹²⁶ Σύμφωνα με τις *'Core Principles for Effective Banking Supervision'* της Επιτροπής της Βασιλείας, όπως αυτές ομαδοποιήθηκαν στις *'Core Principles Methodology'* (1999), θεσπισθείσες από κοινού με τις τραπεζικές και εποπτικές αρχές των κρατών-μελών αυτής.

¹²⁷ Σύμφωνα με την έκθεση της IOSCO με τίτλο *'Objectives and Principles of Securities Regulation'* (1998, αναθεωρηθείσα το 2003 και το 2010).

¹²⁸ Σύμφωνα με την έκθεση της IAIS με τίτλο *'Insurance Core Principles'* (1997, αναθεωρηθείσα το 2003).

¹²⁹ *G20 Summits, London Summit, 'Global Plan Annex: Declaration on Strengthening the Financial System'*, Statement Issued by the G20 Leaders, London, April 2, 2009, Para 15·
at <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009ifi.html> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

¹³⁰ *Ibidem*.

εργασίας, με σκοπό την αποτελεσματικότερη άσκηση των δραστηριοτήτων αυτών¹³¹.

Παρά την βούληση ρυθμιστικών παρεμβάσεων με στόχο την αποτελεσματική αντιμετώπιση της πρόσφατης κρίσης και την αποτροπή νέων, τα βασικά σημεία της οργάνωσης και λειτουργίας των παραγόντων διαμόρφωσης του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος και της αρχιτεκτονικής του τελευταίου παραμένουν αναλλοίωτα. Σε κάθε περίπτωση, ο συνεχώς μεταβαλλόμενος χαρακτήρας του ρυθμιζόμενου αντικειμένου «εγγυάται» την συνεχή προσαρμοστική εξέλιξη των θεσμών του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου προς την κατεύθυνση αυτή.

1.2. Οικονομική κρίση και Ευρωπαϊκή Ένωση

1.2.1. Θεσμική πύκνωση: Ευρώπη

Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα πράγματα δεν θα μπορούσαν να είναι ουσιωδώς διαφορετικά. Η πρόσφατη κρίση θεωρήθηκε ως απόρροια, μεταξύ άλλων, των δομικών αστοχιών της οικονομικής και νομισματικής ένωσης¹³², όπως και την αδυναμία τόσο της ΕΕ, όσο και της στενότερης κοινότητας της Ευρωζώνης να ανταποκριθούν στις έκτακτες συνθήκες αστάθειας που προέκυψαν¹³³. Έτσι, μετά τον εντοπισμό των θεσμικών κενών στα οποία αποδόθηκαν οι παρατηρηθείσες δυσλειτουργίες, και στο ενωσιακό παράδειγμα προκρίθηκε ο δόμος της δημιουργίας νέων θεσμών με στόχο την αποτροπή μελλοντικών κρίσεων.

Ο νεοπαγής θεσμός στην περίπτωση της ΕΕ είναι ο «Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας» (*ESM*, *European Stability Mechanism*), η ίδρυση του οποίου ανέκυψε από την οικονομική κρίση και συναρτήθηκε

¹³¹ Πρόκειται για τις *'Standards Implementation Group'*, *'Policy Development Group'*, *'Accounting Task Force'* και *'Basel Consultative Group'*.

¹³² Βλ. τις παρατηρήσεις του Γώγου, Κ., ήδη από το 2003, in «Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ως Φορέας Παράπλευρης Κοινοτικής Εξουσίας. Ζητήματα Δημοκρατικής Νομιμοποίησης υπό την Οπτική Γωνία του Ελληνικού Συντάγματος», ΤοΣ, 1/2003, σελ. 50-54.

¹³³ *Lastra, R.-M. & Wood, G.*, 'The Crisis of 2007-2009: Nature, Causes and Reactions', 13, *Journal of International Economic Law*, 2010, p. 531.

με την εφαρμογή των μνημονίων συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών με προβλήματα ρευστότητας, της ΕΕ και του ΔΝΤ¹³⁴.

Η σταδιακή αυτή (περισσότερο ή λιγότερο) θεσμική προσαρμογή της Ένωσης ξεκίνησε στις 9 Μαΐου 2010, με τη θέσπιση, εκ μέρους των 17 μελών της Ευρωζώνης του «Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» (*'EFSM', 'European Financial Stabilization Mechanism'*¹³⁵) και του «Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» (*'EFSF', 'European Financial Stability Facility'*¹³⁶). Η εδραίωση της κρίσης, ωστόσο, καθώς και η συνειδητοποίηση του ότι αυτή δε συνίστατο αποκλειστικά στο «ελληνικό ζήτημα», αλλά πολύ περισσότερο σε μια ευθεία απειλή κατά του ενιαίου νομίσματος συνολικά, επέφερε τη δημιουργία ενός άλλου οργάνου, μονιμότερου χαρακτήρα. Το Φεβρουάριο του 2012 υπογράφηκε από τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης η ιδρυτική Συνθήκη του «Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας» (*'ESM', 'European Stability Mechanism'*)¹³⁷,

¹³⁴ Αναλυτική καταγραφή του σχετικού ιστορικού από τον *Drossos, Y.*, in 'Greece. The Sovereignty of the Debt, the Sovereigns over the Debts and Some Reflections on Law', IGLP WORKING PAPER SERIES, 2011/#7, δημοσιευμένο στον ιστότοπο www.constitutionalism.gr (www.constitutionalism.gr/site/greece-drossos-sovereign-debt/ - τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³⁵ Σχεδιασμένος αποκλειστικά για την «ελληνική περίπτωση», με στόχο την ενίσχυση της χώρας με κεφάλαια ύψους 110 δις ευρώ και επιτόκιο πολύ χαμηλότερο από εκείνα που προσέφεραν οι αγορές την ίδια χρονική περίοδο, προκειμένου για την άντληση δανειακών κεφαλαίων εκ μέρους της Ελληνικής Δημοκρατίας, με «αντάλλαγμα» την εφαρμογή συγκεκριμένων όρων οικονομικής πολιτικής στο εσωτερικό της χώρας. Βλ σε *Drossos, Y.*, 'Greece. The Sovereignty of the Debt, the Sovereigns over the Debts and Some Reflections on Law', IGLP Working Paper Series, 2011/#7, p. 4-6.

¹³⁶ Πρόκειται για όργανο ειδικού σκοπού, με στόχο τη διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας στην Ευρώπη με την παροχή οικονομικής βοήθειας προς τα κράτη της ευρωζώνης σε απρόβλεπτη οικονομική δυσκολία (βλ. σε www.efsf.europa.eu/about/index.htm - τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). Έχει ιδρυθεί με τη μορφή ανώνυμης εταιρίας. Η βοήθειά του προς τα κράτη μέλη παρέχεται με τη μορφή Συμφωνιών Δανειακής Διευκόλυνσης και Δανείων, ως το ποσό των 440 δις ευρώ συνολικά. Αναφορικά με τους όρους προκειμένου για την παροχή αυτής της βοήθειας του EFSF προς τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν προβλήματα φερεγγυότητας, βλ. το προοίμιο της Συμφωνίας-Πλαισίου της 7^{ης} Ιουνίου 2010 μεταξύ του EFSF και των κρατών μελών της Ευρωζώνης, όπου, *inter alia*, τονίζεται: "[...] that financial support to euro-area Member States shall be provided by EFSF in conjunction with the IMF and shall be on comparable terms to the stability support loans advanced by euro-area Member States to the Hellenic Republic [...]". Βλ. και σε *Drossos, Y.*, 'Yesterday', άρθρο δημοσιευμένο στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.constitutionalism.gr/site/?s=yesterday. (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³⁷ Αρχικά, η συνθήκη υπεγράφη στις 11 Ιουλίου του 2011, αλλά τροποποιήθηκε ώστε να συμπεριλάβει τις αποφάσεις των Συνόδων Κορυφής των 21 Ιουλίου και 9 Δεκεμβρίου 2011. Για τις έντονες αντιδράσεις της Μ. Βρετανίας στη δημιουργία του Μηχανισμού, βλ. *Hewitt, G.*, 'David Cameron Blocks EU- Wide Deal to Tackle Euro Crisis', BBC News, 9/12/2011· at <http://www.bbc.co.uk/news/ii-16104275> .

ενός διεθνούς οργανισμού με έδρα στο Λουξεμβούργο, σχεδιασμένου να λειτουργήσει ως συνεχιστής των *EFSF* και *EFSM*¹³⁸, αναφορικά με την παροχή οικονομικής βοήθειας¹³⁹ προς κράτη-μέλη της Ευρωζώνης που δοκιμάζονται από σοβαρά οικονομικά προβλήματα, αναφορικά με το διάστημα μετά το 2013¹⁴⁰. Δυνατότητα συμμετοχής στον *ESM* έχουν και κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία δεν είναι μέλη της Ευρωζώνης¹⁴¹.

1.2.2. Θεσμική πύκνωση: Ελλάδα

Ως απόρροια της μακρόχρονης οικονομικής (και τραπεζικής, τα πρώτα χρόνια) κρίσης στην Ελλάδα, ιδρύθηκε το «Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» («ΤΧΣ»)¹⁴², απόρροια των δεσμεύσεων της Ελληνικής Δημοκρατίας από το πρώτο «Μνημόνιο Συνεργασίας»¹⁴³ μεταξύ αυτής και των δανειστών της¹⁴⁴. Σκοπός του είναι «η συνεισφορά στη διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος»¹⁴⁵ ιδίως μέσω της παροχής κεφαλαιακής

¹³⁸ *Lastra, R.-M.*, 'The Evolution of the European Central Bank', *Fordham International Law Journal*, 2012, p. 1274.

¹³⁹ Σε στενή συνεργασία με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (στο οποίο, ειρήσθω εν παρόδω, αποστέλλεται επίσης αίτημα παροχής χρηματοδοτικής βοήθειας από το κράτος μέλος που επιθυμεί να ενταχθεί σε σχετικό πρόγραμμα) και κάτω από αυστηρούς οικονομικούς όρους, ενώ για το σκοπό αυτό ο *ESM* εξοπλίστηκε με μετοχικό κεφάλαιο 700 δις ευρώ, διαιρεμένων σε 7 εκατομμύρια μετοχές. Κάθε κράτος μέλος του Μηχανισμού ορίζει ένα ελευθέρως ανακλητό μέλος στο Συμβούλιο Διοικητών του *ESM* (αναλυτικότερα, βλ. την ιδρυτική συνθήκη του *ESM*, στον ιστότοπο της ως άνω υποσημείωσης).

¹⁴⁰ Μέχρι στιγμής, χρηματοδότησε το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής της Κύπρου και την ανακεφαλαιοποίηση του Ισπανικού τραπεζικού συστήματος· at <http://www.esm.europa.eu/about/index.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁴¹ *Drossos, Y.*, in 'Greece. The Sovereignty of the Debt, the Sovereigns over the Debts and Some Reflections on Law', *IGLP Working Paper Series*, 2011/#7.

¹⁴² Συγκεκριμένα, τον Ιούλιο του 2010, με το νόμο 3864/2010 (Α' 21), ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, το οποίο δεν ανήκει στο δημόσιο τομέα, διαθέτει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, λειτουργεί αμιγώς κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας και διέπεται από τις διατάξεις του ως άνω ιδρυτικού του νόμου. Επίσης, ενδιαφέρον παρουσιάζει η Γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (CON/2013/38), της 29^{ης} Μαΐου 2013.

¹⁴³ Νόμος 3845/2010 (Α' 65).

¹⁴⁴ Του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

¹⁴⁵ Συγκεντρωτική περιγραφή των *de lege lata* χαρακτηριστικών του Ταμείου, στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.hfsf.gr/el/about_whatwedo.htm - (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

ενίσχυσης σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα τα οποία αντιμετωπίζουν προβλήματα ρευστότητας¹⁴⁶. Ως ένα κατ' εξοχήν μέσο αντιμετώπισης της κρίσης του χρηματοπιστωτικού τομέα, το ΤΧΣ εξοπλίστηκε με πλειάδα αρμοδιοτήτων που κείνται πολύ πέρα των συνηθισμένων για μια διοικητική αρχή, διέπονται, δε, από επιλογές υψηλής τεχνικής στάθμης¹⁴⁷, στοιχείο που αναδεικνύει την προβληματική τόσο της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι των πράξεων που εκδίδει, όσο και της αναγκαιότητας λογοδοσίας του ενώπιον των δημοκρατικά νομιμοποιημένων κρατικών οργάνων. Τα σχετικώς εγειρόμενα ζητήματα άπτονται σημαντικών πτυχών της οικονομικής ζωής του ελληνικού τραπεζικού συστήματος και της χώρας εν γένει, αφού η παρεχόμενη από το Ταμείο κεφαλαιακή ενίσχυση των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων παρέχεται υπό την προϋπόθεση της τεχνοκρατικής επίβλεψης και της συνεχούς αξιολόγησης του τρόπου με τον οποίο αυτά πρόκειται να λειτουργούν στο εξής¹⁴⁸, η οποία συνίσταται στη διακρίβωση του βαθμού συμμόρφωσης με τα σχέδια αναδιάρθρωσής τους, όσο και στη διασφάλιση της με όρους αγοράς λειτουργίας τους¹⁴⁹.

¹⁴⁶Συγκεκριμένα, στα πιστωτικά ιδρύματα και στα μεταβατικά πιστωτικά ιδρύματα που συστήνονται σύμφωνα με το άρθρο 63Ε του νόμου 3601/2007 (βλ. και την ως άνω υποσημείωση υπ' αριθμ. 32).

¹⁴⁷ Το ΤΧΣ ασκεί τα δικαιώματα του μετόχου που απορρέουν από τη συμμετοχή του στα πιστωτικά ιδρύματα που έχουν λάβει κεφαλαιακή ενίσχυση, όπως τα δικαιώματα αυτά ορίζονται στο ν. 3864/2010 και σε συμφωνίες-πλαίσιο που το ίδιο συνάπτει με τα εν λόγω πιστωτικά ιδρύματα σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 6, σε συμμόρφωση με κανόνες που υπηρετούν τη χρηστή διαχείριση της περιουσίας του Ταμείου και με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων και ανταγωνισμού. Ακόμη, μπορεί να διαθέτει μέρος ή το σύνολο των χρηματοπιστωτικών μέσων που έχουν εκδοθεί από τα πιστωτικά ιδρύματα στα οποία συμμετέχει, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 8 του ως άνω νόμου, ενώ τα της άσκησης των δικαιωμάτων του ΤΧΣ στα μεταβατικά πιστωτικά ιδρύματα που συστήνονται σύμφωνα με το άρθρο 63 Ε του ν. 3601/2007, διέπονται τόσο από τις διατάξεις του ν. 3864/2010, όσο και του ν. 3601/2007.

¹⁴⁸ Σύμφωνα, *inter alia*, με τις γενικές αρχές που έχουν καταγραφεί στο Παράρτημα V του ν. 4046/2012 (Α' 28), σχετικά με την έγκριση των σχεδίων συμβάσεων χρηματοδοτικής διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοδοτικής Σταθερότητας, της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, και του σχεδίου του μνημονίου συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας.

¹⁴⁹ «[...] με τρόπο ώστε να προάγεται η κατά διαφανή τρόπο συμμετοχή ιδιωτών στο κεφάλαιό τους και να τηρούνται οι περί κρατικών ενισχύσεων κανόνες...» *Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας*, Το Ταμείο / Δραστηριότητα· βλ. σε www.hfsf.gr/el/about_whatwedo.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Όμως, είναι και ο ρόλος της ελληνικής κεντρικής τράπεζας τέτοιος¹⁵⁰, που εύλογα μπορεί να υποστηριχθεί ότι και στην περίπτωση αυτή ο όρος «δημόσιο νομικό πρόσωπο» δεν είναι αρκετά ευρύς ώστε ν' αποδώσει το εύρος των αρμοδιοτήτων που έχει *ex lege* επιφορτισθεί να επιτελέσει¹⁵¹: Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 127 της ΣΛΕΕ¹⁵² και με το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για το Καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών («ΕΣΚΤ») και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας¹⁵³, το ΕΣΚΤ (μέρος του οποίου είναι και η Τράπεζα της Ελλάδος) είναι επιφορτισμένο με τη χάραξη της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης, για το σκοπό δε αυτό, όλες οι εθνικές κεντρικές τράπεζες-μέλη του απολαμβάνουν καθεστώς ανεξαρτησίας (και) έναντι των εθνικών κυβερνήσεων¹⁵⁴. Η ανεξαρτησία αυτή τόσο των εθνικών κεντρικών τραπεζών που συμμετέχουν στο ευρωσύστημα, όσο και των οργάνων λήψης αποφάσεων που υπάγονται σε αυτές, αποτελούν ουσιώδη προϋπόθεση αναφορικά με τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες ολοκλήρωσης της ενιαίας άσκησης της ενωσιακής νομισματικής πολιτικής σύμφωνα με τις διατάξεις του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, εξοπλίζοντάς τες με ένα ευρύ περιθώριο εν πολλοίς ανέλεγκτων εξουσιών. Στο ζήτημα αυτό, όμως, θα επανέλθουμε αναλυτικά σε επόμενα κεφάλαια.

¹⁵⁰ Ιδίως άμα τη εισδοχή της Ελλάδας στην ΟΝΕ. Για αναλυτική παράθεση του σχετικού ιστορικού, όπως και της θεσμικής θέσης της ΤτΕ διαχρονικώς, βλ. σε *Ψαλιδόπουλο, Μ.*, «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 54-66, όπως και εν γένει παρατιθέμενη βιβλιογραφία στο Έκτο Κεφάλαιο της μελέτης.

¹⁵¹ *Μουζουράκη, Π.*, «Ο θεσμικός ρόλος και οι λειτουργίες της Τράπεζας της Ελλάδος στην ενωσιακή και στην ελληνική έννομη τάξη», *ΕφημΔΔ*, 4/2013, σελ. 534 επ..

¹⁵² Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C 326 της 26/10/2012 σελ. 0001 – 0390.

¹⁵³ Το οποίο πρωτόκολλο, σύμφωνα με το αρθρ. 129 § 2 ΣΛΕΕ, έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη, και επομένως ο μόνος τρόπος να τροποποιηθεί στο εξής είναι διά της οδού της τροποποίησης της ίδιας της Συνθήκης. Όμως, ορίζεται ότι ορισμένα από τα άρθρα του Καταστατικού αυτού μπορούν να τροποποιούνται διά της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, είτε με πρόταση της Επιτροπής μετά από διαβούλευση με την ΕΚΤ, είτε διά της αντίστροφης οδού (σύσταση της ΕΚΤ μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή).

¹⁵⁴ Άρθρο 130 ΣΛΕΕ και άρθρο 7 του Πρωτοκόλλου για το Καταστατικό του ΕΣΚΤ, σε ευθυγράμμιση με το οποίο διαμορφώθηκε το άρθρο 5^Α του Καταστατικού της ΤτΕ.

1.2.3. Η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση ως εξέλιξη του μοντέλου της «κεντρικής τράπεζας»

1.2.3.1. Προς μια ενιαία άσκηση της ευρωπαϊκής νομισματικής πολιτικής – Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας

Ως πρώτη καταγεγραμμένη ρητή «διακήρυξη προθέσεων» σχετικά με την δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης («ΟΝΕ»), στο πνεύμα της σταδιακής πορείας προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση που εγκαινίασαν οι Συνθήκες της Ρώμης¹⁵⁵, εντοπίζεται το έγγραφο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, γνωστό και ως *‘Marjolin Memorandum’*, που ανατρέπει στο 1962¹⁵⁶. Μέσω αυτού, ξεκίνησε επίσημα ο διάλογος αναφορικά με τη δημιουργία μιας νομισματικής ένωσης στο πλαίσιο της Κοινότητας, ως διάδοχος της τότε ισχύουσας τελωνειακής ένωσης. Περαιτέρω, προτάθηκαν τα πρώτα μέτρα συνεργασίας σε επίπεδο νομισματικής πολιτικής μεταξύ των κρατών-μελών, με κυριότερο τον αμετάκλητο καθορισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών μεταξύ των νομισμάτων των τελευταίων. Τελικά, οι κυβερνήσεις των κρατών θεώρησαν ότι το τότε ισχύον σύστημα του *Bretton-Woods* ήταν αρκετό σχετικά με τη διασφάλιση των συναλλαγματικών ισοτιμιών, αφήνοντας τις περισσότερες προβλέψεις του Μνημονίου ανεφάρμοστες, εκτός από το κομμάτι σχετικά με την θέσπιση της «Επιτροπής των Διοικητών»¹⁵⁷ δυο χρόνια αργότερα, με στόχο τη συμπλήρωση του έργου της Νομισματικής Επιτροπής¹⁵⁸.

Το επόμενο βήμα έγινε λίγα χρόνια αργότερα (1969), με πρωτοβουλία και πάλι της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία, μέσω του «Σχεδίου Barre», έδωσε ώθηση στο Συμβούλιο Υπουργών προς την κατεύθυνση της ανάληψης δράσεων με στόχο τη σταδιακή υλοποίηση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης των κρατών-μελών. Οι

¹⁵⁵ Πρόκειται για την ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (*‘European Economic Community’*, *‘EEC’*) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (*‘European Atomic Energy Community’*, *‘EURATOM’*), που τέθηκαν σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1958. Τα βήματα αυτά προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, πλαισίωσαν την ήδη ισχύουσα Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, που ιδρύθηκε το 1952 με περίοδο ζωής 50 ετών.

¹⁵⁶ Βλ. σε *Sheller, H.*, *‘The European Central Bank. History, Role and Functions’*, European Central Bank-Eurosystem, 2006, p. 14 et seq..

¹⁵⁷ Η σημασία της οποίας διευρύνθηκε προϊόντος του χρόνου, καταλήγοντας στο ν’ αποτελέσει το επίκεντρο της νομισματικής συνεργασίας των κρατών-μελών της Κοινότητας, με τελική κατάληξη τη δημιουργία της ΟΝΕ. Βλ. *Andrews, D.*, *‘The Committee of Central Bank Governors as a Source of Rules’*, *Journal of European Public Policy*, 10:6, 2010, p. 956-973.

¹⁵⁸ Η οποία λειτουργούσε ήδη σύμφωνα με το άρθρο 105 παρ. 2 της Συνθήκης ΕΟΚ.

εξελίξεις αυτές οδήγησαν στην εκπόνηση της «*Εκθεσης Werner*»¹⁵⁹, υπό την προεδρία του ίδιου του Λουξεμβούργιου Πρωθυπουργού. Με την Έκθεση *Werner* τέθηκε χρονοδιάγραμμα για την εγκαθίδρυση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης σε βάθος δεκαετίας, με τη συνεπικουρία της Συμφωνίας μεταξύ των κεντρικών τραπεζών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας («ΕΟΚ) σχετικά με την καθιέρωση μηχανισμού βραχυπρόθεσμης νομισματικής στήριξης¹⁶⁰, αλλά και της Απόφασης του Συμβουλίου Υπουργών¹⁶¹ σχετικά με τη δημιουργία μηχανισμού μεσοπρόθεσμης χρηματοδοτικής συνδρομής μεταξύ των κρατών μελών της ΕΟΚ. Σε πολιτικό επίπεδο, η κατεύθυνση αυτή προς την περαιτέρω ενοποίηση επικυρώθηκε με το Ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών-μελών «περί της σταδιακής πραγματοποιήσεως της οικονομικής και νομισματικής ενότητας εντός της Κοινότητας», που υπογράφηκε το Μάρτιο του 1971¹⁶². Μάλιστα, στο πλαίσιο της συνεργασίας των κρατών-μελών που ακολούθησε, υπό το πρίσμα των ως άνω συμφωνιών, εντάσσεται και το σύστημα-εξέλιξη της *Smithsonian Agreement* του 1962, γνωστού και ως ‘*snake in the tunnel*’¹⁶³, με το οποίο επιχειρήθηκε η μείωση των περιθωρίων συναλλαγματικής διακύμανσης των νομισμάτων τους, στο πλαίσιο της κατάρρευσης των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών του *Bretton Woods*.

Οι πρωτοβουλίες προς το σκοπό της εγκαθίδρυσης της ΟΝΕ επιβραδύνθηκαν σημαντικά στα επόμενα χρόνια της δεκαετίας του 1970 λόγω των οικονομικών δυσχερειών της περιόδου, παρά την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Νομισματικής Συνεργασίας¹⁶⁴ και τη σχετική κινητικότητα του Συμβουλίου προς την κατεύθυνση της επίσπευσης των συντονιστικών διαδικασιών των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών¹⁶⁵. Έτσι, το μεν «Σχέδιο *Werner*» δεν ολοκληρώθηκε ποτέ, τα δε

¹⁵⁹ Στις 8 Οκτωβρίου 1970.

¹⁶⁰ Της 9ης Φεβρουαρίου 1970.

¹⁶¹ Της 22ας Μαρτίου 1971.

¹⁶² Βλ. σε ΕΕ (C) 28 της 27.3.1971, σελ. 1.

¹⁶³ Από τον Απρίλιο του 1972. Βλ. αναλυτική αναφορά στην Παράγραφο υπό 1.1.6..

¹⁶⁴ Το οποίο, μη απολαμβάνοντας οποιοδήποτε καθεστώς ανεξαρτησίας, δεν κατάφερε ποτέ να κερδίσει το ζωτικό του χώρο μεταξύ των κυβερνήσεων και των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών.

¹⁶⁵ Με την έκδοση σχετικής Απόφασης και Οδηγίας του. Βλ. την Απόφαση 74/120/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 1974, «Περί επιτεύξεως υψηλού βαθμού συγκλίσεως της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας» (ΕΕ L 63 της 5/3/1974, σελ. 16), και την Οδηγία

επόμενα σημαντικά βήματα πραγματοποιήθηκαν μόλις στο τέλος της δεκαετίας: ήτοι, η δημιουργία του «Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος»/«ΕΝΣ»¹⁶⁶ το Μάρτιο του 1979 (ως κύριου παράγοντα σύγκλισης των νομισματικών πολιτικών των κρατών-μελών), όπως και η θέση σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης τον Ιούλιο του 1987 (με κύριο στόχο τον περιορισμό του πεδίου άσκησης εθνικών πολιτικών και τη δημιουργία Ενιαίας Αγοράς ως ενός επιπλέον παράγοντα οικονομικής ενοποίησης των κρατών εντός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων).

Υπό το πρίσμα των ως άνω πρωτοβουλιών, συνειδητοποιώντας ότι η λύση των προβλημάτων στο δρόμο για την πλήρη αξιοποίηση του πλαισίου της Ενιαίας Αγοράς (μείωση συναλλαγματικών κινδύνων και μείωση του κόστους συναλλαγών, προστασία του καταναλωτή και του επενδυτή) αποτελεί πρόκριμα για την πλήρη νομισματική ένωση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανεκκίνησε ουσιαστικά τη διαδικασία σταδιακής ολοκλήρωσης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Η «Επιτροπή *Delors*»¹⁶⁷ ανέλαβε τη χαρτογράφηση των συγκεκριμένων σταδίων προς το στόχο αυτό. Το αποτέλεσμα της διαδικασίας, τα «Τρία Στάδια» της «Έκθεσης *Delors*»¹⁶⁸, οδήγησε στη σύγκλιση Διακυβερνητικής Σύσκεψης για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση¹⁶⁹, αφού η υλοποίηση των

74/121/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 1974, «Περί της σταθερότητας, της οικονομικής ανόδου και της πλήρους απασχολήσεως στην Κοινότητα» (ΕΕ L 63 της 5/3/1974, σελ. 19).

¹⁶⁶ Με το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 5ης Δεκεμβρίου 1978. Οι τεχνικές λεπτομέρειες αναφορικά με τις διαδικασίες λειτουργίας του καθορίστηκαν στο πλαίσιο της Συμφωνίας της 13ης Μαρτίου 1979, μεταξύ των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Η συμβολή του ΕΝΣ στην πορεία προς την ενιαία νομισματική πολιτική ήταν καιρία, καθώς διατήρησε τα περισσότερα νομίσματα των κρατών-μελών της κοινότητας μέσα στο θεσπιζόμενο σύστημα συναλλαγματικών ισοτιμιών, ενώ η εισαγωγή της «Ευρωπαϊκής Νομισματικής Μονάδας»/‘*ECU*’ αποτέλεσε σημείο αναφοράς του συστήματος αυτού. Έτσι, η νομισματική σταθερότητα αυξήθηκε, υπό το πρίσμα μείωσης των ελέγχων κίνησης κεφαλαίων, προλειαίνοντας το έδαφος για την εγκαθίδρυση μιας πλήρους οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

¹⁶⁷ Με τη συμμετοχή των διοικητών των εθνικών κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών της ΕΚ, του *Alexandre Lamfalussy*, γενικού διευθυντή της *BIS*, και των *Niels Thygesen*, *Miguel Boyer* και *Frans Andriessen*.

¹⁶⁸ *Delors, J., ‘Report on economic and monetary union in the European Community’, Presented April 17, 1989· available at University of Pittsburg, Archive of European Integration· at <http://aei.pitt.edu/1007/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).*

¹⁶⁹ Στο τέλος του 1990, με τη συμμετοχή, πέραν φυσικά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Συμβουλίου των Υπουργών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Νομισματικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Διοικητών. Η Διάσκεψη πραγματοποίησε τις εργασίες της παράλληλα με μία ακόμη Διακυβερνητική Διάσκεψη, αυτή «για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση».

πορισμάτων της (εκτός του «Πρώτου Σταδίου») απαιτούσε τροποποίηση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.

Απόρροια των σχετικών διαπραγματεύσεων -και πραγματοποίηση συνάμα ενός από τα σημαντικότερα βήματα προς την ΟΝΕ-, ήταν η υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στις 7 Φεβρουαρίου του 1992. Στο πλαίσιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ, όπως είναι ευρύτερα γνωστή, τα κράτη-μέλη (της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πλέον) συναποφάσισαν την ανάθεση των ως τότε κυριαρχικών τους αρμοδιοτήτων που αφορούν στην άσκηση νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (με κεντρικό πυλώνα την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) αφ' ενός, και, εν μέρει, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αφ' ετέρου, μέσω της προσάρτησης των Καταστατικών του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ (από κοινού με αυτό του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος) ως Πρωτοκόλλων στη Συνθήκη ΕΚ¹⁷⁰.

Τελευταίος σταθμός πριν τη λήψη των τελικών αποφάσεων σχετικά με την ΟΝΕ, η υιοθέτηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 1997¹⁷¹, με στόχο την εδραίωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας εντός της ΟΝΕ μέσω της εφαρμογής πολιτικών που στόχευαν στην εκπλήρωση οικονομικών και πολιτικών «κριτηρίων σύγκλισης». Κεντρική θέση στις προβλέψεις του Συμφώνου είχε η αναθεώρηση των εθνικών καταστατικών νομικών διατάξεων αναφορικά με τη θέση των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών¹⁷². Ιδιαίτερη αναφορά στην επιρροή των εξελίξεων αυτών στην ελληνική νομοθεσία σχετικά με την ΤτΕ, επιφυλάσσουμε στο Έκτο Κεφάλαιο της μελέτης.

¹⁷⁰ Με τα άρθρα 4, 8, 98-124 ΣυνθΕΚ και 17 του Καταστατικού της ΕΚΤ. Γώγος, Κ., «Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ως φορέας 'παράπλευρης' κοινοτικής εξουσίας. Ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης υπό την οπτική γωνία του ελληνικού συντάγματος», ΤοΣ, 1/2003, σελ. 50-54.

¹⁷¹ Το οποίο αποτελούνταν από το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου «για το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης», 17/06/1997 (ΕΕ C 236 της 2.8.1997, σελ.1), και από τους Κανονισμούς υπ' αριθμ. (ΕΚ) 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, «για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών» (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σελ. 1) και (ΕΚ) 1467/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, «για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος» (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σελ. 6).

¹⁷² Βλ. άρθρα 109 και 121 ΣυνθΕΚ. Αναλυτική αναφορά στην απαιτούμενη αυτή μεταρρύθμιση επιχειρούμε στο Έκτο Κεφάλαιο (Παρ. υπό 6.14), όπου και εκτίθενται τα σχετικά με την προσαρμογή της ΤτΕ στα νέα δεδομένα εν όψει της εισδοχής της στο ΕΣΚΤ.

Η ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου της ΕΕ της 2ας Μαΐου 1998 αναφορικά με τη δυνατότητα 11 κρατών-μελών¹⁷³ να υιοθετήσουν το ενιαίο νόμισμα λίγους μήνες αργότερα¹⁷⁴, εγκαινίασε το «Τρίτο Στάδιο» της ΟΝΕ, μαζί με μια από τις ιστορικότερες περιόδους της κοινής ιστορίας των ευρωπαϊκών κρατών διαχρονικά.

1.2.3.2. Η σταδιακή αναγωγή του τεχνοκρατικού υποδείγματος στο ενωσιακό μοντέλο

Το ευρωπαϊκό παράδειγμα ενσωμάτωσης του «τεχνοκρατικού υποδείγματος» στο πεδίο διαμόρφωσης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής διαφοροποιείται από τα απარიθμούμενα στο προηγούμενο κεφάλαιο, όπως και από την ίδια τη μετεξέλιξή του: στην περίπτωση αυτή, δεν χρειάστηκε να λειτουργήσει καταλυτικά κάποια οικονομική κρίση. Η πρώτη σχετική απόφαση της 12^{ης} Μαρτίου του 1990 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου¹⁷⁵, με την οποία η Επιτροπή των Διοικητών των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών της ΕΟΚ εξοπλίσθηκε με αυξημένα καθήκοντα και αρμοδιότητες¹⁷⁶ με στόχο την ολοκλήρωση της ΟΝΕ, ελήφθη συνεκδοχικά με την υλοποίηση του «Πρώτου Σταδίου» της ΟΝΕ, όπως αυτό οριοθετήθηκε από την Έκθεση *Delors*¹⁷⁷. Μάλιστα, στο ίδιο πλαίσιο, η Επιτροπή των Διοικητών επιφορτίσθηκε με την ευθύνη της διεξαγωγής των προπαρασκευαστικών εργασιών για το Τρίτο (και τελευταίο) Στάδιο της Έκθεσης, το οποίο περιελάμβανε τον αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών των νομισμάτων των κρατών-μελών με το ενιαίο νόμισμα, όπως και τη θεσμική διαρρύθμιση των νομισματικών και οικονομικών αρμοδιοτήτων εντός της Ένωσης.

¹⁷³ Επρόκειτο για τα: Βέλγιο, Γερμανία, Ισπανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Αυστρία, Πορτογαλία και Φινλανδία. Η αντίστοιχη Απόφαση για την Ελλάδα (Απόφαση 2000/427/ΕΚ του Συμβουλίου, της 19ης Ιουνίου 2000, σύμφωνα με το άρθρο 122 παράγραφος 2 της συνθήκης «για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος από την Ελλάδα από την 1η Ιανουαρίου 2001», βλ. σε ΕΕ L 167 της 7.7.2000, σελ. 20) ακολούθησε τα αμέσως επόμενα χρόνια.

¹⁷⁴ Από 1/1/1999.

¹⁷⁵ Απόφαση 90/142/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 1990, «για την τροποποίηση της απόφασης 64/300/ΕΟΚ σχετικά με τη συνεργασία των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας» (βλ. σε ΕΕ L 78 της 24.3.1990, σελ. 25).

¹⁷⁶ Με σκοπό την προώθηση του συντονισμού στον τομέα των νομισματικών πολιτικών των κρατών-μελών, υπό το πρίσμα του στόχου της σταθερότητας των τιμών, ο οποίος νομοτελειακά χαρακτήρισε το βίο και της «διάδοξης κατάστασης» της ΕΚΤ.

¹⁷⁷ Κύριοι πυλώνες του οποίου ήταν η παντελής κατάργηση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων μεταξύ των κρατών-μελών.

Η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου («ΕΝΙ»), σχεδόν τέσσερα χρόνια αργότερα (1.1.1994), σήμανε την τυπική απλώς κατάργηση της Επιτροπής των Διοικητών, καθώς τα μέλη της ουσιαστικά συνέχισαν τις προπαρασκευαστικές εργασίες προς το «Τρίτο» (και τελευταίο) «Στάδιο» της ΟΝΕ, ως το όργανο διοίκησης της διάδοχης κατάστασης¹⁷⁸. Κατά την τελευταία αυτή περίοδο άσκησης της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής εκ μέρους των εθνικών αρχών, στο πλαίσιο του ΕΝΙ ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο η συνεργασία μεταξύ των εθνικών κεντρικών τραπεζών, με στόχο τη δημιουργία του ενιαίου νομίσματος με την παράλληλη δημιουργία του ΕΣΚΤ και την επίτευξη (απόλυτου) συντονισμού των νομισματικών τους πολιτικών. Ο βαθμός της ενίσχυσης αυτής της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα ήταν αξιοσημείωτα διευρυμένος, καθώς οι κοινές εργασίες τους θα οριοθετούσαν κανονιστικά και υλικοτεχνικά το πλαίσιο λειτουργίας τόσο του ΕΣΚΤ, όσο και της ΕΚΤ ιδιαιτέρως¹⁷⁹. Μάλιστα, η οριοθέτηση του τελευταίου σταδίου προκειμένου για την εισαγωγή του καθεστώτος ενιαίας νομισματικής πολιτικής από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο¹⁸⁰, τόσο αναφορικά με τη προσαρμογή των κρατών που επέλεξαν να μετέχουν στο ενιαίο νόμισμα, όσο και με τις μελλοντικές νομισματικές και συναλλαγματικές σχέσεις της νομισματικής ένωσης με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ΕΕ που δεν θα συμμετέχουν σ' αυτή, βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό σε λεπτομερείς σχετικές προτάσεις του ΕΝΙ¹⁸¹. Ενώ, μετά τη λύση του τελευταίου το 1998, ήταν σειρά της νεοπαγούς κεντρικής τράπεζας της Ένωσης να ολοκληρώσει τις τελικές εναπομείνασες προπαρασκευές ως και τη μετάβαση των κρατών-μελών στο ενιαίο

¹⁷⁸ Το νέο όργανο έφερε την ονομασία «Συμβούλιο».

¹⁷⁹ Για λεπτομερειακή επισκόπηση των εργασιών του ΕΝΙ, βλ. το σχετικό περιεχόμενο του άρθρου 117 ΣυνθΕΚ.

¹⁸⁰ Βλ. *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης*, 'The Scenario for the Changeover to the Single Currency', 1995 και Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη θέσπιση ενός μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών στο τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, 16/06/1997 (ΕΕ C 236, 2.8.1997, σελ. 5).

¹⁸¹ Χαρακτηριστικά, αναφέρεται η συμφωνία μεταξύ του ΕΝΙ και των Υπουργών Οικονομικών των κρατών-μελών που επέλεξαν ν' ακολουθήσουν το ενιαίο νόμισμα, των Διοικητών των εθνικών κεντρικών τραπεζών, και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σχετικά με τη χρησιμοποίηση των τρεχουσών διμερών κεντρικών ισοτιμιών των κρατών αυτών προκειμένου για τον καθορισμό των αμετάκλητων συντελεστών μετατροπής για το ευρώ, στο πλαίσιο του Συμβουλίου Κορυφής της ΕΕ το Μάιο του 1998. Βλ. σε Sheller, H., 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006, σελ. 24 επ..

νόμισμα και υπό τη φυσική μορφή αυτού¹⁸² από τις αρχές του 2002, αναλαμβάνοντας, πλέον, και την ευθύνη για την ενιαία άσκηση της νομισματικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ.

1.2.3.3. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Η αρχική συμφωνία για το ζήτημα της σύνθεσης της εκτελεστικής επιτροπής της ΕΚΤ ήταν πολιτική, και τελικά επιτεύχθηκε στο πλαίσιο των αποφάσεων του Συμβουλίου Κορυφής της ΕΕ του Μαΐου του 1998. Ο επίσημος διορισμός¹⁸³ του Προέδρου, του Αντιπροέδρου και τεσσάρων εκ των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της νέας κεντρικής τράπεζας έγινε στις 25 Μαΐου του ίδιου έτους. Με το διορισμό και των υπόλοιπων έξι μελών, την 1^η Ιουνίου, η ίδρυση της ΕΚΤ ήταν πλέον γεγονός¹⁸⁴.

Η αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ σχετικά με την άσκηση της νομισματικής¹⁸⁵ και συναλλαγματικής¹⁸⁶ πολιτικής στη ζώνη του ενιαίου νομίσματος και η απαιτούμενη αμεσότητα, επικαιρότητα και συνέπεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που απαιτείται στο πλαίσιο του ενιαίου νομίσματος, οδήγησαν στη δομική επιλογή της πρόβλεψης συγκεντρωτικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της νέας

¹⁸² Αναφορικά με τους βασικούς Κανονισμούς αναφορικά με το ενιαίο νόμισμα, βλ. Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1103/97 του Συμβουλίου της 17ης Ιουνίου 1997, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2595/2000 της 27ης Νοεμβρίου 2000, Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 974/98 του Συμβουλίου της 3ης Μαΐου 1998, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2596/2000 της 27ης Νοεμβρίου 2000, Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2866/98 του Συμβουλίου της 31ης Δεκεμβρίου 1998, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1478/2000 της 19ης Ιουνίου 2000 και Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1338/2001 του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 2001.

¹⁸³ Σύμφωνα με το άρθρο 50 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, ο διορισμός αυτός γίνεται μετά από συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών-μελών, βάσει Σύστασης του *ECOFIN* και γνωμοδοτήσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου του ΕΝΙ.

¹⁸⁴ Όπως και η λύση του ΕΝΙ, τα καθήκοντα του οποίου είχαν ολοκληρωθεί. Εκκαθαριστής και διάδοχός του, *de lege* και *de facto*, φυσικά η ΕΚΤ (άρθρο 123 παρ. 2 ΣυνθΕΚ).

¹⁸⁵ Από κοινού με τις κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών, με «πρωταρχικό στόχο» τους τη «διατήρηση της σταθερότητας των τιμών» και τη στήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών της Ένωσης· βλ. άρθρ. 3, 119 παρ. 2, 127 παρ. 1, 136-138, 282 ΣΛΕΕ. Αυτό ακριβώς το χαρακτηριστικό της ΕΚΤ, η υπερεθνική της δηλαδή υπόσταση μέσα σε μια ένωση ανεξάρτητων εθνικών κρατών, για λογαριασμό των οποίων ασκεί νομισματική πολιτική, αποτελεί το γεγονός που τη διαφοροποιεί από οποιαδήποτε άλλη κεντρική τράπεζα στην ιστορία.

¹⁸⁶ Οι αποφάσεις σχετικά με τον τομέα αυτό πολιτικής, ωστόσο, λαμβάνονται από κοινού από την ΕΚΤ και το *ECOFIN*, με βαρύνοντα λόγο του τελευταίου.

κεντρικής τράπεζας¹⁸⁷. Παράλληλα, η οργάνωση του νέου οργανισμού με τη μορφή της κεντρικής τράπεζας, με δική της νομική προσωπικότητα και όργανα διοίκησης¹⁸⁸, δικαιολογήθηκε ως ανταποκρινόμενη στη φύση των αρμοδιοτήτων της ως δημόσια πολιτική ζωτική για το ενωσιακό εγχείρημα· για την υλοποίησή της, η ΕΚΤ θα δρούσε σε μεγάλο βαθμό με πράξεις χρηματοπιστωτικής αγοράς, βάσει των εξουσιών που της απονεμήθηκαν απ' ευθείας από τη Συνθήκη ΕΚ.

Έτσι, η ίδια η αποστολή της ΕΚΤ αναφορικά με τη διατήρηση της σταθερότητας του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, αποτέλεσε όχι μόνο βασικό χαρακτηριστικό της δράσης της, αλλά και την *ratio* για τις ενισχυμένες διατυπώσεις ανεξαρτησίας της απέναντι τόσο στην ενωσιακή, όσο και στις εθνικές πολιτικές εξουσίες. Τα ως άνω συντρόφευσαν την ΕΚΤ *ab initio*, αφού η ίδια η νομική κατοχύρωση της ΟΝΕ στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚ¹⁸⁹, υπό τη μορφή της διεύρυνσης των οικονομικών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας¹⁹⁰, διευκόλυνε την ίδρυση της νέας κεντρικής τράπεζας, όπως και τη λειτουργία της στο πλαίσιο ευρέος καθεστώτος ανεξαρτησίας. Οι σχετικές προβλέψεις εντάχθηκαν στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, ως αναπόσπαστο μέρος του¹⁹¹, αποτελώντας σαφή τροχειοδείκτη για την μετέπειτα θέση του νέου οργανισμού στο πλαίσιο του ενωσιακού εγχειρήματος. Το μοντέλο αυτό ανεξαρτησίας έναντι τόσο των κρατών-μελών όσο και των κοινοτικών οργάνων, συνδυαστικά με την καταστατική προσήλωση στο στόχο της σταθερότητας των τιμών¹⁹², αποτελεί συνέχεια

¹⁸⁷ Βλ. σε *Sheller, H.*, 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006, p. 34.

¹⁸⁸ Βλ. άρθρ. 107 παρ. 2 ΣυνθΕΚ και 9.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ, όπως και το ά. 21 του Πρωτοκόλλου περί των προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 8^{ης} Απριλίου 1965.

¹⁸⁹ Αναφορικά με το σύνολο σχεδόν των ουσιαστικών προβλέψεων σχετικά με αυτή, όπως και τα Καταστατικά του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, που προσαρτώνται στη ΣυνθΕΚ ως Παραρτήματα. Πρβλ., ωστόσο, και σχετική με την ΟΝΕ αναφορά στο ά. 2 Συνθ ΕΕ.

¹⁹⁰ Αντί για την υπογραφή μιας νέας Συνθήκης που θα μορφοποιούσε έναν τέταρτο πυλώνα της ΕΕ· όπως, δηλαδή, είχε αρχικώς συζητηθεί στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων της διακυβερνητικής διάσκεψης για την ΟΝΕ. Καθεστώς που, φυσικά, διατηρήθηκε και μετά την αναστολή της διαδικασίας αντικατάστασης των Συνθηκών ΕΕ και ΕΚ από τη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης το 2006.

¹⁹¹ Για αναλυτική παρουσίαση του καθεστώτος ανεξαρτησίας και λογοδοσίας της ΕΚΤ, βλ. το τρίτο κεφάλαιο της μελέτης αυτής. Περαιτέρω, βλ. *Zilioli, C. & Selmayr, M.*, 'The Law of the European Central Bank', Hart Publishing, 2001.

¹⁹² Η οποία ισχύει ακόμη και για τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών που δε συμμετέχουν στο ενιαίο νόμισμα, ως μέλη του ΕΣΚΤ.

του προτύπου της γερμανικής *Bundesbank*¹⁹³, η στεγανότητα της οποίας απέναντι στις τυχόν πολιτικές σκοπιμότητες που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τον τρόπο λήψης κρίσιμων αποφάσεων¹⁹⁴ θεωρήθηκε παράγοντας κεντρικής σημασίας για την οικοδόμηση της εμβληματικής σταθερότητας του γερμανικού μάρκου¹⁹⁵. στο σύνολο των ζητημάτων αυτών, καθώς και στη μεταξύ τους αλληλεπίδραση, θα αναφερθούμε αναλυτικά στο Δεύτερο Κεφάλαιο της μελέτης.

1.2.3.4. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός ('SSM')

Τα χρόνια της ομαλότητας δεν θα διαρκούσαν στο διηνεκές· πράγματι, η πρόσφατη κρίση δοκίμασε τις αντοχές του τραπεζικού τομέα και στον ευρωπαϊκό χώρο. Ταυτόχρονα, όμως, δεδομένης και της πρωτοφανούς έκτασης που έλαβαν τα μέτρα χρηματοδότησης των τραπεζών από τους κρατικούς προϋπολογισμούς¹⁹⁶, με στόχο την αποτροπή μιας «ευρωπαϊκής *Lehman*», δοκιμάστηκαν και οι αντοχές των ενωσιακών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων¹⁹⁷. Σε επίπεδο νομικών πράξεων, η Ευρωπαϊκή Ένωση αντέδρασε στα νέα αυτά δεδομένα με την έκδοση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της '2008 Banking

¹⁹³ Πρβλ. τις διατυπώσεις των άρθρων 127 ΣΛΕΕ και 12 του νόμου του 1957 για τη *Bundesbank*, *Lastra, R. – M.*, 'Legal Foundations of International Monetary Stability', Oxford University Press, 2006, p. 56 et seq., 212 et seq.

¹⁹⁴ Για περισσότερα, βλ. επόμενο κεφάλαιο, όπως και *Μουζουράκη, Π.*, «Ο θεσμικός ρόλος και οι λειτουργίες της Τράπεζας της Ελλάδος στην ενωσιακή και στην ελληνική έννομη τάξη», *ΕφημΔΔ*, 4/2013, σελ. 536, υποσ. 16, όπου παρατίθεται και σχετικό απόσπασμα της αιτιολογικής έκθεσης του ιδρυτικού νόμου της Γερμανικής κεντρικής τράπεζας. Εξ άλλου, γίνεται αναφορά και στην από 12.10.1993 απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, με την οποία απερρίφθη ο ισχυρισμός περί παραβίασης της δημοκρατικής αρχής λόγω της αναγνώρισης εξουσιών σε μια ανεξάρτητη Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, αφού η πρώτη συντείνει ευθέως στη δημιουργία εμπιστοσύνης των πολιτών στο νόμισμα.

¹⁹⁵ Σχετικά με το ζήτημα της σχέσης μεταξύ της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας και της σταθερότητας των τιμών, βλ. *Alesina, A. and Summers, L.*, 'Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence', in *Journal of Money, Credit and Banking*, Blackwell Publishing, Vol 25, Issue 2, 1993, p. 151-162, και *Χριστοδουλόπουλο, Α.*, «Η ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας: Επισκόπηση», *Δελτίον Ένωσης Ελληνικών Τραπεζών*, Β' Τρίμηνο 1998, σελ. 72-79.

¹⁹⁶ Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα κράτη – μέλη της ΕΕ διέθεσαν 671 δις. ευρώ προκειμένου για την κεφαλαιακή ενίσχυση των χρηματοπιστωτικών τους ιδρυμάτων ή σε μορφή εξοφλητέων δανείων από την αρχή της κρίσης. Επίσης, διατέθηκε περίπου 1,28 τρις. ευρώ υπό τη μορφή εγγυήσεων προκειμένου για αφερέγγυα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Βλ. *European Commission*, 'State Aid to European Banks: Returning to Viability', in *Competition State Aid Brief*, Issue 2015-01, February 2015.

¹⁹⁷ Άρθρα 107 – 109 ΣΛΕΕ.

*Communication*¹⁹⁸, η οποία αντικαταστάθηκε από την ‘2013 Banking Communication’¹⁹⁹. Με αυτές, διευθετήθηκαν ζητήματα αναφορικά με την παροχή ρευστότητας σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα²⁰⁰, με την ανακεφαλαιοποίησή τους, όπως και με την αντιμετώπιση της απομείωσης των περιουσιακών τους στοιχείων, ενώ ρυθμίζεται και το ζήτημα του διαχωρισμού της λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών ως δανειστές έκτακτης ανάγκης μέσω της παροχής έκτακτης χρηματοδοτικής βοήθειας (*Emergency Liquidity Assistance* / *ELA*), από τις απαγορευμένες πράξεις κρατικών ενισχύσεων²⁰¹.

Όσο, η αντιμετώπιση των συστημικών κινδύνων του χρηματοπιστωτικού τομέα στο πλαίσιο εκάστοτε κράτους-μέλους, χωρίς τη διαμόρφωση ενιαίας πολιτικής στο πλαίσιο της ΟΝΕ, θεωρήθηκε ανεπαρκής. Έτσι, σε θεσμικό επίπεδο, μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη νομισματική ένωση, ήταν η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση που αναδύθηκε ως το σημαντικότερο βήμα περαιτέρω ενοποίησης των κρατών-μελών της ευρωζώνης. Ίσως και ως προάγγελος του επομένου - της δημοσιονομικής, δηλαδή, ένωσης· η οριοθέτηση του ρυθμιστικού πεδίου της τελευταίας συμπίπτει με τις προβλέψεις του δημοσιονομικού συμφώνου, συνιστάμενο στον κεντρικό έλεγχο των προϋπολογισμών των κρατών-μελών από την Ευρωπαϊκή Ένωση, στη φορολογική και ασφαλιστική σύγκλιση των κρατών-μελών (με την πρόβλεψη έκτακτων πακέτων βοήθειας προς κράτη-μέλη που κινδυνεύουν από αφερεγγυότητα²⁰²), ίσως και στο περιβόητο ευρω-ομόλογο²⁰³.

¹⁹⁸ *European Commission*, ‘Communication on the Application of State Aid Rules to Measures Taken in Relation to Financial Institutions in the Context of the Current Global Financial Crisis’, OJ C270/8, 2008.

¹⁹⁹ *European Commission*, ‘Communication on the Application, from August 1, 2013, of State Aid Rules to Support Measures in Favor of Banks in the Context of the Financial Crisis’, OJ C216/1, 2013, η οποία εξ άλλου συμπληρώνει τις *‘Recapitalization Communication’* (OJC10/2) και *‘Impaired Assets Communication’* (OJ C72/1) του 2009.

²⁰⁰ Εκτός, φυσικά, των προβλέψεων που αφορούν στη χρηματοδότησή τους εκ μέρους των εθνικών κεντρικών τραπεζών ή / και της ΕΚΤ.

²⁰¹ Βλ. ιδίως Παράγραφο 62.

²⁰² Βλ. in *Γκόρτσο, Χρ.*, «Η πορεία προς μια ‘ευρωπαϊκή τραπεζική ένωση’: Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαμόρφωση ενός ‘ενιαίου εποπτικού μηχανισμού’ στον τραπεζικό τομέα», ΧρηΔικ 2/2012, σελ. 189 επ..

²⁰³ Σε μια διαδικασία σαφώς πολυπλοκότερη από όσες επαφίενται αποκλειστικά στην άσκηση νομισματικής πολιτικής, αφού η απόλυτη επικάλυψη μεταξύ σταθερότητας τιμών και νομισματικής πολιτικής, ως σχέση μέσου προς σκοπό, δεν έχει ανάλογο της προκειμένου για την επίτευξη χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Βλ. σε Βλ. σε *Lastra, R. – M.*, ‘The Evolution of the European Central Bank’, *Fordham International Law*

Το κανονιστικό περίγραμμα της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης τέθηκε ήδη από τον Οκτώβριο του 2013, με την θέση σε ισχύ των Κανονισμών (ΕΥ) 1022 και 1024/2013²⁰⁴, κατά την διαδικασία του άρθρου 127 παρ. 6 της ΣΛΕΕ²⁰⁵. Με τους ως άνω κανονισμούς θεσμοθετήθηκε ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (*Single Supervisory Mechanism*, 'SSM'²⁰⁶), με την παράλληλη ανάθεση αυξημένων καθηκόντων στην ΕΚΤ²⁰⁷. Επί τη βάση των νέων ρυθμίσεων, τέθηκε σε εφαρμογή από το Νοέμβριο του 2014 η υπαγωγή τουλάχιστον 128 συστημικά σημαντικών τραπεζικών ιδρυμάτων με έδρα σε κράτος-μέλος της ευρωζώνης²⁰⁸ απ' ευθείας στην

Journal, p. 1274, 2012. Η διαμόρφωση, ωστόσο, της απαραίτητης πολιτικής συναίνεσης προκειμένου για το επόμενο αυτό βήμα, δείχνει να βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο: Ενδεικτικώς, και (κυρίως) για τις γερμανικές αντιδράσεις επί του θέματος, βλ. τα σχετικά ρεπορτάζ της 'Deutsche Welle' και του «Βήματος αντιστοίχως»:

<http://www.dw.de/%CE%BF%CF%87%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CE%BF%CE%BC%CF%8C%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%BF/a-17660917> , www.tovima.gr/politics/article/?aid=415771 (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁰⁴ Κανονισμοί (ΕΕ) αριθ. 1022/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών) όσον αφορά την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου, και 1024/2013 του 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, ΕΕ L 287, 29.10.2013.

²⁰⁵ Το οποίο παρέχει τη δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (αποφασίζοντας ομοφώνως, σύμφωνα με την ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την ΕΚΤ), να αναθέτει μέσω Κανονισμών στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν στην προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, εξαιρέσει των ασφαλιστικών επιχειρήσεων. Και αυτό, ως μέσο για την πραγμάτωση της βασικής αρμοδιότητας του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών, η οποία συνίσταται στον καθορισμό και στην εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης (άρθρο 127 § 2 της ΣΛΕΕ). Οι ως άνω εξουσίες δεν έχουν εφαρμογή επί των κρατών-μελών που δεν έχουν υιοθετήσει το ενιαίο νόμισμα.

²⁰⁶ Αποτελούμενος από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τις εθνικές εποπτικές αρχές του οικείου τραπεζικού τομέα.

²⁰⁷ Βλ. σε Γκόρτισσ, Χρ., «Η πορεία προς μια «ευρωπαϊκή τραπεζική ένωση»: Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαμόρφωση ενός 'ενιαίου εποπτικού μηχανισμού' στον τραπεζικό τομέα», ΧρηΔικ 2/2012, σελ.189 επ..

²⁰⁸ Μεταξύ των οποίων και των 4 ελληνικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που έχουν χαρακτηριστεί ως «συστημικώς σημαντικά», δηλ. η Τράπεζα Πειραιώς, η Εθνική Τράπεζα, η Alpha Bank και η Eurobank· βλ. σε *European Central Bank – Banking Supervision, The List of Significant Supervised Entities and the List of Less Significant Institutions*, 2014, όπου και ειδικός πίνακας για τις ελληνικές τράπεζες στην σελ. 7· at <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssmlistofsupervisedentities1409en.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

ΕΚΤ, αναφορικά με την άσκηση μικρο-προληπτικής εποπτείας επ' αυτών.

Τα νέα καθήκοντα της *sui generis* ενωσιακής εποπτικής αρχής αφορούν κυρίως στην αδειοδότηση και την εποπτεία επί συστημικώς σημαντικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και στη διενέργεια εποπτικών ελέγχων σε αυτά εκ μέρους του ανεξάρτητου *Investigatory Unit*/'IU' της ΕΚΤ, σύμφωνα με την οικεία νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, εάν τμήμα αυτής αποτελείται αποκλειστικά από Οδηγίες, το αντίστοιχο εθνικό δίκαιο που τις ενσωματώνει. Το IU είναι επιφορτισμένο με τις αρμοδιότητες που απονέμονται στην ΕΚΤ από τον Κανονισμό 1024/2013, στο πλαίσιο δε αυτό έχει την εξουσία πρόσβασης σε δημόσια και ιδιωτικά έγγραφα, εξέτασης των βιβλίων και των αρχείων των ελεγχόμενων τραπεζών και διενέργειας ανακρίσεων και επιτόπιων επιθεωρήσεων²⁰⁹. το IU μπορεί να αναζητήσει σχετικές με την διενέργεια του ελέγχου πληροφορίες και εκ μέρους των εθνικών εποπτικών αρχών, τις οποίες μπορεί και να προτρέψει ν' ασκήσουν τις δικές τους αντίστοιχες ανακριτικές αρμοδιότητες στις περιπτώσεις αρμοδιότητάς τους, όταν αυτό προβλέπεται από το εσωτερικό δίκαιο του κράτους-μέλους²¹⁰.

Σε περίπτωση δυστροπίας της ελεγχόμενης τράπεζας ως προς τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας, όπως αυτές καθορίζονται από το πρωτογενές ή παράγωγο άμεσης εφαρμογής δίκαιο της ΕΕ ή των κανονισμών ή αποφάσεων που εκδίδει η ίδια η ΕΚΤ²¹¹, αυτή έχει τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων²¹² κατ' εφαρμογήν των άρθρων 16 παρ.

²⁰⁹ *European Central Bank*, 'Sanctions' at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/sanctions/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 7.6.2018).

²¹⁰ Για τις περιπτώσεις αυτές, βλ. αμέσως παρακάτω.

²¹¹ Για την άσκηση της κανονιστικής αυτής αρμοδιότητας της ΕΚΤ κατά τα άρθρα 132 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 110 παρ. 1 ΣυνθΕΚ) και 34.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ, διά της οποίας υλοποιεί τις ανατεθειμένες σ' αυτήν αρμοδιότητες, βλ. αμέσως παρακάτω.

²¹² Για τη φύση των κυρώσεων αυτών και τον τρόπο δικαστικού ελέγχου τους, βλ. *Banca d' Italia - Eurosystem*, 'Due Process and Safeguards of the Persons Subject to SSM Supervisory and Sanctioning Proceedings', edited by Raffaele D' Ambrosio Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Numero 74, 23 Dicembre 2013· at <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-giuridici/2013-0074/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)·

και *Allegrezza, S. and Voordeckers, O.*, 'Investigative and Sanctioning Powers of the ECB in the Framework of the Single Supervisory Mechanism - Mapping the Complexity of a New Enforcement Model', EUCRIM 4/2015, p. 151-161· at

2 του Κανονισμού 1024/2013 και 34.3 του Καταστατικού ΕΣΚΤ. Αντιθέτως, επί παραβάσεων διατάξεων του εθνικού δικαίου διά των οποίων ενσωματώνονται σχετικές με τα εποπτικά καθήκοντα της ΕΚΤ Οδηγίες, ή σε περιπτώσεις παραβατικής συμπεριφοράς εκ μέρους φυσικών προσώπων, ή προκειμένου για την επιβολή μη χρηματικών κυρώσεων, οι σχετικές κυρωτικές διαδικασίες ενεργοποιούνται και διεξάγονται από τις εθνικές εποπτικές αρχές) μετά από αίτημα της ΕΚΤ²¹³. Σκοπός των προβλεπόμενων κυρώσεων είναι η ώθηση της ίδιας της δύστροπης τράπεζας σε συμμόρφωση, αλλά και η αποτροπή παρόμοιων συμπεριφορών από άλλα τραπεζικά ιδρύματα.

Η ΕΚΤ μπορεί να καλέσει το μη συμμορφούμενο τραπεζικό ίδρυμα να καταθέσει σαφές χρονοδιάγραμμα κατάλληλων και αποτελεσματικών μέτρων προσανατολισμένων στη διαχείριση εσωτερικών κινδύνων και στη διενέργεια εσωτερικών ελέγχων, στην επάρκεια των ιδίων κεφαλαίων του ή στον περιορισμό έκθεσής του στον πιστωτικό κίνδυνο²¹⁴. Η σχετική διαδικασία ξεκινά με την κοινοποίηση έκθεσης εκ μέρους του *IU* προς την ελεγχόμενη τράπεζα διά της οποίας διατυπώνονται οι διαφωνίες των ελεγκτών σχετικά με το σύννομο των ενεργειών των οργάνων της τράπεζας και η εισήγησή τους ως προς το ύψος της επιβληθησόμενης κύρωσης· η τράπεζα δύναται να διατυπώσει τις απόψεις της, εν είδει προηγούμενης ακρόασης, επί όλων των ζητημάτων της έκθεσης των ελεγκτών. Μετά από συνεκτίμηση των αρχικών πορισμάτων του ελέγχου και των παρατηρήσεων της ελεγχόμενης τράπεζας επ' αυτών, σε περίπτωση που το *IU* εμμένει στην αναγκαιότητα της άσκησης της κυρωτικής αρμοδιότητας εκ μέρους της ΕΚΤ, υποβάλλει σχέδιο της σχετικής απόφασης στο Εποπτικό Συμβούλιο.

Οι επιβαλλόμενες από την ΕΚΤ κυρώσεις διαχωρίζονται σε μέτρα εκτέλεσης, τα οποία συνίστανται συνήθως στην επιβολή χρηματικών ποινών, υπολογιζόμενων αντιστοίχως με τις ημέρες που το

https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/34507/1/merged_document_2-2.pdf
(τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²¹³ Άρθρ. 18(5) Κανονισμού 1024/2013 και 134 του Κανονισμού της ΕΚΤ για τον *SSM* [Regulation (EU) No 468/2014 of the European Central Bank of 16 April 2014 establishing the framework for cooperation within the Single Supervisory Mechanism between the European Central Bank and national competent authorities and with national designated authorities (SSM Framework Regulation, ECB/2014/17, L 141/1, 14.5.2014)]· βλ. σχετικά και *European Central Bank*, 'Sanctions' at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/sanctions/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²¹⁴ Άρθρο 16 παρ. 2 Κανονισμού 1024/2013.

χρηματοπιστωτικό ίδρυμα παραλείπει να συμμορφωθεί, και σε *stricto sensu* διοικητικές κυρώσεις, στο πλαίσιο των οποίων η ΕΚΤ μπορεί να επιβάλει χρηματικά πρόστιμα ως και διπλάσιου ύψους επί των κερδών που αποκόμισε ή των ζημιών που κατέγραψε το εποπτευόμενο χρηματοπιστωτικό ίδρυμα λόγω αυτής της μη συμμόρφωσής του, ή εναλλακτικά ως και το 10% του συνολικού κύκλου εργασιών του κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος. Η επιμέτρηση του ύψους των επιβαλλόμενων ποινών και κυρώσεων *stricto sensu* οφείλει να διενεργείται επί τη βάση της γενικής δικαιοσύνης της αναλογικότητας, η οποία διαπνέει συνολικά το ενωσιακό δίκαιο, σύμφωνα με την οποία οι επιβαλλόμενες κυρώσεις θα πρέπει να είναι πρόσφορες, αναλογικές και να υπηρετούν τους επιδιωκόμενους εν προκειμένω αποτρεπτικούς σκοπούς του κανονιστικού πλαισίου²¹⁵: στο πλαίσιο αυτό, η ΕΚΤ συνεκτιμά την βαρύτητα της διαπραχθείσας παράβασης και κάθε προνομιούχα ή επιβαρυντική για την τιμωρούμενη τράπεζα πτυχή της υπόθεσης, ιδίως την χρονική διάρκεια της παραβατικής συμπεριφοράς, την ύπαρξη τυχόν υποτροπής, τον «βαθμό υπαιτιότητας» (sic) του παραβάτη (ο οποίος, όμως, θεωρείται εν προκειμένω ότι είναι το νομικό πρόσωπο), την συνεργασία των οργάνων της ελεγχόμενης τράπεζας κατά την διάρκεια των διαδικασιών ελέγχου και τα μέτρα που έλαβαν αυτά προς συμμόρφωση με τις συστάσεις της ΕΚΤ. Οι αποφάσεις επιβολής προστίμων προσβάλλονται με προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης²¹⁶.

Τα επιβαλλόμενα πρόστιμα, μαζί με την αιτιολογία της επιβολής τους, δημοσιεύονται στον ηλεκτρονικό ιστότοπο της ΕΚΤ²¹⁷, υπάρχει όμως η πρόβλεψη δημοσίευσης με την παράλληλη διασφάλιση της ανωνυμίας του πληττόμενου τραπεζικού ιδρύματος ή της καθυστέρησης της δημοσίευσης, σε «εξαιρετικές περιστάσεις». Ως σήμερα, έχουν επιβληθεί πρόστιμα ύψους 1.750.000 και 750.000 ευρώ στην εταιρία *Permanent tsb Group Holdings plc* στις 13.7.2017 (οριστική απόφαση), 8.700.000

²¹⁵ Βλ. άρθρ. 5(4) της ΣΕΕ, όπου ορίζεται ο γενικός κανόνας ότι «η δράση της ΕΕ δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών», σύμφωνα με τον οποίο το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης πρέπει να αντιστοιχεί στον επιδιωκόμενο στόχο της, και το Δεύτερο Πρωτόκολλο της Συνθήκης σχετικά με τα κριτήρια εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Βλ. σχετικώς και την πρόσφατη δημοσίευση της *Dlugosz, J.*, 'The Principle of Proportionality in European Union Law as a Prerequisite for Penalization', *Adam Mickiewicz University Law Review*, 2017, p. 283-300.

²¹⁶ Βλ. αναλυτική αναφορά στο ζήτημα σε Μέρος V.II.στ του πέμπτου κεφαλαίου.

²¹⁷ *European Central Bank*, 'Supervisory Sanctions' at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

και 2.500.000 στην *Banca Popolare di Vicenza S.p.A. in liquidazione coatta amministrativa* στις 24.8.2017 (η προθεσμία προσβολής των πράξεων επιβολής προστίμων ενώπιον του ΔΕΕ δεν έχει παρέλθει ακόμη) και 1.600.000 ευρώ στην *Banco de Sabadell, S.A.* στις 14.3.2018 (έχει προσβληθεί ενώπιον του ΔΕΕ). Ποινές κυμαινόμενης αλλά όχι απαραίτητως υπολειπόμενης βαρύτητας έχουν επιβληθεί ως σήμερα από την *Banca d' Italia* (25.5.2017) επί φυσικών προσώπων συνδεδεμένων με την *Banca Popolare di Vicenza S.p.A.*²¹⁸, από την γερμανική εποπτική αρχή του χρηματοπιστωτικού τομέα, την *BaFin* (9.11.2016) επί της *Caceis Bank Deutschland GmbH*²¹⁹ και από την *Central Bank of Ireland* (6.10.2016) επί της *KBC Bank Ireland Plc*²²⁰.

Κεντρικής σημασίας εξέλιξη επί του ζητήματος της διεύρυνσης των εποπτικών αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ αποτελεί η Διαδικασία Εποπτικού Ελέγχου και Αξιολόγησης (*'Supervisory Review and Evaluation Process'/'SREP'*)²²¹, η οποία αφορά στην μέτρηση και αξιολόγηση εκ μέρους των εποπτών (των οργάνων δηλαδή της ΕΚΤ, όσο και των εθνικών εποπτικών αρχών) των κινδύνων που αντιμετωπίζει κάθε τράπεζα. Η ίδια φύση του ελέγχου στο πλαίσιο της *SREP* δεν αποτελεί *novum*, καθώς στο παρελθόν διενεργούνταν από τις εθνικές εποπτικές αρχές στο πλαίσιο των οριζομένων από τις συμφωνίες της «Βασιλείας II». Η καινοτομία της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης στο πλαίσιο του *SSM*

²¹⁸ *Banca d' Italia - Eurosystem*, 'Provvedimenti sanzionatori - Banca Popolare Di Vicenza SPA', Roma, 25.05.2017' at http://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/provvedimenti-sanzionatori/documenti/2017/Banca_Popolare_Vicenza_Spa_prov_367_del_2505017.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²¹⁹ *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, 'Die BaFin hat gegen die CACEIS Bank Deutschland GmbH mit Bescheid vom 9. November 2016 auf Grundlage des § 56 Absatz 2 Nr. 3 Buchstabe f) Kreditwesengesetz (KWG) Bußgelder in Höhe von 105.000 Euro festgesetzt'. Datum: 15.03.2017' at https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Massnahmen/60b_KW_G/meldung_170315_60b_caceis.html (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²²⁰ *Bank Cennais na hÉireann – National Bank of Ireland - Eurosystem*, 'Settlement Agreement between the Central Bank of Ireland and KBC Bank Ireland Plc, October 6, 2016' at <https://www.centralbank.ie/docs/default-source/news-and-media/legal-notice/settlement-agreements/kbc-bank-ireland-plc.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²²¹ Η διαδικασία εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης παρουσιάστηκε για πρώτη φορά το 2004 με τις συμφωνίες της Βασιλείας II, οι οποίες καταρτίστηκαν από την Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία. Αναθεωρημένοι κανόνες τέθηκαν σε ισχύ σε ολόκληρη την ΕΕ το 2006 και έκτοτε εφαρμόζονται από τις διάφορες εθνικές εποπτικές αρχές' at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.el.html> (τελευταία πρόσβαση: 7.8.2018).

έγκειται στο ότι υπό την ισχύ των νέων ρυθμίσεων εφαρμόζεται κοινή μεθοδολογία και κοινό χρονοδιάγραμμα για όλες τις συστημικά σημαντικές τράπεζες εντός της ζώνης του ευρώ, με στόχο την αύξηση της διαφάνειας της διαδικασίας ελέγχου και την ωφέλεια που προκύπτει για τις διασυννοριακές τράπεζες από την εναρμόνιση των απαιτήσεων που προβάλλονται εκ μέρους των ελεγκτών.

Συγκεκριμένα, η μέτρηση αυτή των κινδύνων που αντιμετωπίζει κάθε ελεγχόμενη τράπεζα και της καταλληλότητας των οργάνων διοίκησής της²²², του βιώσιμου ή μη της επιχειρηματικής της στρατηγικής²²³, της επάρκειας των κεφαλαιακών της αποθεμάτων²²⁴ και της δυνατότητάς της για την κάλυψη βραχυπρόθεσμων ταμειακών της αναγκών²²⁵, καταλήγοντας στην εκ μέρους τους παροχή κατευθύνσεων ως προς τις ενέργειες στις οποίες πρέπει αυτή να προβεί. Η διαδικασία αυτή συνίσταται σε συνεχή έλεγχο επί των ιδιωτικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και αντιστοίχως συνεπάγεται άμεσες επιπτώσεις στο επιχειρηματικό προφίλ των ελεγχόμενων στην αγορά των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών²²⁶, αφού μπορεί να καταλήξει στην

²²² Σχετικώς, εξετάζονται συνδυαστικώς η οργανωτική δομή κάθε τράπεζας, μέσω της παρακολούθησης των διοικητικών της οργάνων και του ελέγχου του κατά πόσον εφαρμόζεται η κατάλληλη διαχείριση κινδύνων.

²²³ Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, οι επόπτες αξιολογούν τη βιωσιμότητα του επιχειρηματικού μοντέλου κάθε τράπεζας. Με άλλα λόγια, εξετάζουν εάν η τράπεζα έχει ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων ή εάν επικεντρώνεται σε λίγους μόνο επιχειρηματικούς κλάδους. Παραδείγματος χάριν, μια τράπεζα η οποία εστιάζει τη δραστηριότητά της αποκλειστικά στη ναυτιλία θα ήταν ιδιαίτερα ευάλωτη σε τυχόν επιβράδυνση του παγκόσμιου εμπορίου ή σε μια υπερβολικά γενναϊόδωρη δανειοδότηση προς τον ναυπηγικό κλάδο και πρέπει να είναι ικανή να διαχειριστεί αυτόν τον κίνδυνο.

²²⁴ Προς τον σκοπό αυτόν, οι επόπτες αναλύουν εάν μια τράπεζα διαθέτει επαρκείς δικλίδες ασφαλείας για την απορρόφηση ζημιών που προκύπτουν, για παράδειγμα, από κυβερνοεπιθέσεις στα συστήματα πληροφορικής της τράπεζας, από μια απότομη πτώση των τιμών του πετρελαίου ή από τη μη έγκαιρη αποπληρωμή δανείων από τους δανειολήπτες.

²²⁵ Ο έλεγχος εν προκειμένω συνίσταται στον βαθμό της ικανότητας κάθε τράπεζας να καλύπτει έκτακτες ταμειακές ανάγκες, για παράδειγμα, σε καιρούς οικονομικής αβεβαιότητας όταν οι καταθέτες ενδέχεται να αποσύρουν πολύ περισσότερα χρήματα απ' ό, τι συνήθως.

²²⁶ «Οι μεικτές εποπτικές ομάδες διενεργούν σε συνεχή βάση την διαδικασία εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης και μία φορά τον χρόνο καταρτίζουν σχετική απόφαση για τις ελεγχόμενες τράπεζες. Κάθε τράπεζα λαμβάνει επιστολή στην οποία καθορίζονται τα συγκεκριμένα μέτρα που χρειάζεται να εφαρμόσει το επόμενο έτος. Η απόφαση *SREP* προσαρμόζεται στο προφίλ κάθε τράπεζας. Γενικά, κάθε τράπεζα πρέπει να συμμορφώνεται με νομικές απαιτήσεις βάσει των οποίων καθορίζεται το ελάχιστο ποσό κεφαλαίου που πρέπει να διακρατεί. Αυτές συχνά αναφέρονται ως «απαιτήσεις του Πυλώνα 1». Σε αυτό το σημείο μπαίνει στην εξίσωση η διαδικασία εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης. Στην απόφαση *SREP*, η οποία είναι προσαρμοσμένη στις συνθήκες κάθε τράπεζας, ο επόπτης ενδέχεται να ζητήσει από την τράπεζα να τηρεί πρόσθετα

απαιτήση εκ μέρους της εποπτικής αρχής από τις τράπεζες να τηρούν πρόσθετα κεφαλαιακά αποθέματα ως συμπληρωματική δικλείδα ασφαλείας ή να πωλήσουν συγκεκριμένα χαρτοφυλάκια δανείων για να μειωθεί ο πιστωτικός κίνδυνος - στην πιο ακραία περίπτωση, μάλιστα, ενδέχεται να ζητηθεί από μια τράπεζα να αλλάξει διοίκηση ή να προσαρμόσει την επιχειρηματική στρατηγική της προκειμένου να καταστεί πιο επικερδής²²⁷.

Αυτονοήτως, εν όψει των εξουσιών αυτών με τις οποίες εξοπλίζονται οι επόπτες από το κανονιστικό πλαίσιο, κρίσιμη είναι η διασφάλιση της τήρησης ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των ελεγχόμενων ιδιωτικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων εκ μέρους των εποπτών. Αυτό δεν ευνοείται από τη σύνθεση των ελεγχόμενων επιχειρήσεων, αφού ο έλεγχος στο πλαίσιο της *SREP* αφορά τόσο τις τράπεζες που επικεντρώνονται στις παραδοσιακές υπηρεσίες των εμπορικών τραπεζών, όσο και σε εκείνες που ασχολούνται με χρηματοοικονομικά στοιχεία ενεργητικού άλλων εταιρειών. Έτσι, αν και για τη διασφάλιση δίκαιης και συνεπούς εποπτείας ακολουθείται κοινή μεθοδολογία εκ μέρους των ελεγκτών, οι διαφορές του ασκούμενου ελέγχου αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής, την ένταση και τη συχνότητα της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου κάθε τράπεζας, είναι εξ αντικειμένου αναπόφευκτη, όσο κι αν επιχειρείται ο μετριασμός τους μέσω της συνεργασίας των εποπτών από την ΕΚΤ και από τις εθνικές εποπτικές αρχές. Στο ζήτημα αυτό θα επανέλθουμε αναλυτικά στο Πέμπτο Κεφάλαιο, με την ευκαιρία της εξέτασης της δημοκρατικής λογοδοσίας της ΕΚΤ ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τις σχετικές πράξεις των οργάνων της.

* * *

Για την αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας με την οποία έχει επιφορτισθεί, η ΕΚΤ έχει εξοπλισθεί με τη δυνατότητα έκδοσης *erga*

κεφαλαιακά αποθέματα ή/και να θέσει ποιοτικές απαιτήσεις (αναφερόμενες συχνά ως «απαιτήσεις του Πυλώνα 2»). Το τελευταίο θα μπορούσε να αφορά τη δομή διακυβέρνησης ή τη διοίκηση της τράπεζας. Επίσης, οι αποφάσεις *SREP* που εκδίδονται για κάθε τράπεζα υποστηρίζουν άλλες εποπτικές δραστηριότητες και συμβάλλουν στην ενδελεχή και συνεχή παρακολούθηση των τραπεζών. Ενσωματώνονται στον στρατηγικό και επιχειρηματικό σχεδιασμό για τον επερχόμενο εποπτικό κύκλο και έχουν άμεση επίδραση στη συχνότητα και στο βάθος των επιτόπιων και των μη επιτόπιων εποπτικών δραστηριοτήτων για την εκάστοτε τράπεζα» at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.el.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²²⁷ Άρθρο 16 παρ. 2 Κανονισμού 1024/2013.

omnes δεσμευτικών νομικών πράξεων²²⁸, δρώντας με τον τρόπο αυτό ανεξάρτητα από τις νομικές πράξεις των υπόλοιπων ενωσιακών οργάνων ή (πολύ περισσότερο) των κρατών-μελών. Ωστόσο, σύμφωνα με την αρχή των περιορισμένων αρμοδιοτήτων, οι εξουσίες αυτές της κεντρικής τράπεζας θα πρέπει να ενεργοποιούνται κατ' αποκλειστικότητα για την εκτέλεση των καθηκόντων της στο πλαίσιο του Ευρωσυστήματος.

Η κανονιστική αυτή αρμοδιότητα της ΕΚΤ ασκείται με την έκδοση δύο κατηγοριών πράξεων, νομικώς δεσμευτικών (α) και μη (β)²²⁹. Συγκεκριμένα, η ενιάια νομισματική αρχή είναι επιφορτισμένη με την έκδοση:

(α) *Κανονισμών* όπως οι εκδιδόμενοι από τα νομοθετικά όργανα κανονισμοί, έτσι και αυτοί έχουν *erga omnes* γενική και άμεση ισχύ, άμα τη δημοσιεύσει τους στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκδίδονται από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, με την αρμοδιότητα αυτή έκδοσής τους να μπορεί να εκχωρηθεί προς την Εκτελεστική Επιτροπή, μετά, όμως, από σαφή καθορισμό του εύρους της εξουσιοδότησης. Ως σήμερα, η ΕΚΤ έχει προβεί στην έκδοση κανονισμών σχετικά με θέματα όπως η εφαρμογή ελάχιστων αποθεματικών εκ μέρους των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων ή η αποστολή εκ μέρους τους στοιχείων προκειμένου για την κατάρτιση της ενοποιημένης λογιστικής τους κατάστασης, όπως και με την εξουσία της ΕΚΤ να επιβάλλει κυρώσεις σ' αυτά. Υπό το πρίσμα της νέας νομοθεσίας σχετικά με τον SSM, με τον τρόπο αυτό εξειδικεύονται τα επιβαλλόμενα από αυτήν καθήκοντα στα εποπτευόμενα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα²³⁰. Προς τον ίδιο σκοπό, το Διοικητικό Συμβούλιο ή η Εκτελεστική Επιτροπή της ΕΚΤ μπορούν να εκδίδουν *αποφάσεις* αυτές μπορούν να απευθύνονται σε νομικά ή φυσικά πρόσωπα, μέχρι και σε κράτη-μέλη της Ευρωζώνης²³¹.

²²⁸ Άρθρα 132 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 110 παρ. 1 ΣυνθΕΚ) και 34.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ. Για πλήρη καταγραφή των κατηγοριών των νομικών πράξεων που μπορεί να εκδίδουν τα όργανα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας, βλ. Γκόρτσο, Χρ., «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής & Νομισματικής Ένωσης - Γενικό Μέρος - Ιστορική Διάσταση & Θεσμικές Διατάξεις», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2014, σελ. 166 επ..

²²⁹ Βλ. σε *Sheller, H.*, 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank - Eurosystem, 2006, p. 79 et seq..

²³⁰ Και σε ορισμένες άλλες περιπτώσεις, σύμφωνα με ειδικές διατάξεις [βλ. άρθρα 13 ΣΕΕ και 132 (πρώην άρθρο 110 ΣΕΚ), 288 ΣΛΕΕ, όπου απαριθμούνται αποκλειστικώς οι περιπτώσεις στις οποίες η ΕΚΤ δύναται να εκδώσει Κανονισμούς, όπως και το άρθρο 17.1 του Εσωτερικού Κανονισμού της ΕΚΤ]. Σχετικώς, βλ. *Αγραπίδη, Β.*, «Άρθρο 132 Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σε *Χριστιανό, Β.* (επιμ.), «Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ-Κατ' άρθρο Ερμηνεία», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 721-722.

²³¹ Συνήθης περίπτωση, η έγκριση εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας της ποσότητας των κερμάτων ευρώ που πρόκειται να εκδώσει ένα κράτος-μέλος.

Οι πράξεις αυτής της κατηγορίας είναι επίσης νομικώς δεσμευτικές, μόνο όμως για τα μέρη προς τα οποία απευθύνονται και ύστερα από κοινοποίησή τους στους κατά περίπτωση αποδέκτες.

(β) Εξ άλλου, η ΕΚΤ δρα και σε επίπεδο *soft law*· αυτό γίνεται με την έκδοση *συστάσεων*, μέσω των οποίων η ΕΚΤ δίνει το έναυσμα για ανάληψη δράσης στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή τα κράτη-μέλη, ή μοιράζεται το δικαίωμα πρωτοβουλίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ειδικώς για το ζήτημα τροποποιήσεων του Καταστατικού του ΕΣΚΤ²³² μέσω του παράγωγου ενωσιακού δικαίου. Ενώ η δράση της ΕΕ γίνεται και μέσω *γνώμων*, τις οποίες η ΕΚΤ διατυπώνει είτε οικεία βουλήσει, πάντα σχετικά με ζητήματα που εμπίπτουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, είτε μετά από αίτημα άλλων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή κρατών-μελών²³³. Ειδικά στην πρώτη περίπτωση, η συμμετοχή της Τράπεζας στη νομοθετική διαδικασία, ως ανεξάρτητο όργανο της ΕΕ, μπορεί να λάβει μεγάλες διαστάσεις, μέσω της συμμετοχής της στην έκδοση μεγάλου αριθμού πράξεων. Οι συστάσεις και οι γνώμες εκδίδονται στο πλαίσιο των συμβουλευτικών αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ· συνεπώς, οι πράξεις αυτών των κατηγοριών δεν είναι εξοπλισμένες με νομική δεσμευτικότητα, η δε δημοσίευσή τους στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της κεντρικής τράπεζας, εφ' όσον κριθεί ότι αυτές παρουσιάζουν γενικό ενδιαφέρον.

Δρώντας στο πλαίσιο της ΕΕ και λειτουργώντας ως όργανο αυτής, η ΕΚΤ δεν θα μπορούσε να ασκεί τις αρμοδιότητές της αυτές ανεξέλεγκτα· έτσι, αυτό γίνεται υπό την επιφύλαξη και τηρουμένης της σχετικής ενωσιακής νομοθεσίας, ειδικότερα δε των νομοθετικών και μη νομοθετικών πράξεων, μεταξύ των οποίων και εκείνων των άρθρων 290 και 291 της ΣΛΕΕ²³⁴, όπως και υπό τον έλεγχο/ερμηνεία του ΔΕΕ²³⁵. Περαιτέρω, η

²³² Βλ. ά. 10(6), 41 και 42 του Καταστατικού ΕΣΚΤ.

²³³ Σύμφωνα με τα άρθρα 127 παρ. 4 και 132 παρ. 1 ΣΛΕΕ και 4, 25, 34, 35(6) του Καταστατικού ΕΣΚΤ.

²³⁴ Για το σύνολο των νέων ενισχυμένων αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, βλ. τον Κανονισμό της ΕΚΤ της 16ης Απριλίου 2014, που θεσπίζει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, των εθνικών αρμόδιων αρχών και των εθνικών εντεταλμένων αρχών εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (ΕΚΤ/2014/17), όπως και τις «Ερωτήσεις και απαντήσεις στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης σχετικά με το σχέδιο κανονισμού της ΕΚΤ για το πλαίσιο του ΕΕΜ» (αριθμ. 8)· at www.ecb.europa.eu/ssm/consultations/.../ssm-consultation-qa.el.pdf.

²³⁵ Αναλυτικότερα, βλ. στο τέταρτο κεφάλαιο.

δράση της οριοθετείται από τα (δεσμευτικά, γι' αυτήν) σχέδια ρυθμιστικών και εκτελεστικών τεχνικών πρότυπων που εκπονεί η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών ('*European Banking Authority*', 'EBA'²³⁶) και εγκρίνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σύμφωνα με τα άρθρα 10 έως 15 του κανονισμού (ΕΕ) 1093/2010²³⁷, όπως και με τις διατάξεις του εκείνης που αφορούν στο Ευρωπαϊκό Εγχειρίδιο Εποπτείας ('*Single Rulebook*') που καταρτίζει η ίδια η EBA²³⁸.

Η δυνατότητα αυτή της EBA κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 του Κανονισμού (ΕΥ)1093/2010: η Αρχή έχει αρμοδιότητα επιβολής σχεδίων ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προκειμένου η τελευταία να καταρτίσει την τελική τους μορφή και να τα υποβάλλει με τη σειρά της στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, με στόχο τη νομοθετική εναρμόνιση σε συγκεκριμένους τομείς, σύμφωνα με το πλαίσιο που θέτει το άρθρο 290 της ΣΛΕΕ. Στην πράξη, η Επιτροπή υιοθετεί *verbatim* τα σχέδια που της

²³⁶ Το Νοέμβριο του 2010, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υιοθέτησαν τρεις Κανονισμούς, με τους οποίους θεσμοθετήθηκαν, αντίστοιχα, οι τρεις καλούμενες «*Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές*» ('*European Supervisory Authorities*') με κύριο στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της μικρο-προληπτικής εποπτείας των φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιτελώντας την πρώτη απόπειρα συγκέντρωσης του είδους αυτού ελέγχου σε ενωσιακό επίπεδο: Η «*Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών*» ('*European Banking Authority*', 'EBA') βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 1093/2010, η «*Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων*» ('*European Insurance and Occupational Pensions Authority*', 'EIOPA'), βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 1094/2010, και η «*Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών*» ('*European Securities and Markets Authority*', 'ESMA'), βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 1095/2010. Συγκεκριμένα, από την 1η Ιανουαρίου 2011, και σε απόλυτη συμφωνία με τις προτάσεις της «*Εκθεσης de Larosière*» (*The High Level Group on Financial Supervision in the EU*, Chaired by Jacques de Larosière, Report, Brussels, 25 February 2009) η EBA αποτελεί νόμιμο διάδοχο ('*legal successor*') της CEBS (μιας από τις τρεις «*Επιτροπές Lamfalussy*»). Σε μια *abstract* προσέγγιση, η EBA στοχεύει: Στη ρύθμιση και επίβλεψη του τραπεζικού συστήματος, όπως και στην προστασία του καταναλωτή των αντίστοιχων προσφερομένων υπηρεσιών, στην αντιμετώπιση της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης και στη διευθέτηση όλων των ζητημάτων που προκύπτουν από αυτή και σχετίζονται με το τραπεζικό σύστημα, στην αντιμετώπιση ζητημάτων κεφαλαιακής επάρκειας, ρευστότητας και δείκτη μόχλευσης των πιστωτικών ιδρυμάτων, στη διενέργεια ανεξάρτητων και με ακρίβεια αναλύσεων πάνω στον τομέα παροχής τραπεζικών υπηρεσιών εντός της ΕΕ, ιδίως δε, στη συνεπικουρία των εθνικών εποπτικών αρχών των τραπεζικών τομέων εκάστου κράτους-μέλους και στη σύγκλιση των επιδιώξεων και του βαθμού της αποτελεσματικότητάς τους. Αναλυτικά για το ρόλο της EBA, at www.eba.europa.eu/about-us/missions-and-tasks (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), και σε Γκόρτσο, Χρ., «*Η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών μέσα στο Έυρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας*», ΧρηΔικ, 1/2011, σελ. 56 επ..

²³⁷ Αναλυτικά για τα σχέδια αυτά, βλέπε σε Γκόρτσο, Χρ., «*Η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών μέσα στο Έυρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας*», ΧρηΔικ, 1/2011, σελ. 56 επ..

²³⁸ Όπως προβλέπεται από το άρθρο 4 § 3 του Κανονισμού 1024/2013.

υποβάλλονται από την *EBA*²³⁹, ενώ το ίδιο γίνεται και αναφορικά με την περαιτέρω έγκρισή τους από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Με τον τρόπο αυτό, τα υποβληθέντα Σχέδια της *EBA* καθίστανται δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με την τυπική, πλέον, έννοια.

Έτσι, σχηματοποιείται ένας από τους τρεις πυλώνες που αποτελούν την Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση, ο οποίος αναφέρεται στην προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και στη ρυθμιστική παρέμβαση της λειτουργίας αυτών από τον *SSM*, η διάδραση του οποίου με την *sedes materiae* της κεντρικής τραπεζικής τον τοποθετεί στο επίκεντρο του ερευνητικού ενδιαφέροντος της μελέτης αυτής. Αναφορικά με τους άλλους δύο πυλώνες που αναμένεται να συμπληρώσουν το ενωσιακό εγχείρημα, δηλαδή τη «διευθέτηση»²⁴⁰ των μη βιώσιμων πιστωτικών ιδρυμάτων και την εγγύηση των τραπεζικών καταθέσεων, οι διεργασίες βρίσκονται σε πρωιμότερο στάδιο. Με τον τρόπο αυτό, υλοποιείται σταδιακά ο αρχικός σχεδιασμός της Τραπεζικής Ένωσης ως ενός εκ των τεσσάρων βασικών συστατικών στοιχείων για την οικοδόμηση μιας ουσιαστικής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, όπως είχε σχεδιασθεί στο πλαίσιο της Συνόδου Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ήδη από την 29^η Ιουνίου 2012²⁴¹.

1.2.3.5. Το επόμενο βήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικοί περιορισμοί και δημόσια ενωσιακή πολιτική

Η πρόσφατη οικονομική κρίση, η οποία, τουλάχιστον στον ευρωπαϊκό χώρο, ήταν εκείνη που κατά μείζονα λόγο οδήγησε στην κρίση του χρηματοπιστωτικού τομέα, κατέδειξε την αναγκαιότητα της πρόβλεψης

²³⁹ Αυτονοήτως, από τη στιγμή που τα πραγματευόμενα ζητήματα τυχάνουν υψηλής τεχνικής στάθμης.

²⁴⁰ Αποτελεί την ορθότερη απόδοση στα ελληνικά του όρου ‘resolution’, ευρέως χρησιμοποιούμενου στο διεθνές και στο ευρωπαϊκό τραπεζικό δίκαιο. Η σχετική διαδικασία, η οποία για πρώτη φορά ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με τις περιπτώσεις Δ και Ε του άρθρου 63 ν. 3601/2007 (Α’ 178), (προστέθηκαν με το άρθρο 4 του ν. 4021/2011, Α’ 218). Συγκεκριμένα, έχει διαπιστωθεί από εκπροσώπους της θεωρίας ότι στις περιπτώσεις που ρυθμίζονται από τα ως άνω άρθρα, η κρατική παρέμβαση διακρίνεται από τη συνήθη «εξυγίανση», καθώς η άδεια λειτουργίας του προβληματικού πιστωτικού ιδρύματος ανακαλείται με ταυτόχρονη μεταβίβαση περιουσιακών του στοιχείων είτε σε νέο πιστωτικό ίδρυμα, είτε σε ήδη υφιστάμενο (βλ. σε *Ρόκα, Ν. & Γκόρτσο, Χρ.*, «Στοιχεία Τραπεζικού Δικαίου – Δημόσιο και Ιδιωτικό Τραπεζικό Δίκαιο», 2η Έκδοση, Αθήνα 2012, σελ. 57).

²⁴¹ Σχετικώς, βλ. *Van Rompuy Report: Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, EUCO 120/12, 2012 –ιδίως Ενότητα II 1- και τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, EUCO 76/12, Παράγραφος 4, Β’ Υποπαράγραφος.

μιας κεντρικής χρηματοοικονομικής εποπτείας²⁴², με πεδίο εφαρμογής της τα κράτη-μέλη που μετέχουν στο ενιαίο νόμισμα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, στοχεύοντας όχι μόνο στην ολοκλήρωση των χρηματοπιστωτικών αγορών στην ένωση, μα και στη διασφάλιση γνήσια ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τους παράγοντες της κοινής εσωτερικής αγοράς, φανέρωσε τις προθέσεις του ήδη από το 2010, όταν και υιοθετήθηκε η πρόταση της επιτροπής *de Larosiere* σχετικά με την ίδρυση της προαναφερθείσας *EBA*²⁴³. Η ανάθεση στην ΕΚΤ των προαναφερθέντων ενισχυμένων εποπτικών καθηκόντων, την καθιστά πλέον κυρίαρχη όχι μόνο στο νομισματικό²⁴⁴, αλλά και στο τραπεζικό πεδίο, κάνοντας πράξη και στο πεδίο αυτό την προϊούσα θεσμική πύκνωση στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι πρακτικές συνέπειες του αναβαθμισμένου ρόλου της ΕΚΤ, συναρτήσκει των νέων αρμοδιοτήτων της αλλά και των ήδη θεσμικών της κεκτημένων, έγιναν πλήρως αντιληπτές στο πλαίσιο των δράσεων που η Τράπεζα ανέλαβε με σκοπό την αντιμετώπιση της κρίσης²⁴⁵. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται το πρόγραμμα εξαγοράς από τις δευτερογενείς αγορές εκ μέρους την ΕΚΤ απεριόριστου αριθμού ομολόγων ωρίμανσης 1-3 ετών εκδόσεως των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, ονόματι '*OMT*'/'*Outright Monetary Transactions*', το οποίο ανακοινώθηκε το 2012. Η εξαγορά αυτή λαμβάνει χώρα υπό την κύρια προϋπόθεση²⁴⁶ της προηγούμενης υπαγωγής του οικείου κράτους σε πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ή του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, και εφόσον το εν λόγω

²⁴² Προκειμένου για τη δογματική πλευρά του ζητήματος, βλ. *Brown, E.*, 'E Pluribus Unum-Out of Many, One: Why the United States Needs a Single Financial Services Agency', 14 *U. Miami Bus. L. Rev.* 1, 2005-2006.

²⁴³Με τον Κανονισμό (ΕΥ) 1093/2010.

²⁴⁴ Υπενθυμίζεται ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα είναι υπεύθυνη, ως μέρος του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών, για η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, τη στιγμή που η κυριαρχία της στο νομισματικό πεδίο της Ένωσης οριοθετείται τόσο από το αποκλειστικό δικαίωμά της να εγκρίνει την έκδοση τραπεζογραμματίων εντός της ζώνης του ευρώ, όσο και από την εκ μέρους της κατοχή και διαχείριση των επίσημων συναλλαγματικών διαθεσίμων των χωρών της ζώνης του ευρώ (βλ. α. 127 ΣΛΕΕ).

²⁴⁵ Αναλυτικότερα, θ' αναφερθούμε στις δράσεις αυτές στο πλαίσιο του πέμπτου κεφαλαίου της μελέτης.

²⁴⁶ Περαιτέρω, απαραίτητες προϋποθέσεις αποτελούν τα εξής: Οι πράξεις να επικεντρώνονται στο βραχυπρόθεσμο τμήμα της καμπύλης αποδόσεων, να μην θεσπίζονται προηγούμενοι ποσοτικοί περιορισμοί, η ΕΚΤ να τυγχάνει της ίδιας μεταχειρίσεως με τους ιδιώτες πιστωτές, και, τέλος, η δέσμευση της ΕΚΤ να «αποστειρώσει» πλήρως τη δημιουργηθείσα ρευστότητα.

πρόγραμμα προέβλεπε τη δυνατότητα πραγματοποίησής αγορών από τους ως άνω μηχανισμούς στην πρωτογενή αγορά. Το πρόγραμμα αυτό αποφασίστηκε τον Αύγουστο του 2012 και ανακοινώθηκε από τον *M. Draghi* κατά τη διάρκεια συνέντευξης Τύπου στις 6 Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους, χωρίς να έχουν εκδοθεί ακόμη οι σχετικές νομικές πράξεις.

Η πολιτική αυτή της ΕΚΤ δεν ήταν καινοφανής, αλλά αντιθέτως εντάσσεται στο πλαίσιο δράσεων της προκειμένης της κρίσης δημόσιου χρέους διαφόρων κρατών-μελών· σχετικώς, προηγήθηκε το ‘*Securities Market Programme*’/’*SMP*’²⁴⁷ το οποίο έληξε στις 6 Σεπτεμβρίου του 2012, για να αντικατασταθεί από το *OMT*. Και το πρόγραμμα αυτό αφορούσε στην εκ μέρους της ΕΚΤ εξαγορά (και χωρίς προϋποθέσεις, μάλιστα) περιορισμένου αριθμού κρατικών ομολόγων συνολικού ύψους 256 δις. ευρώ από τη δευτερογενή αγορά, εκδόσεως χωρών των οποίων τα ομόλογα χτυπήθηκαν εκκωφαντικότερα από τις αυξήσεις των ασφαλιστρών κινδύνου²⁴⁸. Μέσω του έκτακτου μέσου αυτού άσκησης νομισματικής πολιτικής, σύμφωνα με τον *M. Draghi*, η ΕΚΤ επιδίωξε «[την] σταθεροποίηση της οικονομίας της ζώνης του Ευρώ» και τη διάσωση του ίδιου του ενιαίου νομίσματος, ιδίως μετά τις ανεξέλεγκτες αυξήσεις που παρουσιάστηκαν στα ασφάλιστρα κινδύνου που επιβάλλονταν την κρίσιμη περίοδο στα κρατικά ομόλογα των κρατών αυτών²⁴⁹.

Μέσω της διεύρυνσης του προηγούμενου προγράμματος των *SMP*’s με την πρόβλεψη των *OMT*’s, η ΕΚΤ ακολούθησε αντίστοιχο αίτημα από το εσωτερικό της ΕΕ, αλλά και των διεθνών αγορών χρήματος, που υποδείκνυαν την διεύρυνση της δράσης της ΕΚΤ προς την κατεύθυνση

²⁴⁷ ‘Decision on Establishing a Securities Market Programme, European Central Bank, 2010 O.J. (L 124) 8.

²⁴⁸ Στο πρόγραμμα συμμετείχαν οι Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία και Ιρλανδία.

²⁴⁹ Για ανάπτυξη της σχετικής θεωρίας, βλ. σε *Duncan, E.*, ‘Legalizing European Central Bank Bond Purchases: How the ECB Can Protect Its Own Legitimacy and the Future of the Euro’, 45 *George Washington International Law Review*, 2013, p. 183 - 213· άλλως, με τα λόγια του ίδιου του προέδρου της ΕΚΤ,

‘ensuring the proper transmission of monetary- policy impulses to the wider economy and, ultimately, to the general price level’

(at <http://www.bloomberg.com/news/2010-06-18/trichet-says-ecb-s-bond-purchasing-program-will-be-time-bound-in-nature-.html> - τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), τη στιγμή που η ΕΚΤ προσδιόριζε τον ίδιο στόχο στην επίτευξη σταθερότητας των τιμών (δηλ. χαμηλού πληθωρισμού), σε ευθυγράμμιση με τις καταστατικές της αρμοδιότητες. Για το Δελτίο Τύπου της ΕΚΤ, βλ. European Central Bank, Press Release, Statement by the President of the ECB, Aug. 7, 2011· at <http://www.ecb.eu/press/pr/date/2011/html/pr10807.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

αυτή με στόχο την αποτελεσματική αντιμετώπιση της κρίσης χρέους κρατών-μελών της ευρωζώνης²⁵⁰. Ωστόσο, παρά τη θερμή υποδοχή του νέου, σημαντικά διευρυμένου προγράμματος εξαγοράς ομολόγων εκ μέρους των επενδυτών, οι πολιτικές αντιδράσεις (ιδίως από το εσωτερικό της ΕΕ, αλλά και εκ μέρους κυβερνήσεων κρατών-μελών) ήταν σημαντικές: οι πρωτοβουλίες της ΕΚΤ «κατηγορήθηκαν» ότι συνιστούν νομισματική χρηματοδότηση, απολύτως ανάλογη δηλαδή της έκδοσης εργαλείων άμεσης εξαγοράς χρέους εκ μέρους των κρατών-μελών που θα ζητήσουν την ένταξή τους στο πρόγραμμα εξαγοράς ομολόγων²⁵¹, κάτι φυσικά εντελώς εκτός των απονεμημένων από τις Συνθήκες και το Καταστατικό της αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ. Περαιτέρω, εκφράστηκαν φόβοι ότι θα οδηγήσουν στην αύξηση του πληθωρισμού, σε αντίθεση με τη σχετική κύρια καταστατική υποχρέωση της ΕΚΤ. Ο ίδιος ο Πρόεδρος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, μάλιστα, διετύπωσε δημόσια τις επιφυλάξεις του για τη νομιμότητα των σχετικών κινήσεων της ΕΚΤ²⁵², τις οποίες έδειχνε να συμμερίζεται και ο ίδιος ο *M. Draghi*, λίγο μετά την ανάληψη των νέων του καθηκόντων ως Προέδρου της ΕΚΤ²⁵³. Ωστόσο, η ευθεία απειλή που συνεπαγόταν για το ενιαίο νόμισμα και για το μέλλον της ίδιας της ΕΕ ίσως, η κρίση του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος και οι μηχανισμοί κερδοσκοπίας των αγορών, ανάγκασε τον ίδιο τον *Draghi* να αναθεωρήσει άρδην την επιφυλακτικότητα αυτή και την ΕΚΤ να επεκτείνει την δράση της σε τομείς που ακόμη συζητείται κατά πόσον εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της ΕΚΤ κατά τις Συνθήκες, παρά την επικύρωση κάποιων εξ αυτών από το Δικαστήριο στο πλαίσιο της *'Gauweiler'*²⁵⁴.

²⁵⁰ *'Italians, Greeks Skeptical over Euro Zone Rescue Plan'*, REUTERS, Oct. 27, 2011· at <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCATRE79P1NW20111027> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁵¹ Βλ. τις έντονες αντιδράσεις που διατύπωσε σχετικά και η *Bundesbank*, σε *'Huge Step Taken by Europe's Bank to Abate a Crisis'*, New York Times, Sept. 6, 2012· at <http://www.nytimes.com/2012/09/07/business/global/european-central-bank-leaves-inter-est-rates-unchanged-at-0-75-percent.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁵² *'Germany Fires Cannon Shot Across Europe's Bows'*, TELEGRAPH, Aug. 24, 2011· at <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8720792/Germany-fires-cannon-shot-across-Europes-bows.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁵³ *'Damned with Faint Plans: Euro-zone Government Bonds Have Not Been Made Safe and the Euro Project Remains in Peril'*, Economist, Dec. 17, 2011· at <http://www.economist.com/node/21541859> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁵⁴ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag, Request for a preliminary ruling from the Bundesverfassungsgericht, Case C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

Στο πλαίσιο της δράσης αυτής, η ΕΚΤ λειτούργησε ως μια *de facto* 'lender-of-last-resort' του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος²⁵⁵, προέβη στην διεύρυνση των αγορών περιουσιακών στοιχείων ύψους 60 δισ. ευρώ μηνιαίως από το 2015²⁵⁶ και να εφαρμόσει το δικό της πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης ('QE')²⁵⁷, ως «μη συμβατικό μέτρο άσκησης νομισματικής πολιτικής», στοχεύοντας στην σταθεροποίηση του τραπεζικού συστήματος και στην αποφυγή της αποπληθωριστικής απειλής. Στο πλαίσιο του μέτρου αυτού άσκησης νομισματικής πολιτικής, η ΕΚΤ άρχισε να αγοράζει τίτλους (ομόλογα) από τις εμπορικές τράπεζες τον Μάρτιο του 2015, με στόχο την αύξηση της τιμής των τίτλων αυτών και την συνακόλουθη δημιουργία χρήματος στο τραπεζικό σύστημα²⁵⁸. Με τον τρόπο αυτό, επιδιώκεται η μείωση μιας ευρείας σειράς επιτοκίων, με άμεσο όφελος την παροχή φθηνότερων δανείων στην αγορά, αφού οι αρνητικοί αποταμιευτές (επιχειρήσεις και καταναλωτές) θα μπορούν να δανείζονται περισσότερα χρήματα και η αποπληρωμή των δανείων τους να κοστίζει λιγότερο. Στόχος της δράσης αυτής είναι να δοθεί ώθηση στην κατανάλωση και στις επενδύσεις, μέσω δε της αύξησης της κατανάλωσης και των επενδύσεων να στηριχθεί η

²⁵⁵ Η λειτουργία των κεντρικών τραπεζών ως «δανειστές έσχατης ανάγκης» αποτελεί μια παραδοσιακή αρμοδιότητά τους· βλ. *Gorton, G. and Metrick, A., 'The Federal Reserve and Panic Prevention: The Roles of Financial Regulation and Lender of Last Resort', Journal of Economic Perspectives, Vol. 27, No 4, 2013, p. 45-64.*· *Bordo, M., 'Rules for a Lender of Last Resort: An Historical Perspective', Paper prepared for the Conference 'Central Banking in the Next Century: A policy Conference', Hoover Institution Stanford, California, May 2014.* και *Gortsos, Ch., 'Last-Resort Lending to Solvent Credit Institutions in the Euro Area: A detailed Presentation of the Emergency Liquidity Assistance (ELA) Mechanism', ECEFIL Working Paper Series, No 2013/8, June 2013, at <http://www.ecefil.eu/UplFiles/wps> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), απ' όπου και οι περαιτέρω παραπομπές. Ωστόσο, λόγω της μη ρητής συμπερίληψής της στην εντολή που έχει ανατεθεί στην ΕΚΤ από το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, η λειτουργία αυτή θεωρείται αρμοδιότητα των εθνικών κεντρικών τραπεζών, εξ ου και η προβληματική της υπεισέλευσης στο ως άνω σχήμα ενεργειών της ΕΚΤ όπως ο *ELA* ή οι *OMT's*· *Gortsos, Ch., 'The Single Supervisory Mechanism (SSM), Legal Aspects of the First Pillar of the European Banking Union', Nomiki Bibliothiki, Athens 2015, p. 32-34.**

²⁵⁶ Περιλαμβάνοντας ομόλογα εκδοθέντα από κεντρικές κυβερνήσεις, ειδικούς φορείς-εκδότες χρεογράφων και ευρωπαϊκούς οργανισμούς της ζώνης του ευρώ· at https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.el.html (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁵⁷ *Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, executive summary.*

²⁵⁸ Σημειωτέον το ότι ως την 17η Μαρτίου 2017, ο ισολογισμός του Ευρωσυστήματος εμφάνισε εξαγορές περιουσιακών στοιχείων στο πλαίσιο του προγράμματος ποσοτικής χαλάρωσης ύψους περίπου τεσσάρων τρισεκατομμυρίων ευρώ, βλ. σε *Braun, B., ibidem.*

οικονομική ανάπτυξη και η δημιουργία θέσεων εργασίας. Παρά την «αναπτυξιακή» αυτή χροιά της ακολουθούμενης πολιτικής εκ μέρους της ΕΚΤ, αυτή δεν ξεχνά τον βασικό στόχο που της έχει ανατεθεί από τις Συνθήκες, αφού καθώς οι τιμές αυξάνονται, η ΕΚΤ στοχεύει να επιτύχει ρυθμό πληθωρισμού κάτω αλλά πλησίον του 2% μεσοπρόθεσμα²⁵⁹.

Η επέκταση αυτή των δράσεων νομισματικής πολιτικής εκ μέρους της ΕΚΤ συνοδεύτηκε από συνακόλουθους «αυτοπεριορισμούς» εκ μέρους της, προκειμένου να διατηρηθεί η δράση της εντός της σαφούς εντολής με την οποία έχει επιφορτισθεί εκ μέρους των Συνθηκών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, η μη αποδοχή των ελληνικών χρεογράφων ως εγγυήσεων (*collateral*) για την παροχή ρευστότητας στις ελληνικές τράπεζες, οι οποίες έκτοτε κάλυπταν τις χρηματοδοτικές τους ανάγκες αναγκαστικά μέσω της Τράπεζας της Ελλάδος, χρησιμοποιώντας το μηχανισμό επείγουσας παροχής ρευστότητας (*Emergency Liquidity Assistance* / *ELA*)²⁶⁰. Έτσι η ΕΚΤ περιόρισε τον ρόλο της ως *lender-of-last-resort*, ενώ μέσω του καθορισμού των ανωτάτων ορίων δανεισμού του ελληνικού τραπεζικού συστήματος μέσω του *ELA* εκ μέρους του Διοικητικού της Συμβουλίου, συνέχισε να επιτελεί το έργο της σχετικά με την διατήρηση της σταθερότητας στην Ευρωζώνη, μέσω της άσκησης πιέσεων στην Ελληνική Κυβέρνηση ώστε να φτάσει σε συμφωνία με τους δανειστές της²⁶¹. Ωστόσο, δεν μπορεί να μην παρατηρήσει κανείς στο σημείο αυτό ότι ο διπλός ρόλος της ΕΚΤ, ως μέλος της «Τρόικας» των δανειστών της Ελλάδας αφ' ενός και ως όργανο αποκλειστικώς αρμόδιο για την χάραξη της νομισματικής πολιτικής της Ευρωζώνης αφ' ετέρου, αποτελεί σοβαρό κλονισμό της θεωρίας περί απόλυτα τεχνικής φύσης των καθηκόντων της κεντρικής τράπεζας που άπτονται της διαμόρφωσης της νομισματικής πολιτικής, τα οποία οδηγούν στην ανάγκη σαφούς διαχωρισμού της από τους πολιτικούς παράγοντες του πολιτεύματος και στοιχειοθετούν την δικαιολογητική βάση του αυξημένου καθεστώτος ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν. Μάλιστα, σε άλλες περιπτώσεις ανάμιξης της ΕΚΤ στην αντιμετώπιση της κρίσης, η πολιτική χροιά των

²⁵⁹ Βλ. την σχετική ανάλυση εκ μέρους της ΕΚΤ στον ιστότοπο https://www.ecb.europa.eu/explainers/showme/html/app_infographic.el.html (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁶⁰ Βλ. την αναγγελία της είδησης περί της μη αποδοχής των ομολόγων εκδόσεως του Ελληνικού Δημοσίου τον Φεβρουάριο του 2015 από την εφημερίδα «ΗΜΕΡΗΣΙΑ» βλ. σε <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26516&subid=2&pubid=113449430> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁶¹ *Braun, B.*, 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, executive summary.

ενεργειών της ήταν ακόμη εντονότερη, με χαρακτηριστικά παραδείγματα τις απόρρητες (τότε, ανατρέχοντας στο έτος 2011) επιστολές της ΕΚΤ με αποδέκτες τους Πρωθυπουργούς της Ισπανίας και της Ιταλίας, το περιεχόμενο των οποίων καθιστούσε σαφές ότι το πρόγραμμα αγοράς ομολόγων των κρατών-μελών αυτών ήταν απόλυτα συνδεδεμένο με την εκ μέρους τους πραγματοποίηση διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων, εντός μάλιστα των στενών χρονικών περιθωρίων τα οποία καθόριζε η ίδια η Τράπεζα²⁶², ενώ η ίδια πρακτική ακολουθήθηκε και στην «επικοινωνία» της ΕΚΤ με τον Ιρλανδό Υπουργό Οικονομικών το 2011, με διακύβευμα αυτή τη φορά την συνέχιση της χρηματοδότησης του τραπεζικού συστήματος της χώρας από τον *ELA*²⁶³.

Οι προβληματισμοί περί της φύσεως του ρόλου τον οποίον επιτελεί η ΕΚΤ εντός του πλαισίου της Τρόικας, όπως αυτός καθιερώθηκε θεσμικώς από τον Κανονισμό 407/2010²⁶⁴ (που εγκαθίδρυσε τον *EFSS*) και την διεθνή συνθήκη²⁶⁵ που συνήφθη μεταξύ των μελών της Ευρωζώνης διά της οποίας εγκαθιδρύθηκε τελικώς ο *ESM*, όπως και από τον Κανονισμό 472/2013²⁶⁶, επιτάθηκαν με την πάροδο των ετών, ιδίως από την άποψη

²⁶² Βλ. τα σχετικά ρεπορτάζ του *Simon Goodley* για την *Guardian*, 'European Central Bank mounts rescue for Italy and Spain – but sets its price - Letter to Italian PM Silvio Berlusconi demanded detailed list of reforms to timetable set by the bank' at <https://www.theguardian.com/business/2011/aug/08/debt-crisis-europeanbanks> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018),

των *Neelabh Chaturvedi*, *Mark Brown* και *William Horobin* για την *Wall Street Journal*, 'ECB Buys Italian, Spanish Bonds' at

<https://www.wsj.com/articles/SB10001424053111904140604576495642494019216> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

και του *Karl Whelan* για το *Forbes*, 'The Secret Tool Draghi Uses to Run Europe' at <https://www.forbes.com/sites/karlwhelan/2012/07/22/the-secret-tool-draghi-uses-to-run-europe/#752692c061f0> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁶³ Βλ. το σχετικό ρεπορτάζ των *Vincent Boland* και *Peter Spiegel* για τους *Financial Times*, 'ECB threatened to end funding unless Ireland sought bailout' at <https://www.ft.com/content/1f4ed1fa-65ac-11e4-aba7-00144feabdc0> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁶⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 407/2010 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2010, για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης, ΟJ L 118, 12.5.2010, p. 1-4.

²⁶⁵ Συνθήκη της 11ης Ιουλίου 2012, T/ESM 2012-LT/el 1, ΕΕ L 91 της 6.4.2011, σ. 1-60, τροποποιητική του άρθρου 136 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης βάσει της Απόφασης 2011/199 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25ης Μαρτίου 2011, ΕΕ L 91, 6.4.2011. p. 1-2, η οποία ενεργοποίησε την αποκαλούμενη «απλοποιημένη διαδικασία τροποποίησης των Συνθηκών».

²⁶⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και

της αναζήτησης του τρόπου με τον οποίο μπορεί η ΕΚΤ να λογοδοτήσει αποτελεσματικά για τις ενέργειές της εντός του πλαισίου αυτού²⁶⁷. Το ζήτημα, μάλιστα, απασχόλησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο αλλά και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Επιτροπή Νομισματικών και Οικονομικών Υποθέσεων ('ECON') του Ευρωκοινοβουλίου ήταν η πρώτη ενώπιον της οποίας τέθηκε προς συζήτηση το ζήτημα το Σεπτέμβριο του 2013, μετά την υποβολή ερώτησης εκ μέρους μέλους του Ευρωκοινοβουλίου²⁶⁸ προς τον πρόεδρο *Draghi* περί της ουσιαστικής φύσης της συμμετοχής της ΕΚΤ στην Τρόικα στο πλαίσιο του *Monetary Dialogue*²⁶⁹. ο πρόεδρος της ΕΚΤ απάντησε-μετά από έναν έντονο διάλογο, όπως προκύπτει από τα σχετικά πρακτικά - ότι

*'It is true that the Troika does not decide. It is the EuroGroup that decides, because it is the Euro Group that decides to finance the programmes. The programmes are financed from national budgets with national contributions: it is national taxpayers who are being asked to pay taxes for these programmes. So it is the EuroGroup as the political institution – I think we can call it that – that decides on the programmes. The Troika, at least as far as the ECB is concerned, has an advisory role.'*²⁷⁰

Πράγματι, όπως προκύπτει από το οικείο κανονιστικό πλαίσιο²⁷¹, στην ΕΚΤ απονεμήθηκε συμβουλευτικός ρόλος, από κοινού με την

δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα, OJ L 140, 27.5.2013, p. 1–10.

²⁶⁷ *Braun, B.*, 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 44-45.

²⁶⁸ Συγκεκριμένα, της *Sylvie Goulard*, της Συμμαχίας Φιλελεύθερων και Δημοκρατών για την Ευρώπη (ALDE).

²⁶⁹ Βλ. αναλυτική περιγραφή της διαδικασίας αυτής στο Κεφάλαιο (V) (Παράγραφος V.ii.ε), περί των μέσων λογοδοσίας της ΕΚΤ.

²⁷⁰ *European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs*, Monetary Dialogue with Mario Draghi, President of the ECB, Pursuant to Article 284(3) of the EC Treaty, Brussels, 23 September 2013, 1-015, p. 8· at https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annex/ecb.sp130923_transcript.en.pdf?7cf25534c6e307a224b4602abb54019f (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁷¹ Βλ. άρθρ. 3(1), (3b), (4b) και (6) Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 407/2010 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2010 για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως προς τον σχεδιασμό και τις επιγενόμενες τροποποιήσεις των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής και των όρων που πρόκειται να τεθούν σε κάθε κράτος-μέλος που θα ζητούσε την ένταξή του σε ένα τέτοιο πρόγραμμα. Ωστόσο, αυτό δεν συνεπάγεται σε καμία περίπτωση την *rationae materiae* εξαίρεση των σχετικώς ασκουμένων αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ εκτός του πλαισίου δημοκρατικής λογοδοσίας της. Έτσι, σε συνέχεια των πορισμάτων που εξήχθησαν από τον ως άνω *Monetary Dialogue* μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ΕΚΤ, η *ECON* διεξήγαγε έρευνα²⁷² που διήρκεσε ως τους πρώτους μήνες του 2014 σχετικά με τον ρόλο και τη συνολική λειτουργία της «Τρόικας» στα κράτη-μέλη που εντάχθηκαν σε προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, στο πλαίσιο της οποίας διαπίστωσε ότι οι απονεμημένες στην κεντρική τράπεζα αρμοδιότητες βρίσκονται σε αντίθεση με την εντολή που τις έχει απονεμηθεί από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο²⁷³ (σημειώνεται ότι οι αρμοδιότητες αυτές της ΕΚΤ σχολιάστηκαν αρνητικά και από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως «ιδιαιτέρως ευρείες»²⁷⁴, διαπίστωση με την οποία συμφώνησε και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή²⁷⁵), καλώντας την κεντρική τράπεζα αφ' ενός να περιορίσει τον ρόλο της σε μια περισσότερο συμβουλευτικού και εγγυητικού χαρακτήρα συμμετοχή στις σχετικές διαδικασίες²⁷⁶ και αφ' ετέρου να ενισχύσει τον βαθμό διαφάνειας της δράσης της, όπως και των εθνικών κεντρικών τραπεζών, ιδίως κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων παροχής χρηματοδότησης

χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης, όπως και άρθρ. 13(1), (3), (7) και 14(6) της Συνθήκης της 11ης Ιουλίου 2012 για την ίδρυση του ESM.

²⁷² *European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs*, 'Report on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries (2013/2277(INI))', (2014a), Rapporteur: Othmar Karas, Liem Hoang Ngoc· at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+PDF+V0//EN> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁷³ *Ibidem*, p. 11.

²⁷⁴ *European Court of Auditors*, Special report No 18/2015, 'Financial assistance provided to countries in difficulties', 2015, p. 48· at https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_EN.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁷⁵ Όπως αναφέρεται στην ίδια ως άνω Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. *Ibidem*, p. 87.

²⁷⁶ *European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs*, 'Report on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries (2013/2277(INI))', (2014a), Rapporteur: Othmar Karas, Liem Hoang Ngoc, para. 92.

από τον μηχανισμό *ELA*²⁷⁷, σε συνέχεια όσων αναφέρθηκαν σχετικώς στις αμέσως προηγούμενες παραγράφους. Επί των παρατηρήσεων αυτών της *ECON* ο διάλογος μεταξύ των δύο οργάνων συνεχίστηκε για το διάστημα των αμέσως επόμενων ετών, με την άμεση απάντηση εκ μέρους της ΕΚΤ του ερωτηματολογίου που συμπεριελήφθη στην έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²⁷⁸, ενώ ζητήματα σχετικά με τον ρόλο της ΕΚΤ κατά τον σχεδιασμό και την επίβλεψη επί της εφαρμογής των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής των κρατών-μελών αποτέλεσαν αντικείμενο διαλόγου μεταξύ του προέδρου *Draghi* και των μελών της *ECON* στην ακρόαση του πρώτου τον Νοέμβριο του 2015²⁷⁹. Αναφορά στον δικαστικό έλεγχο επί των ζητημάτων αυτών, ιδίως στο πλαίσιο των αποφάσεων *Pringle*²⁸⁰ και *Gauweiler*²⁸¹ του ΔΕΕ, θα γίνει στο Πέμπτο Κεφάλαιο της μελέτης.

1.3. Τεχνοκρατία και νομιμοποίηση: ιστορικό momentum και δογματική προσέγγιση

Από τη δυναμική εξέλιξη των εξεταζόμενων ζητημάτων προϊόντος του χρόνου, σηματοδοτείται η έναρξη μιας νέας εποχής για τα τραπεζικά συστήματα των κρατών-μελών της ευρωζώνης. Κεντρικό χαρακτηριστικό της μια εκ νέου οικειοθελή παραχώρηση τμήματος της κρατικής κυριαρχίας των τελευταίων, την μεγαλύτερη μετά την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος το 1999²⁸². Αρκεί να αναλογιστεί κανείς τη

²⁷⁷ *Ibidem*, Para. 93-95.

²⁷⁸ *European Central Bank*, 'ECB's replies to the questionnaire of the European Parliament supporting the own initiative report evaluating the structure, the role and operations of the "troika" (Commission, ECB and the IMF) actions in euro area programme countries', 2014· at https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/140110_ecb_response_troika_questionnaire.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁷⁹ *European Central Bank*, Hearing at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee Introductory statement by Mario Draghi, President of the ECB, Brussels, 12 November 2015· at <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp151112.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

²⁸⁰ *Court of Justice of the European Union*, Judgment of the Court (Full Court), 27 November 2012, *Thomas Pringle v Government of Ireland and Others*, Reference for a preliminary ruling from the Supreme Court, Case C-370/12.

²⁸¹ *Court of Justice of the European Union*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, *Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag*, Request for a preliminary ruling from the Bundesverfassungsgericht, Case C-62/14.

²⁸² Όπως είχε αποφανθεί σχετικώς και το ΔΕΚ στη μνημειώδη *Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL)*, Case 6/64, E.C.R. 585, 593 (1964):

σημαντική μεταβολή των συνθηκών υπό τις οποίες οι ως άνω τράπεζες θα μπορούν να επενδύουν σε κρατικά ομόλογα, όπως και τη γενικότερη χαλάρωση της εξάρτησής τους από τον κρατικό εναγκαλισμό, όπως αυτός εκφράζεται μέσω των χορηγουμένων πιστώσεων και της κρατικής συμμετοχής στο μετοχικό ή το ομολογιακό κεφάλαιο εταιριών δημοσίου ενδιαφέροντος. Από την άποψη της σχέσης των ίδιων των κρατών με τα ενωσιακά όργανα, η εκχώρηση κυριαρχίας μπορεί να παρουσιάσει μεγάλη τυπολογική ποικιλία: χαρακτηριστικό παράδειγμα, η απόρριψη της επιλογής της ελληνικής κυβέρνησης προκειμένου για τη θέση του διευθύνοντος συμβούλου της Εθνικής Τράπεζας, κ. Γ. Μιχελή, μετά από ακρόασή του στην ΕΚΤ, όπως και η «υπό όρους» έγκριση εκείνης της κας Α. Κατσέλη, προκειμένου για τη θέση της προέδρου της τράπεζας, το 2015.

Τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο, η ΕΚΤ κέρδισε αναντίρρητα τον καινούργιο της ρόλο, τόσο λόγω της (κατά κοινή ομολογία) επιτυχούς συμβολής της στη διαχείριση της πρόσφατης διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης, όσο και μέσω της συνεισφοράς της στη διαχείριση της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης στην Ευρωζώνη. Μάλιστα, η διεύρυνση αυτή των αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ έλαβε χώρα ακριβώς λόγω της αδράνειας των δημοκρατικώς νομιμοποιημένων οργάνων της ΕΕ σχετικά με την διαμόρφωση ενός λειτουργικού και βιώσιμου για το ενιαίο νόμισμα πλαισίου²⁸³. Εξίσου σαφής, όμως, είναι η νέα διαρροή κρατικής κυριαρχίας από τα κράτη-μέλη και η αποδυνάμωση κρατικών οργάνων υπολόγων (περισσότερο ή λιγότερο) στα εθνικά κοινοβούλια. Ευλόγως, εγείρονται ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών, καθώς υπό τα νέα αυτά δεδομένα οι παραδοσιακές δομές επί των οποίων έχουν δομηθεί οι δυτικές κοινοβουλευτικές δημοκρατίες έχουν ξεπεραστεί από τα γεγονότα²⁸⁴.

'By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights and have thus created a body of law which binds their nationals and themselves'.

²⁸³ Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, Executive Summary.

²⁸⁴ Βλ. τους συναφείς προβληματισμούς που καταγράφονται για την ανεπάρκεια ελεγκτικών μηχανισμών επί της Ελληνικής Κεντρικής Τράπεζας από την *Μουζουράκη*,

Η έννοια της νομιμοποίησης διακρίνεται εν πρώτοις, σε θεωρητικό επίπεδο, από εκείνη της νομιμότητας. Η διάκριση αυτή δεν αφομοιώνεται πάντοτε επαρκώς κατά την εφαρμογή εκάστης έννοιας, αφού αμφότερες αποτελούν συνέχεια της κρατικής εξουσίας²⁸⁵ και ετυμολογικά προέρχονται από την ίδια ρίζα²⁸⁶. Ωστόσο, στο πλαίσιο της νομικής ορολογίας η μία δεν προϋποθέτει την άλλη απαραίτητα.

Η νομιμότητα είναι το πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει ν' ασκείται η κρατική εξουσία. Το πλαίσιο αυτό σχεδιάσθηκε κατά τις βασικές του γραμμές από την ίδια την κρατική εξουσία και εξειδικεύεται προϊόντος του χρόνου και εν όψει των εκάστοτε αναγκών και πάλι από αυτήν. Το κατ' αρχάς *absurdum* της δέσμευσης της κρατικής εξουσίας από το πλαίσιο που η ίδια θέτει αποτελεί την πεμπουσία της διάκρισης του Κράτους Δικαίου από το Αστυνομικό Κράτος, τα δε επιμέρους ζητήματα διαχρονικού δικαίου επιλύονται μέσω της τυπικής ισχύος των κανόνων δικαίου, των ερμηνευτικών μεθόδων της νομικής επιστήμης, των γνησίως ερμηνευτικών νόμων, των πορισμάτων της νομολογίας και άλλων ερμηνευτικών εργαλείων, η τυπολογία των οποίων μπορεί να διαφοροποιείται από μια έννομη τάξη σε άλλη και (πολύ περισσότερο) από έναν νομικό πολιτισμό σε άλλον.

Εξ άλλου, η νομιμοποίηση δεν αναφέρεται απαραίτητα σε κατάσταση νομική, αλλά αποτελεί έννοια ευρύτερη. Είναι ένα βήμα μετά από το νόμιμο, δικαιολογώντας το ως ουσιαστικά δίκαιο, ως «ορθό». Όπως παρατηρεί ο καθηγητής *Σπυρόπουλος*, η νομιμοποίηση είναι έννοια

Π., «Ο θεσμικός ρόλος και οι λειτουργίες της Τράπεζας της Ελλάδος στην ενωσιακή και στην ελληνική έννομη τάξη», *ΕφημΔΔ* 4/2013, σελ. 534-550, όπως και τους προβληματισμούς που είχε διατυπώσει ο *Γώγος, Κ.*, αναφορικά με τις διατυπώσεις ανεξαρτησίας με τις οποίες εξοπλίζεται το ΕΣΚΤ και τη συμβατότητά τους με τη δημοκρατική αρχή, in «Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ως φορέας 'παράπλευρης' κοινοτικής εξουσίας. Ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης υπό την οπτική γωνία του ελληνικού Συντάγματος», *ΤοΣ*, 1/2003, σελ. 49 επ..

²⁸⁵ Βλ. και κατωτέρω, Παράγραφο υπό 7.3.2.

²⁸⁶ *νομό'- κ. νομό- α' συνθετικό λέξεων που δηλώνει ότι κάτι σχετίζεται με νόμο ή γίνεται σύμφωνα με νόμο. [...]*

νομιμοποίηση (η) [1833] {-ης κ. -ήσεως | -ήσεις, -ήσεων} η διαδικασία και η πράξη με την οποία κάτι γίνεται νόμιμο [...].

νομιμότητα (η) [μτγν.] {χωρ. πληθ.} 1. η συμφωνία με τους νόμους, με τους κανόνες και τα θεσπίσματα του Δικαίου [...] 2. (ειδικότ.) η τήρηση των νόμων και των κανόνων του Δικαίου [...] 3. το νόμιμο καθεστώς, ομαλή λειτουργία των θεσμών σύμφωνα με τους δημοκρατικούς κανόνες [...].

Βλ. σε *Μπαμπινιώτη, Γ.*, «Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας», Δεύτερη Έκδοση, Κέντρο Λεξικολογίας ΕΠΕ, Αθήνα 2002, σελ. 1188.

λιγότερο αξιωματική και περισσότερο εύλογη. Η νομιμοποίηση μπορεί να παρασχεθεί, στο πλαίσιο του νομικού μας συστήματος, με διάφορα νομικά μέσα, κυρίως με εκλογή ή διορισμό· κοινός τόπος, η (άμεση ή έμμεση, αντιστοίχως) αναγωγή στο εκλογικό σώμα. Όμως, η νομιμοποίηση μπορεί να μην αφορά ευθέως στον φορέα άσκησης της δημόσιας εξουσίας, αλλά στον τρόπο άσκησης αυτής ή σε ήδη καθορισμένο από τη νομιμότητα τμήμα της²⁸⁷. Αυτό γίνεται με την νομοθετική εξουσιοδότηση και με την υπεξουσιοδότηση.

Αντιθέτως, οι έννοιες της νομιμοποίησης και της κρατικής κυριαρχίας συνδέονται στενά²⁸⁸. Κατά τον M. Weber, τα είδη της νομιμοποίησης ενός πολιτικού συστήματος, απαραίτητο στοιχείο της σταθερότητάς του και της αποδοχής των αποφάσεων των κυβερνώντων²⁸⁹, αντιστοιχούν στην τριχοτόμηση της έννοιας της κυριαρχίας, η οποία μπορεί να λάβει τις ακόλουθες μορφές: (α) «παραδοσιακή κυριαρχία»/‘*traditionale Herrschaft*’, (β) «κυριαρχία του νόμου»/‘*legale Herrschaft*’, και (γ) «χαρισματική κυριαρχία»/‘*charismatische Herrschaft*’²⁹⁰. Με βάση τα τρία αυτά είδη κυριαρχίας, ο Weber εισήγαγε στον φιλοσοφικοπολιτικό διάλογο τα αντίστοιχα είδη νομιμοποίησης: (α) Την «παραδοσιακή νομιμοποίηση», η οποία βασίζεται στο κοινωνικό έθιμο και στην «θεσμική συνήθεια», όπως αυτή διαμορφώνεται από την παράδοση μιας συγκεκριμένης κοινωνίας και από την ιστορική συνέχεια στη λειτουργία των θεσμών της· η μορφή αυτή νομιμοποίησης απαντάται ιδίως σε φυλετικές κοινωνίες, με κυρίαρχο το στοιχείο της κληρονομικής διαδοχής στις θέσεις εξουσίας. (β) Την «ορθολογική νομιμοποίηση» ή αλλιώς «νομιμοποίηση διά του νόμου», στο πλαίσιο της οποίας η νομοπαραγωγή και η εφαρμογή των κανόνων δικαίου διεξάγονται βάσει μιας νομικώς προβλεπόμενης διαδικασίας, με βάση το δημόσιο συμφέρον· έτσι, οι εξουσιάζοντες αντλούν νομιμοποίηση διά της εμπιστοσύνης των διοικουμένων στις πράξεις τους. Και τέλος, (γ) την «χαρισματική νομιμοποίηση», όπου η θέσπιση και εφαρμογή του δικαίου βασίζεται κατά κύριο λόγο στην ψυχολογική επιρροή του χαρισματικού

²⁸⁷ Σπυρόπουλος, Φ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 17.

²⁸⁸ Για τις έννοιες της κρατικής κυριαρχίας και της κρατικής εξουσίας, βλ. κατωτέρω, Κεφάλαιο υπό 7.3.1..

²⁸⁹ Tyler, T., ‘Why People Obey the Law’, Yale University Press, New Haven 1990 (passim). Το ίδιο γίνεται δεκτό και στο επίπεδο του Διεθνούς Δικαίου· βλ. Boyle, A. & Chiknik, Ch., ‘The Making of International Law-Foundations of Public International Law’, Oxford University Press, Oxford-New York 2007, pp. 23, 24.

²⁹⁰ Weber, M., ‘Die Drei Reinen Typen der Legitimen Herrschaft’, Preussische Jahrbücher 187, 1-2, 1922 (passim).

ηγέτη επί των διοικουμένων· στην περίπτωση αυτή, ο προσωπικός χαρακτήρας της εξουσίας είναι προφανής, και συνεκδοχικά οι πολιτικοί και διοικητικοί θεσμοί περιθωριακοί²⁹¹. Εξελίσσοντας την τριχοτόμηση αυτή, ο *N. Luhmann* την διακρίνει σε «νομιμοποίηση μέσω της διαδικασίας» (σύμφωνα με την οποία, ο νομιμοποιητικός παράγων των αποφάσεων δεν είναι το αληθές, το δίκαιο και συνεπώς το ορθό περιεχόμενό τους, αλλά η διαδικασία θέσπισής τους²⁹²), σε «νομιμοποίηση μέσω της αυθεντίας» (όπου η νομιμοποίηση κανόνων και επιδιώξεων γίνεται διά της επίκλησης υπερφυσικών δυνάμεων, σε μια προσέγγιση περισσότερο φυσικοδικαιικού χαρακτήρα²⁹³) και, τέλος, σε «νομιμοποίηση διά του αποτελέσματος», στο πλαίσιο της οποίας το δρών όργανο αρύεται νομιμοποίηση από τα θετικά για το δημόσιο συμφέρον εξωτερικά αποτελέσματα της δράσης του²⁹⁴. Η αρχική σύλληψη της διάκρισης της έννοιας της νομιμοποίησης στη θεωρία του *Weber*, μοτίβο το οποίο ακολούθησαν και οι μεταγενέστερες κατηγοριοποιήσεις, ερείδεται στις κοινές αξίες οι οποίες ενώνουν τα μέλη μιας συγκεκριμένης κοινωνίας σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο (καθώς, κατά την ίδια θεωρία, οι κοινωνίες παρουσιάζουν μια παλινδρομική/κυκλική πορεία αναφορικά με την αποδοχή των αξιών αυτών)· συνεπώς, η νομιμοποίηση (που θεωρείται ως απαραίτητη για την αποδοχή των αποφάσεων της ηγεσίας από την κοινωνία) διαφέρει αναλόγως του κατά πόσον η εκάστοτε πλειοψηφία της κοινωνίας αποδίδει μεγαλύτερη βαρύτητα στην τήρηση των παραδόσεων ή της νομικά προβλεπόμενης διαδικασίας.

Οι μεταγενέστερες υποδιαίρεσεις της έννοιας της νομιμοποίησης είναι εντυπωσιακά πολλές, ίσως και υπεραναλυτικές, εν πολλοίς δε εκφεύγουν

²⁹¹ *O' Neil, P.*, 'Essentials of Comparative Politics', W.W. Norton & Company Editions, New York 2010, pp. 35-38.

²⁹² Η μορφή αυτή νομιμοποίησης απαντάται και στο Διεθνές Δίκαιο· βλ. *Franck, T.*, 'Legitimacy in the International System', *American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4, October 1988, pp. 705-759, p. 705-706· *του ιδίου*, 'The Power of Legitimacy Among Nations', Oxford University Press, New York 1990, p. 3 et seq..

²⁹³ *Chaves, M.*, 'Secularization as Declining Religious Authority', 72 *Social Forces* 1994, p. 749-774, p. 755-756.

²⁹⁴ *Luhmann, N.*, 'Legitimation durch Verfahren', 6th ed., Frankfurt auf Main, Suhrkamp 2006 (passim)· για την ελληνική μετάφραση του έργου, βλ. *Luhmann, N.*, «Νομιμοποίηση μέσω Διαδικασίας», (μτφ.: Βαθιώτη, Κ.), Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 1999, σελ. 389. Για την παραδοσιακή προσέγγιση αυτής της τριχοτόμησης, βλ. και *Waters, T., & Waters, D.*, 'Weber's Rationalism and Modern Society', Palgrave Books 2015, pp. 137-138, και σε *Bendix R.*, 'Max Weber: an intellectual portrait', University of California Press, 1977, p. 295.

του ενδιαφέροντος της ανάπτυξης αυτής²⁹⁵. Θα επιμείνουμε, ωστόσο, στην έννοια της «νομιμοποίησης εκ του αποτελέσματος», αφού ο ρόλος της είναι κεντρικός για την αποδοχή της δογματικής συμβατότητας της δράσης των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών στην κοινοβουλευτική δημοκρατία. Ο χαρακτήρας της μορφής αυτής νομιμοποίησης είναι περισσότερο πολιτικός παρά νομικός - κάτι οπωσδήποτε αξιοσημείωτο, αν κάνει κάποιος την αντιδιαστολή με την απόφαση ενδυνάμωσης των τεχνοκρατικών θεσμών, η οποία εκπορεύθηκε ακριβώς από την αναγκαιότητα διαχωρισμού της δράσης τους από την πολιτική εξουσία - . Ο πολιτικός αυτός χαρακτήρας της «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίησης» γίνεται σαφής από την διάκριση σε *'input'*, *'output'* και *'throughput legitimacy'*, διάκριση την οποία εισήγαγε ο *Fritz Scharpf* και εξέλιξε η *Vivien Schmidt*: η διάκριση αυτή εισήχθη από την μεριά της Πολιτικής Επιστήμης, αφορά δε στην εξειδίκευση των τρόπων ενίσχυσης της «πολιτικής νομιμοποίησης»/ *'political legitimacy'* της κυβέρνησης. Οι τρόποι αυτοί είναι τρεις: η αποτελεσματικότητα της δράσης του νομιμοποιούμενου οργανισμού υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και επί τη βάσει προκαθορισμένων στόχων (*'output legitimacy'* ή *'legitimacy through performance'*): η ανταπόκριση του νομιμοποιούμενου οργανισμού στις ανησυχίες, υποδείξεις και προτάσεις των πολιτών μετά από την συμμετοχή τους στην νομοπαραγωγική διαδικασία και στην ενεργή αξιολόγηση της άσκησης της εξουσίας²⁹⁶ (*'input legitimacy'*): τέλος, η *'throughput legitimacy'*, η οποία αποτελεί μια ενδιάμεση μορφή νομιμοποίησης μεταξύ της *input* και της *output*: συγκεκριμένα, ενώ η *input* ασχολείται με το υποκείμενο της νομοπαραγωγής και η *output* με το αποτέλεσμα αυτής, η *throughput legitimacy* ασχολείται με τον τρόπο

²⁹⁵ Για λόγους πληρότητας, παραθέτουμε την διάκριση της νομιμοποίησης σε *'numinous'* και *'civil legitimacy'*, σε *'good governance'* και *'bad governance'*, σε *'negative'* και *'positive legitimacy'* και σε *'instrumental'* και *'substantive legitimacy'*: αναλυτική παρουσίαση αρκετών εξ αυτών των διακρίσεων, βλ. σε *Weigand, F.*, 'Investigating the Role of Legitimacy in the Political Order of Conflict-Torn Spaces', LSE International Development, Working Paper SiT/WP/04/15, April 2015. Πράγματι, η περιπτώσιολογία είναι σχεδόν ατέρμονη. Ενδεικτικώς, αναφερόμαστε στα *standards* της Παγκόσμιας Τράπεζας σχετικά με την «καλή διακυβέρνηση», στο πλαίσιο των οποίων διατυπώνονται προτάσεις επί των ακόλουθων κατηγοριών, οι οποίες καλύπτουν περισσότερα του ενός είδη νομιμοποίησης: Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption. *The World Bank*, 'The Worldwide Governance Indicators Project' at <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (τελευταία πρόσβαση: 27.9.2018).

²⁹⁶ Η συμμετοχή αυτή μπορεί να γίνει μέσω των γενικών ελεύθερων εκλογών, δημοψηφισμάτων, κοινωνικής διαβούλευσης, *fora* πολιτών και άλλων αμεσοδημοκρατικών διαδικασιών.

θέσπισης των κανόνων δικαίου, συμπίπτοντας εν πολλοίς με την παραδοσιακή «νομιμοποίηση εκ της διαδικασίας»²⁹⁷.

Στη «νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος», που αντιστοιχεί στην *'output legitimacy'*, βασίζεται κατά το μάλλον ή ήττον το τεχνοκρατικό μοντέλο, κυρίαρχο στην περίπτωση των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών. Πράγματι, εν όψει της αυξημένης ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν, η νομιμοποίηση των κεντρικών τραπεζών δείχνει να πάσχει στο πεδίο της *'input legitimacy'*, αφού εν προκειμένω η «νομοπαραγωγή» στον τομέα της νομισματικής πολιτικής στεγανοποιείται όχι απλώς από την κοινωνία, αλλά και από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους των πολιτών, ακόμη και από την κυβέρνηση που απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της πλειοψηφίας αυτών. Ωστόσο, η τεχνοκρατική αυτή απομόνωση αντισταθμίζεται από την αποτελεσματικότερη λειτουργία των κεντρικών τραπεζών στην αντιμετώπιση του πληθωρισμού²⁹⁸ και κάθε άλλου καθήκοντος που τους έχει ανατεθεί (όπως π.χ. η εύρυθμη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος). Έτσι, το πρότυπο της ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίηση» (*'output legitimacy'*)²⁹⁹, εκτός από την «νομιμοποίηση εκ της διαδικασίας» (*'throughput legitimacy'*) την οποία επίσης απολαμβάνουν εφ' όσον τηρούνται οι κανόνες της νομοθετικής προς αυτήν εξουσιοδότησης.

Ωστόσο, η έννοια της νομιμοποίησης, εξεταζόμενη ιδίως στο επίπεδο των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών, οφείλει να προσεγγισθεί με τρόπο συγκεκριμένο, αφού οι προαναφερθείσες έννοιες παίρνουν διαφορετικό περιεχόμενο στο πλαίσιο της οργάνωσης και της λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών. Για παράδειγμα, μόνο και μόνο η κρίση περί της

²⁹⁷ *Scharpf, F.*, 'Political Legitimacy in a Non-optimal Currency Area', Max-Planck Institut Für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 13/15, Köln, October 2013, p. 6 et seq., 22 et seq. του ίδιου, 'Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU', Max-Planck Institut Für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 03/1, Köln 2003, Para. 1, 2.2. *Schmidt, V.*, 'Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput', 61 Political Studies 2013, p. 2-22.

²⁹⁸ Νοούμενου ως διαρκούς αύξησης του γενικού επιπέδου τιμών· με τον όρο «διαρκής» εννοείται ότι αυξήσεις που δεν έχουν διάρκεια αποκλείονται προκειμένου για τον υπολογισμό του επιπέδου πληθωρισμού και με τον όρο «γενικό επίπεδο τιμών» εννοείται η αντιστοίχιση με τον μέσο όρο των τιμών, όπως αυτή αποτυπώνεται στον «Δείκτη Τιμών Καταναλωτή». Διά του πληθωρισμού εκδηλώνονται μείωση της αγοραστικής δύναμης των καταναλωτών, ελλείψεις διαρκών αγαθών, ανισοβαρής κατανομή των παραγωγικών πόρων, ενώ συχνά το φαινόμενο οδηγεί στον υπερπληθωρισμό.

²⁹⁹ *Braun, B.*, 'Two Sides of the Same Coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 12.

«εκ του αποτελέσματος νομιμοποίησης» μιας κεντρικής τράπεζας, προϋποθέτει την έυρεση ενός κοινά αποδεκτού τρόπου αξιολόγησης του έργου της· πώς όμως μπορεί να γίνει αυτό, χωρίς να διασαλευθεί η ανεξάρτητη λειτουργία της; Και, εφ' όσον γίνει δεκτό ότι η κεντρική τράπεζα δεν ανταποκρίθηκε στους στόχους που της είχαν τεθεί, τί ακριβώς συνεπάγεται η αποτελεσματική της λογοδοσία; Επίσης, σε περίπτωση αποτυχίας της λειτουργίας της κεντρικής τράπεζας, η λύση για την βελτίωση της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος είναι η αύξηση ή ο περιορισμός της ανεξαρτησίας της; Στα ζητήματα αυτά, ήτοι στην διαπλοκή των εννοιών της νομιμοποίησης των κεντρικών τραπεζών με την ανεξαρτησία και την λογοδοσία τους, θα αναφερθούμε αναλυτικά στην επόμενη Παράγραφο, όπως και στα επόμενα δύο κεφάλαια του πρώτου αυτού μέρους της μελέτης.

Ως μια πρώτη αξιολόγηση όσων προηγήθηκαν, μπορεί ήδη από το σημείο αυτό να διαπιστωθεί ότι οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις εξαρτώνται από τα οικονομικά δεδομένα περισσότερο από ποτέ. Η δημοσιονομική αυστηρότητα φαντάζει ως μέγεθος αντιστρόφως ανάλογο της «θεσμικής τυπολατρίας» του παραδοσιακού συνταγματισμού. Παρά τον μεταβατικό χαρακτήρα της περιόδου (τόσο από πολιτικής/θεσμικής, όσο και από οικονομικής άποψης), η παραγνώριση του καθήκοντος διαφανούς λειτουργίας και ουσιαστικής λογοδοσίας οργάνων ή θεσμών που ασκούν δημόσια εξουσία, δεν αποτελεί θεμιτή επιλογή (ούτε δογματικά, ούτε δικαιοπολιτικά) στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Δεν γίνεται να παραγνωριστεί, επίσης, ότι τόσο οι Συνθήκες³⁰⁰, όσο και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης³⁰¹, ανάγουν την κοινή συνταγματική παράδοση των κρατών-μελών σε βασικό θεμελιωτικό παράγοντα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Οι βασικές αυτές παραδοχές της σύγχρονης δημοκρατίας δεν αναιρούνται από την τάση επικράτησης ενός λιγότερο φορμαλιστικού σχεδιασμού των δημοκρατικών θεσμών, και

³⁰⁰ Βλ. άρθρα 2 και 6 § 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως και τη ρητή παραπομπή στην ΕΣΔΑ από αυτή.

³⁰¹ Το οποίο αξιοποίησε τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, για να αναγνωρίσει αρκετά θεμελιώδη δικαιώματα ως γενικές αρχές του Ευρωπαϊκού Δικαίου, μεταξύ των οποίων και την προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων, όπως και του δικαιώματος στην οικονομική ελευθερία. Πρβλ. την πολυσυζητημένη απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου περί της συνταγματικότητας της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου διατύπωσε έντονα τη θέση ότι η περαιτέρω ενοποίηση της Ευρώπης «δεν μπορεί να θίξει την δημοκρατική αρχή, η οποία κατά το άρθρο 79 παρ. 3 του Θεμελιώδους Νόμου ανήκει στον πυρήνα των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων του Γερμανικού Συντάγματος. Μάλιστα, το κριτήριο για την εφαρμογή της αρχής αυτής είναι κυρίως εθνικό: δεν επιτρέπεται να καταστεί η Γερμανική Βουλή 'ένα κενό κέλυφος, χωρίς αρμοδιότητες', δεδομένου ότι εκ των ων ουκ άνευ στοιχείο της Δημοκρατίας είναι η απ' ευθείας νομιμοποίηση της κρατικής εξουσίας μέσω της τελικής αναγωγής της στο λαό».

με αντίστοιχη προτίμηση σε περισσότερο οικονομοκεντρικά σχετικά μοντέλα, σχεδιασμένα κατά τις επιταγές του μονεταρισμού³⁰². Έτσι, σε συμφωνία με τα παραπάνω, κάθε αναδόμηση των γενικών αρχών επί των οποίων εδράσθηκε η Ένωση εν γένει (ή, τουλάχιστον, η νομισματική ένωση και τα νέα συστατικά της μέρη) οφείλει να διενεργηθεί με προοπτική δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας, παραγόντων απαραίτητων προκειμένου για την *de lege* και *de facto* υπαγωγή των νέων θεσμικών δεδομένων και συσχετισμών δυνάμεων υπό τη δημοκρατική αρχή.

1.4. Περισσότεροι θεσμοί: Περισσότερη τεχνοκρατία συνεπάγεται μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα;

Η αναδρομή στην ιστορία των οικονομικών θεσμών των τελευταίων εκατό ετών τουλάχιστον δείχνει πως η απάντηση στις οικονομικές κρίσεις αναζητείται στην τεχνοκρατία, όπως αυτή εκφράζεται μέσω της δημιουργίας νέων θεσμών ή/και διακυβερνητικών *fora* ή της συμπλήρωσης του υπάρχοντος πλαισίου κανόνων. Μάλιστα, όπως προκύπτει από τις προεκτεθείσες παρατηρήσεις, η «θεσμική» αυτή «κινητικότητα» απομακρύνεται όλο και περισσότερο από το παραδοσιακό για τις σύγχρονες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες χέρι της λογοδοσίας ενώπιον των δημοκρατικώς αναδειχθέντων παικτών του πολιτεύματος, με κεντρικό φυσικά το κοινοβούλιο: πράγματι, η αρχικώς δημιουργηθείσες υποτυπώδεις κεντρικές τράπεζες-ταμιακοί υπόλογοι του κράτους εξελίχθηκαν σταδιακά σε ανεξάρτητους από την πολιτική εξουσία θεματοφύλακες της νομισματικής σταθερότητας, ενώ στις μέρες μας εξελίσσονται περαιτέρω σε υπερεθνικές κεντρικές τράπεζες (π.χ. Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) ή υπερεθνικές ρυθμιστικές αρχές (π.χ. «Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών», 'EBA') ακόμη πιο ανεξάρτητες από τα παραδοσιακά σχήματα λογοδοσίας. Περαιτέρω, η εξέλιξη αυτή πλαισιώνεται από την σύσταση διακυβερνητικών υπερεθνικών μορφωμάτων (G-7, G-10, G-20 κ.α.) που, παρά τον κεντρικής σημασίας ρόλο τους ως *policy makers*, δεν εντάσσονται σε οιαδήποτε παραδοσιακή κρατική ή υπερεθνική οργανωτική δομή. Η δυσαρμονία μεταξύ βαρύτητας των λαμβανομένων μέτρων – αποφάσεων – συστάσεων και της αποτελεσματικότητας ή καν πρόβλεψης καθεστώτος δημοκρατικής λογοδοσίας, είναι προφανής.

³⁰² Gerapetritis, G., 'Europe's new deal: a new version of an expiring new deal', *European Journal of Law and Economics*, 2013, Para 2.3· at <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10657-013-9422-z> (τελευταία πρόσβαση: 9.5.2018).

Είναι όμως αυτός ο ενδεδειγμένος τρόπος προκειμένου να δοθούν λύσεις στα ζητήματα που τίθενται από τις αγορές και από τις δυσλειτουργίες τους; Το ζήτημα απασχολεί ένα μεγάλο μέρος της σύγχρονης βιβλιογραφίας της οικονομικής ιστορίας και της ιστορίας των θεσμών. Ο *N. Ferguson*³⁰³ δέχεται, μιν, ότι τα αίτια τόσο της οικονομικής μεγέθυνσης ενός κράτους, όσο και της «στασιμότητας»³⁰⁴ την οποία παρουσιάζουν και οι σύγχρονες Δυτικές οικονομίες, μπορούν ασφαλώς ν' αναζητηθούν στους θεσμούς και στους νόμους που τους διέπουν. Όσο, μάλιστα, οι θεσμοί ενός κράτους τείνουν να σχηματοποιούνται ως συμμετοχικοί παρά ως εκμεταλλευτικοί³⁰⁵, τόσο η αναπτυξιακή δυναμική μιας κοινωνίας δείχνει να επιρρωνύεται σχηματίζοντας ένα δίπτυχο με αμφίδρομη δυναμική, οπτική που φαίνεται ότι συιμερίζονται και οι *F. Fukuyama*³⁰⁶ και *H. de Soto*³⁰⁷: κανείς, όμως, δε θεωρεί την «υπερρύθμιση» ως αποτελεσματικό τρόπο προκειμένου για την αποτελεσματική απόκριση στα προβλήματα που θέτει μια οικονομική κρίση, δίνοντας στον όρο ευρύ περιεχόμενο, ώστε να περιλάβει τόσο τη δημιουργία περισσότερων θεσμών απ' όσοι χρειάζονται, όσο και την έκδοση (ή την πρόβλεψη δυνατότητας έκδοσης) μεγάλου αριθμού κανονιστικών διατάξεων.

Αντιθέτως, διατυπώνονται έντονες επιφυλάξεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα ακόμη και των πλέον πρόσφατων προσπαθειών νομοθετικής αντιμετώπισης της τελευταίας χρηματοπιστωτικής κρίσης σε

³⁰³ *Ferguson, N.*, «Ο Μεγάλος Εκφυλισμός – Πώς Παρακμάζουν οι Θεσμοί και Πεθαίνουν οι Οικονομίες» (Μτφ: Νίκου Ρούσσου), Εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα, 2013.

³⁰⁴ Δανείζεται τον όρο (ως αντίποδα της οικονομικής μεγέθυνσης) από το εμβληματικό 'The Wealth of Nations' του Adam Smith, Βιβλίο I, Κεφ. 8, 1776. Ο Smith, αναζητώντας τα αίτια του αναπτυξιακού κορεσμού που χαρακτήριζε την μέχρι κάποιο χρονικό σημείο ακμάζουσα κινεζική οικονομία, αποδίδει την υφισιακή της προοπτική στους «ελαττωματικούς νόμους και θεσμούς» της: Από κοινού με τη γραφειοκρατία της, μια κακή νομοθεσία ή/και θεσμική διαρρύθμιση επιφέρει οικονομική τελμάτωση. Τα αντίδοτα; «Περισσότερο ελεύθερο εμπόριο, περισσότερη ευθάρρυνση για τις μικρές επιχειρήσεις, λιγότερη γραφειοκρατία και λιγότερη διαπλοκή στον καπιταλισμό» (βλ. «Ο Μεγάλος Εκφυλισμός ...», *ibidem*, σελ. 20-21).

³⁰⁵ Ο Αλέξης Ντε Τοκβίλ παρατηρεί με θαυμασμό την ιδιαίτερος ανεπτυγμένη συνεταιριστική δραστηριότητα των πολιτών του αγγλοσαξονικού κόσμου, αποδίδοντάς της σημαντικό μέρος της κοινωνικής και οικονομικής δυναμικής του τελευταίου στα χρόνια του μεγάλου Γάλλου (βλ. *de Tocqueville, A.*, 'Democracy in America', Βιβλίο I, Μέρος II, Κεφάλαιο 4, σε μετάφραση Mansfield και Winthrop, Chicago, 2000).

³⁰⁶ 'The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution', Farrar, Straus and Giroux, New York 2011.

³⁰⁷ 'The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else', Basic Books, New York 2000.

αμφότερες τις πλευρές του Ατλαντικού: αφ' ενός, του *Wall Street Reform and Consumer Protection Act* του 2010 (συντομότερα, «νόμος *Dodd-Frank*»), με στόχο -μεταξύ άλλων- και τον τερματισμό του καθεστώτος διασώσεων των *'too big to fail'* χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων από τον κρατικό προϋπολογισμό· ο νόμος εξουσιοδοτεί τους αρμόδιους ρυθμιστικούς φορείς να συντάξουν 243 κανόνες, να διεξαγάγουν 67 μελέτες και να εκδώσουν 22 περιοδικές εκθέσεις³⁰⁸. Αφ' ετέρου, το πλαίσιο της «Βασιλείας III»³⁰⁹ για τις κεφαλαιακές προδιαγραφές των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων³¹⁰, στο οποίο διατυπώνεται -μεταξύ άλλων- η υποχρέωσή τους ν' αντλήσουν νέα κεφάλαια ή να αποβάλλουν συγκεκριμένου ύψους στοιχεία του ενεργητικού τους, επί τη βάση της στρατηγικής σώρευσης κεφαλαίων σε περιόδους «παχέων αγελάδων», τα οποία θα λειτουργήσουν ως απόθεμα κατά τις «βροχερές ημέρες»: πολιτική, δηλαδή, που είχε εφαρμοστεί πριν από λίγα μόλις χρόνια από τους οικείους ρυθμιστικούς φορείς στο ισπανικό τραπεζικό σύστημα³¹¹, με τα γνωστά αποτελέσματα παταγώδους αποτυχίας, που οδήγησαν στην κατάρρευση πρώτα του ισπανικού τραπεζικού τομέα και επιγενομένως

³⁰⁸ Ενδεικτικά, αναφορικά τόσο με την (τυπολογική και αριθμητική) πληθώρα των εκδοθησόμενων πράξεων, βλ. τη σχετική ανάλυση του GAO ήδη από το Νοέμβριο του 2011, λίγο μετά, δηλαδή, τη θέση σε ισχύ του νέου νόμου: <http://www.gao.gov/products/GAO-12-151> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), όπως και τις προτάσεις του *Conti-Brown, P.*, σε *'The Power and Independence of the Federal Reserve'*, Princeton University Press, 2015, αναφορικά με τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις στη λειτουργία της κεντρικής τράπεζας των ΗΠΑ, με αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας τόσο του πολυδαίδαλου της ισχύουσας διάρθρωσης του οργανισμού, όσο και του πολυπληθούς των νεόκοπων ρυθμίσεων σχετικά με τις εξουσίες του, μέσω του νόμου *Dodd-Frank*. Πρβλ. τους 4.100 ψηφισθέντες νόμους και τα πάνω από 115.000 εκδοθέντα π.δ., υ.α., κανονιστικές πράξεις των ΟΤΑ κ. α. περιπτώσεις δευτερογενούς δικαίου, που εκδίδονται στην Ελλάδα της κρίσης με σημείο εκκίνησης το 1974 (οι αριθμοί αντιστοιχούν στην έκδοση 8,6 ρυθμιστικών πράξεων την ημέρα εκ μέρους του ελληνικού κράτους), βλ. σε *Αρβανίτη, Α.*, «Ο Πόλεμος με τη Γραφειοκρατία», Η Καθημερινή, Μόνιμες Στήλες, 31 Ιανουαρίου 2013.

³⁰⁹ At <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

³¹⁰ Μετά το πρώτο Σύμφωνο της ομώνυμης Επιτροπής του 1988 (που άφηνε περιθώριο στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να διατηρούν μεγάλες ποσότητες στοιχείων ενεργητικού σε σχέση με τα ίδια κεφάλαιά τους, με την προϋπόθεση ότι τα πρώτα ανήκαν σε *low risk* κατηγορίες, όπως για παράδειγμα ομόλογα του δημοσίου χωρών του ΟΟΣΑ) και την τροποποίησή του το 1996, με κύριο άξονα τον καθορισμό των κεφαλαιακών απαιτήσεων των τραπεζών από τις ίδιες επί τη βάση δικών τους εσωτερικών εκτιμήσεων για τους συντελεστές στάθμισης κινδύνου των στοιχείων ενεργητικού που διατηρούσαν στο χαρτοφυλάκιό τους.

³¹¹ *Ferguson, N.*, «Ο Μεγάλος Εκφυλισμός – Πώς Παρακμάζουν οι Θεσμοί και Πεθαίνουν οι Οικονομίες» (Μτφ: Νίκου Ρούσσου), Εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα 2013, Κεφάλαιο 2.

του χρηματοπιστωτικού συστήματος συνολικά κατά την περίοδο 2008-2012³¹².

Είναι εντυπωσιακό ότι την ίδια καχυποψία μοιράζονται και άνθρωποι της «τεχνοκρατικής πλευράς», επιφορτισμένοι με τη διοίκηση των ιδιωτικών ευρωπαϊκών τραπεζών, σχολιάζοντας (στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ομοσπονδίας, 'EBF'³¹³) το νέο ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο με αντικείμενο τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Τα σχόλια της EBF διατυπώθηκαν (2017) εν όψει τόσο των νέων αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την θεραπεία των αποτελεσμάτων της πρόσφατης κρίσης του χρηματοπιστωτικού τομέα και την πρόληψη παρόμοιας στο μέλλον, όσο και των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση των τραπεζικών δραστηριοτήτων³¹⁴, από κοινού με την υπό επεξεργασία πρόταση του Συμβουλίου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας³¹⁵ για την καθιέρωση μιας νέας εποπτικής απαίτησης σε σχέση με τη Συνολική Ικανότητα Απορρόφησης Ζημιών³¹⁶. Οι αντιπρόσωποι του ιδιωτικού χρηματοπιστωτικού τομέα υποστήριξαν ότι ναι μεν το σύνολο αυτό κανόνων στοχεύει στην ικανοποίηση ζωτικών για τον τραπεζικό χώρο αιτημάτων πολιτικής, κυρίως δε της εμπιστοσύνης του καταθετικού και επενδυτικού κοινού στο τραπεζικό σύστημα, επισημαίνουν όμως τον κίνδυνο να δυσχερανθούν παράλληλα τόσο η χρηματοδότηση της

³¹² Η, κατ' άλλους, 2008-2014, βλ. την σχετική έκθεση της *Banco de España*, 'Report on the Financial and Banking Crisis in Spain, 2008-2014', May 2017· at https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis_Completo_web_en.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

³¹³ Η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ομοσπονδία («ΕΤΟ», 'European Banking Federation'/'EBF') αποτελεί την ευρωπαϊκή ένωση των εθνικών ενώσεων τραπεζών, με στόχο «την προώθηση της χρηματοοικονομικής εκπαίδευσης, η οποία αποτελεί βασικό παράγοντα για τη διατήρηση μιας ισχυρής και υγιούς οικονομίας»· at <https://www.ebf.eu/about-us/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

³¹⁴ Βασισμένες επί των πορισμάτων της «Έκθεσης Liikanen» ('*Liikanen Report*', '*Liikanen Report*', High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector Chaired by Erkki Liikanen, Final Report, Brussels, 2 October 2012) με κύριους στόχους τους την αποφυγή ανάμιξης των συστημικά σημαντικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων σε εμπορικές δραστηριότητες υψηλού κινδύνου, όπως και τον περιορισμό της «σκιάδους τραπεζικής» ('*shadow banking*')· at http://ec.europa.eu/finance/bank/structuralreform/index_en.htm#maincontentSec1 (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

³¹⁵ *Financial Stability Board*, βλ. ως άνω Παράγραφο υπό 1.1.6..

³¹⁶ '*Total Loss Absorbency Capacity*'. Για τα πορίσματα της σχετικής διαβούλευσης, στην οποία έλαβε μέρος και αντιπροσωπεία της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών, βλ. https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/adequacy_loss_absorbing_capacity_global_systemically_important_banks-1.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

οικονομίας, όσο και η δυνατότητα παροχής εκ μέρους των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων του επιθυμητού φάσματος των οικείων υπηρεσιών προς το καταναλωτικό κοινό³¹⁷.

Η Ιστορία προδιαγράφει την δικαίωση της προσέγγισης αυτής³¹⁸. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα αναποτελεσματικής «υπερ-ρύθμισης» του χρηματοπιστωτικού τομέα, καταγράφεται η Μεγάλη Βρετανία της περιόδου λίγο πριν το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο ως και τα τέλη της δεκαετίας του 1970: παρά το παροιμιωδώς περιοριστικό και περίπλοκο ρυθμιστικό πλαίσιο στο οποίο υπαγόταν το 'City' του Λονδίνου, τόσο ως προς το σκέλος της «λιανικής» όσο και της επενδυτικής τραπεζικής [συγκεκριμένα, αποτελούσαν από τον *Exchange Control Act* του 1947, τον *Companies Act* του 1948, τον *Prevention of Fraud (Investments) Act* του 1958, το νόμο περί εταιριών του 1967, τον *Protection of Depositors Act* του 1963, πέρα από την εν γένει παρεμβατική πολιτική εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας³¹⁹, ενώ μετά το 1959, όταν και κρίθηκε ότι όλα τα ισχύοντα μέσα νομισματικής πολιτικής ήταν ανεπαρκή³²⁰, αποφασίσθηκε η θέσπιση νέων προστατευτικών διατάξεων που έθεταν ανώτατο όριο στον τραπεζικό δανεισμό³²¹], η βρετανική οικονομία έλαβε ως «αντίδωρο» μια μεγάλη τραπεζική κρίση, ένα χρηματιστηριακό κραχ, το «σκάσιμο φούσκας» στην οικεία αγορά ακινήτων και διψήφιο

³¹⁷ Βλ., σχετικώς, <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=651330> και http://www.euro2day.gr/ftcom_gr/article-ft-gr/554122/h-yperrythmish-evnoei-ta-dark-pools.html, τη στιγμή που ο επικεφαλής της αμερικανικής εποπτικής αρχής της κεφαλαιαγοράς ('*Securities and Exchange Commission*'), απαντώντας σε κατηγορίες που του προσάφθηκαν για υπερ-ρύθμιση της οικείας αμερικανικής αγοράς αναφορικά με την ανεξαρτησία του Προέδρου του δ.σ των αμοιβαίων κεφαλαίων και με την καταχώριση των hedge funds στα αρχεία του αμερικανικού Εμπορικού Επιμελητηρίου, μάλλον υπερασπίζεται τα αντίστοιχα αιτήματα πολιτικής, παρά την υπερ-ρύθμιση καθεαυτή- (http://www.euro2day.gr/ftcom_gr/article-ft-gr/63488/o-proedros-ths-sec-arneitai-thn-yperrythmish.html - τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

³¹⁸ Αναφορικά με τη σύνδεση της απλότητας της διάρθρωσης και λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος με την αποτελεσματικότητα της δράσης αυτού, βλ. τις αντίστοιχες παρατηρήσεις του άμεσου συνεργάτη του εμβληματικού προέδρου του *FRB*, *B. Eccles*, στο πλαίσιο προτάσεων που του κατέθεσε για τη διαρρύθμιση των σχέσεων κράτους-κεντρικών τραπεζών, την περίοδο της θέσπισης του *New Deal*. Σε *Currie, L.*, 'Memo to Eccles', April 1, 1935. Αναλυτικότερα, βλ. σε επόμενο κεφάλαιο.

³¹⁹ Επί παραδείγματι, αναφορικά με το ζήτημα της καταναλωτικής πίστης, οι τράπεζες υποχρεούντο να διατηρούν δείκτη ρευστότητας 28%.

³²⁰ Βάσει της Έκθεσης που εξέδωσε η 'Επιτροπή Ράνκλιφ' ('*Radcliffe Committee*', βλ. την ιστορική έκθεση δημοσιευμένη στον ιστότοπο <http://www.federalreserve.gov/pubs/rfd/1959/334/rfd334.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

³²¹ *Kynaston, D.*, 'The City of London - Vol. IV - A Club No More, 1945-2000', Pimlico, London 2001.

πληθωρισμό. Τη λύση κλήθηκε να δώσει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, με την έλευσή του στο Ηνωμένο Βασίλειο το 1976³²².

Η φιλελεύθερη αυτή θεώρηση είναι μάλλον κρατούσα στο δυτικό κόσμο, τουλάχιστον μεταπολεμικά. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται η υπογραφή της «Χάρτας του Ατλαντικού³²³» από τους διαφαινόμενους νικητές του πολέμου, *Roosevelt* και *Churchill*, πριν καν αυτός λήξει, με την οποία διακηρύχθηκε η πρόθεση των υπογραφόντων σχετικά με τον περιορισμό του κρατικού παρεμβατισμού στο παγκόσμιο εμπόριο. Λίγα χρόνια αργότερα, κατά τη σύναψη των συμφωνιών του *Bretton Woods*³²⁴, επαναδιατυπώθηκαν οι ίδιες φιλελεύθερες αρχές, ενώ οι νεοϊδρυθέντες διεθνείς οργανισμοί (το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Διεθνής Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης, *IBRD*³²⁵) δέσποσαν κατ' αποκλειστικότητα στο παγκόσμιο οικονομικό και χρηματοπιστωτικό στερέωμα για τα επόμενα 25 χρόνια χωρίς τη δημιουργία περισσότερων σημαντικών θεσμικών παικτών³²⁶, μέχρι και την ουσιαστική κατάργηση του κανόνα σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών τον Αύγουστο του 1971³²⁷. Για τον ευρωπαϊκό, δε, χώρο, μέχρι και τις τρεις τελευταίες δεκαετίες -όταν και επικράτησε η κοινοτική (και ήδη ενωσιακή)

³²² *Ferguson, N.*, «Ο Μεγάλος Εκφυλισμός», εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα 2013, σελ. 60 επ..

³²³ Ήδη από τις 14 Αυγούστου 1941· at http://www.un.org/en/aboutun/history/atlantic_charter.shtml (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

³²⁴ Τον Ιούλιο του 1944 από αντιπροσωπείες των Συμμάχων, στην ομώνυμη περιοχή του New Hampshire. Με τις εμβληματικές αυτές συμφωνίες σχηματοποιήθηκαν τα βασικά χαρακτηριστικά της μεταπολεμικής προσέγγισης της Οικονομίας και της Τραπεζικής, με οδηγούς την υιοθέτηση σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών έναντι του δολαρίου ΗΠΑ και τη μετατρεψιμότητα του τελευταίου σε χρυσό. Λίγα χρόνια αργότερα (1947) υπογράφηκε και η Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (*GATT*), η οποία μετεξελίχθηκε στη Συμφωνία για την ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (*WTO*) και στην Γενική Συμφωνία για τις Συναλλαγές στον Τομέα των Υπηρεσιών (*GATS*) μόλις το 1995, στο τέλος του «Γύρου της Ουρουγουάης».

³²⁵ The International Bank for Reconstruction and Development· at <http://www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

³²⁶ Με όλες τις δυσλειτουργίες και τις αγκυλώσεις του συστήματος αυτού: Βλ. *Eichengreen, B.*, 'Globalizing capital. A history of the International Monetary System', Princeton University Press, 2008 και *Cesarano, F.*, 'Monetary theory and Bretton Woods', Cambridge University Press, 2006, ενώ διάσημη είναι η θέση που είχε πάρει ο *Milton Friedman* υπέρ των κυμαινόμενων ισοτιμιών.

³²⁷ Με το «πάγωμα» μισθών, την επιβολή δασμών στις εισαγωγές και την κατάργηση της μετατρεψιμότητας του δολαρίου ΗΠΑ σε χρυσό από τον αμερικανό πρόεδρο *R. Nixon*.

νομοθεσία³²⁸-, η θέσπιση οικονομικών συμφωνιών και εποπτικών μηχανισμών (σταθερά χαρακτηριζόμενη από την ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης) έχει πάντα χαρακτήρα εντοπισμένο, υπό το πρίσμα της ελεύθερης αγοράς. Μεταξύ αυτών³²⁹, δεσπόζει ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας ('*OEEC*', 1948) με αρχικό του στόχο το συντονισμό ζητημάτων σχετικά με τα κεφάλαια *Marshall*, ο οποίος μετεξελίχθηκε στον σημερινό Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης ('*OECD*', 1961).

1.5. Η νέα αρχιτεκτονική του παγκόσμιου συνταγματισμού

Όπως προκύπτει από τις προηγούμενες Παραγράφους, οι δομές του παραδοσιακού Συνταγματικού Δικαίου δεν είναι πλέον αρκειτές για να περιγράψουν τις πολιτικές εξελίξεις που βρίσκονται εν εξελίξει σε παγκόσμιο επίπεδο, όπως και τα «παράγωγα» των εξελίξεων αυτών, που σχηματοποιούν μια σύγχρονη μορφή «νομοπαραγωγής». Ιδίως η θεσμική πύκνωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βαινουσα αυξούμενη ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, δεν αρκεί πλέον να περιγράφεται με τις λέξεις «υπερεθνική οντότητα» από τα συγγράμματα Συνταγματικού Δικαίου, με την αφιέρωση ολιγοσέλιδων και αφαιρετικών αναπτύξεων. Η πληρότητα της διάκρισης του *Jellinek*³³⁰ μεταξύ ομοσπονδίας κρατών και ομοσπονδιακού κράτους έχει ξεπεραστεί από την κανονιστική δύναμη του πραγματικού, με της προσπάθειες επικαιροποίησής της να εξαντλούνται στον (περιγραφικό) όρο '*Staatenverbund*' που εισήγαγε το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Καρλσρούης το 1993, στην περιβόητη '*Maastricht*'³³¹. Εκτός από το χαρακτηριστικό *case study* της ΕΕ, η ασάφεια του καινοφανούς και η αμηχανία της επιστήμης να το

³²⁸ Με τη μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (1957) σε Ευρωπαϊκή Ένωση το 1985, με επόμενα βήματα τις συνθήκες του Άμστερνταμ (1997), της Νίκαιας (2001) και της Λισαβόνας (2007).

³²⁹ Οι υπόλοιπες: η τελωνειακή ένωση *BENELUX* (1944), η Συνθήκη των Βρυξελλών (1948), η Ευρωπαϊκή Ένωση Πληρωμών (*EPU*, 1950), η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (1951), Η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (1954) και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (*EURATOM*, 1957).

³³⁰ *Jellinek, G.*, 'Die Lehre von den Staatenverbindungen', Verlag von O. Haering, Wien 1882, ιδίως σελ. 172-197 και 253-314.

³³¹ *BVerfG 89, 155 – Maastricht*, Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Οκτωβρίου 1993. Η απόφαση αυτή βασίζεται στον κοινό τόπο για όλα σχεδόν τα ευρωπαϊκά συνταγματικά δικαστήρια, της αντιμετώπισης του Δικαίου της ΕΕ ως διεθνούς δικαίου, ώστε οι διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης να υπόκειται στην αυτόβουλη εκχώρηση αρμοδιοτήτων εκ μέρους των κυρίαρχων εθνικών κρατών.

περιγράψει χαρακτηρίζει και τρεις επιμέρους περιπτώσεις, εντός ή εκτός του ενωσιακού εγχειρήματος *lato sensu*. Ήτοι:

(α) Στην ειδικότερη περίπτωση των νέων «θεσμών» που δημιουργούνται για την αντιμετώπιση των παγκόσμιων οικονομικών κρίσεων, αφού οι άτυπες μορφές αυτών συνδυαστικά με την μεγάλη *de facto* δεσμευτικότητα των νομικών τους πράξεων, φέρνει τον παραδοσιακό συνταγματισμό σε αμηχανία. Χαρακτηριστικά, αναφέρθηκαν ήδη η ίδρυση και λειτουργία των *EFSM*, *EFSF* και *ESM*³³², περιπτώσιολογία που αναδεικνύει emphaticά την διάδραση της τάσης αυτής με την προϊούσα διείσδυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις πολιτικές των κρατών-μελών, *de iure* και *de facto*.

(β) Στην *de facto* υπεισέλευση ήδη υπάρχοντων θεσμών σε πεδία πολιτικής πέραν (ή τουλάχιστον στα άκρα όρια) των αρμοδιοτήτων τους, με παράλληλο εξοπλισμό τους με το αντίστοιχο νομικό οπλοστάσιο. Αναφέρθηκε ήδη το χαρακτηριστικό παράδειγμα της ΕΚΤ και η εκ μέρους της εκτέλεση των προγραμμάτων των ‘*SMP’s*’, των ‘*OMT’s*’ του ‘*ELA*’³³³ και η συμμετοχή της στα προγράμματα διάσωσης των κρατών-μελών με προβλήματα ρευστότητας. Η ισορροπία της δράσης της κεντρικής τράπεζας στα όρια μεταξύ νομισματικής και οικονομικής πολιτικής βαίνει πολύ πέρα των συνηθισμένων.

(γ) Τέλος, με την πραγματική κατάσταση που διαμορφώνεται εδώ και δεκαετίες σε υπερεθνικό επίπεδο και αφορά στην *de facto* δέσμευση των παραδοσιακών συνταγματικών θεσμών από τις άτυπες συμφωνίες, οδηγίες και πρότυπα που θεσπίζουν τα διεθνή *fora* και οι επιμέρους *standard setters*. Εκτός από τα πρώτα παραδείγματα τέτοιων διακυβερνητικών *fora* στα οποία αναφερθήκαμε ήδη σε προηγούμενη Παράγραφο (‘*G-20*’, ‘*G-10*’, ‘*G-7*’ κ.τ.λ.³³⁴), η περιπτώσιολογία καθίσταται εντονότερη στο πεδίο της κεντρικής τραπεζικής. Η Επιτροπή της Βασιλείας, με την εκπόνηση των συμφώνων «Βασιλεία I, II» και «III»³³⁵, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, με την έκδοση του Κώδικα Καλών Πρακτικών Διαφάνειας επί της Νομισματικής και Δημοσιονομικής Πολιτικής³³⁶, αλλά και ο *INTOSAI* (*International Organisation of*

³³² Βλ. ως άνω, Παράγραφο 1.2.1.

³³³ Βλ. ως άνω, Παράγραφο 1.2.3.5.

³³⁴ Βλ. ως άνω, Παράγραφο 1.1.6..

³³⁵ Βλ. ως άνω, Παραγράφους 1.1.6 και 1.3.6.

³³⁶ Βλ. Παραγράφους 1.1.6 και 3.3.2.

Supreme Audit Institutions), με την έκδοση των διεθνών προτύπων εποπτείας επί των αρχών του δημόσιου τομέα (*International Standards of Supreme Audit Institutions*)³³⁷, αποτελούν εν πολλοίς το κανονιστικό πλαίσιο της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα στη σύγχρονη εποχή.

Η διαρρύθμιση των θεσμικών δυνάμεων του πολιτεύματος δείχνει να εκφεύγει σταδιακά των ορίων του παραδοσιακού συνταγματισμού, διαμορφούμενη εξελικτικώς εντός του πλαισίου του «πολυεπίπεδου συνταγματισμού»/‘*constitutional pluralism*’³³⁸. Είτε η νέα τάξη αυτή πραγμάτων θεωρηθεί ως παραφθορά του κλασικού συνταγματισμού, είτε ως απλή μετεξέλιξή του, η προσέγγισή της χωρίς την παράλληλη εξέταση του πολυεπίπεδου συνταγματισμού καθίσταται έρευνα επιστημονικώς ατελής, αν όχι και εν γένει αλυσιτελής. Συνεπώς, αφού ήδη εντοπίσαμε (σχεδόν εμπειρικώς, ακόμη) την περιπτώσιολογία που επιβεβαιώνει την θέση αυτή, θα εξετάσουμε αμέσως μετά την μορφή που λαμβάνει σταδιακά ο παγκόσμιος συνταγματισμός, πέρα από τα όρια του παραδοσιακού ιδεότυπού του. Έχοντας εξετάσει το γενικότερο αυτό πλαίσιο αναφοράς, θα προσεγγίσουμε ως επιμέρους τμήμα του τις παρατηρήσεις του Δεύτερου και του Τρίτου Κεφαλαίου σχετικά με το πλαίσιο ανεξάρτητης λειτουργίας και λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών, όταν αυτό καθορίζεται από διεθνή ή από διακυβερνητικά *fora*.

³³⁷ Βλ. Παραγράφους 1.1.5 και 3.3.1.

³³⁸ Για το περιεχόμενο του συνεχώς διαμορφούμενου αυτού όρου, βλ., μεταξύ άλλων: *Krisch, N.*, ‘Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law’, *Oxford Scholarship Online*, January 2011, p. 297 et seq.· *Michaels, R.*, ‘Global Legal Pluralism’, 5 *Annual Review of Law and Social Science* 2009, p. 243-262· *Walker, N.*, ‘The Idea of Constitutional Pluralism’, *Modern Law Review*, Vol. 65, 2002, p. 317-359· *Weiler, J.*, ‘The Constitution of Europe: “Do the New Cloths Have an Emperor?” and other Essays on European Integration’, *Cambridge University Press*, 1999· *Wilkinson, M.*, ‘Constitutional Pluralism: Chronicle of a Death Foretold?’, *European Law Journal*, 23 (3-4), 2017, p. 213-233· *Simantiras, N.*, ‘A Common Culture in European Legal Education?—A Constitutional Approach of Applied Pluralism’, in *Helleringer, G./Purnhagen, K.* (eds.), ‘Towards A European Legal Culture’, *Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden* 2014, p. 223 et seq.. Παρά την εν γένει θερμή αποδοχή του όρου στην θεωρία, μέρος της επιφυλάσσεται έντονα, χαρακτηρίζοντάς τον ως απόπειρα βεβιασμένης θεσμοποίησης του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ· κι αυτό, αφού αμφισβητεί το ότι μπορεί να υπάρξει μια ενότητα δύο ξεχωριστών εννόμων τάξεων, καθεμιά εκ των οποίων διεκδικεί αυτονομία· βλ. *Barents, R.*, ‘The Fallacy of European Multilevel Constitutionalism’, in *Avbelj, M. & Komárek, J.* (eds.), ‘Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond’, *Hart* 2012, p. 153, 178-179.

1.5.1. 'Constitutional Pluralism'

Με τον όρο «πολυεπίπεδος συνταγματισμός»/ '*constitutional pluralism*' περιγράφεται η σταδιακή απομάκρυνση από τα παραδοσιακά μοντέλα διαρρύθμισης της κρατικής εξουσίας και της παραδοσιακής πυραμίδας του *Kelsen* σχετικά με την νομική ισχύ και την *de facto* δεσμευτικότητα των νομικών πράξεων. Αρχικά, η έννοια εισήχθη από τον *Neil MacCormick*³³⁹ με στόχο την δογματική τυποποίηση της συνύπαρξης περισσότερων «επιπέδων κυριαρχίας» εντός του ίδιου κυρίαρχου κράτους (ιδίως στα ομοσπονδιακά κράτη), αργότερα ωστόσο γενικεύθηκε σε μια (πολυσχιδή και ασαφή, είναι αλήθεια³⁴⁰) απόπειρα εξήγησης των νέων μορφών θέσπισης ή διαμόρφωσης ρυθμίσεων εκτός του παραδοσιακού συνταγματισμού³⁴¹. Η εξέλιξη αυτή των σύγχρονων δημοκρατικών αντιπροσωπευτικών πολιτευμάτων αντιδιαστέλλεται από τον κλασικό συνταγματισμό, σύμφωνα με τον οποίο ο λαός αποτελεί τον μόνο φορέα νομιμοποίησης, η δε κρατική εξουσία ασκείται αποκλειστικά δια των αντιπροσώπων του. Η κρατική αυτή εξουσία δεν είναι αδέσμευτη, αλλά οριοθετείται από τους κείμενους κανόνες· τα βασικά στοιχεία της οριοθέτησης αυτής αποτυπώνονται στο οργανωτικό μέρος των συντακτικών χαρτών των κρατών, όπως και στο μέρος τους που ρυθμίζουν την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των πολιτών απέναντι στην κρατική εξουσία. Στο πλαίσιο του παραδοσιακού συνταγματισμού, η διάκριση μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνούμενων, εντολέων και αντιπροσώπων, *pouvoir constituant* και *pouvoir constitué*, αποτελεί τον θεσμικό και φιλοσοφικό πυρήνα της σύνταξης της πολιτείας. Εξέγγυο για την εις το διηνεκές διατήρηση της διάκρισης αυτής είναι η τυπική υπεροχή του εθνικού συντάγματος, με περαιτέρω συνέπεια το ότι οποιαδήποτε ρυθμιστική παρέμβαση που προέρχεται ή διαμορφώνεται εκτός του συνταγματικού πλαισίου, είναι δογματικώς απαράδεκτη και σε κάθε περίπτωση δεν έχει νομική ισχύ – έτσι, ενώ η νομιμοποίηση των κυβερνώντων ανάγεται απ' ευθείας στην λαϊκή κυριαρχία, η «ισχύς» (ακριβέστερα: η νομιμοποίηση, αφού η ισχύς είναι γεγονός πραγματικό) των κανόνων δικαίου ανάγεται στην ένταξή της στην ιεραρχία των

³³⁹ *MacCormick, N.*, 'Beyond the Sovereign State', *Modern Law Review*, Vol. 56, No 1, 1993, p. 1-18.

³⁴⁰ Καταγραφή και αξιολόγηση των διαφόρων θεωριών που διατυπώθηκαν σχετικά, βλ. σε *Jaklic, K.*, 'Constitutional Pluralism in the EU', Oxford University Press, Oxford 2013 (passim).

³⁴¹ Βλ. την εξέλιξη αυτή της έννοιας σε *Michaels, R.*, 'Global Legal Pluralism', *5 Annual Review of Law and Social Science* 2009, p. 245.

κανόνων της έννομης τάξης³⁴². Η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας, η έντονα τεχνική φύση συγκεκριμένων τομέων κανονιστικής επέμβασης (ιδίως του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου) και η *de facto* δύναμη των διεθνών αγορών χρήματος που επιτάσσουν την ένταξη των κρατών στο ως άνω πλαίσιο, τροποποιούν ριζικά το παραδοσιακό μοντέλο του συνταγματισμού· πλέον, η δημόσια εξουσία του κράτους δεν φαίνεται ασυναγώνιστη μέσα στην εδαφική επικράτειά της³⁴³. Μπορεί η διαρρύθμιση αυτή δυνάμεων να παρατηρούνταν συχνά ανέκαθεν *in actu*, στο πλαίσιο όμως του *constitutional pluralism* φαίνεται να καθίσταται και δογματικώς αποδεκτή, όχι μόνο πέρα από το κελσενικό μοντέλο των εθνικών συνταγμάτων, αλλά και από τις «παραδεδεγμένες» δομές του διεθνούς δικαίου³⁴⁴.

Στην επιστήμη του Δημοσίου Δικαίου η προσέγγιση του εξελικτικού αυτού φαινομένου δεν μπορεί να γίνει μόνο περιγραφικά, αλλά και αξιολογικά από την άποψη της απομάκρυνσης από το παραδοσιακό κελσενικό μοντέλο– σε μια περίοδο, μάλιστα, που το δημοκρατικό κεκτημένο τίθεται εν αμφιβόλω από τα ακραία πολιτικά κινήματα και στο εσωτερικό των εθνικών κρατών. Διά της επεξεργασίας του όρου του πολυεπίπεδου συνταγματισμού, επιχειρείται και η απάντηση στα προβλήματα που αναφύονται σχετικώς. Στο σημείο αυτό η Θεωρία εντοπίζει το πρώτο κρίσιμο ερώτημα³⁴⁵: θα ήταν άραγε πιο αποτελεσματικό, προκειμένου το *imperium* να διατηρήσει την αναγωγή του στην λαϊκή κυριαρχία, να διατηρηθεί η παραδοσιακή δομή των κυρίαρχων κρατών και να αντιμετωπίσουμε τον πολυεπίπεδο

³⁴² Grimm, D., 'The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World', in Dobner, P. & Loughlin, M., 'The Twilight of Constitutionalism?', Oxford University Press, 2010, p. 5 et seq.. Για την «αυθεντική» περιγραφή του κλασικού μοντέλου του συνταγματισμού, βλ. Kelsen, H., 'General Theory of Law and State', Harvard University Press, Cambridge 1949, p. 123 et seq..

³⁴³ Walker, N., 'Beyond Boundary Disputes and Basic Grids: Mapping the Global Disorder of Normative Orders', *International Journal of Constitutional Law*, 6, 2008, p. 373-396.

³⁴⁴ Grimm, D., 'The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World', in Dobner, P. & Loughlin, M., 'The Twilight of Constitutionalism?', Oxford University Press, 2010, p. 3, 12 et seq., 15.

³⁴⁵ Βλ. Pernice, I., «Πολυεπίπεδος Συνταγματισμός και η Κρίση της Δημοκρατίας στην Ευρώπη», Εισαγωγή, επεξεργασμένη μορφή της αντιφώνησης και ομιλίας του κατά την αναγόρευση του σε επίτιμο διδάκτορα της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ στις 4 Δεκεμβρίου 2014, διά της οποίας αναγάγει την θεωρία του πολυεπίπεδου συνταγματισμού ειδικώς στο παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης· at https://www.constitutionalism.gr/pernice-polyepipedos-syntagmatismos/#_ftn1.

συνταγματισμό στο επίπεδο του *'Staatenverbund'*³⁴⁶; 'Η μήπως μια τέτοια λύση αποτελεί απλή άρνηση των νέων δεδομένων, βάσει των οποίων δημιουργούνται «παράλληλες» έννομες τάξεις (*de jure* ή *de facto* συνταγματικής περιωπής), οι οποίες συνυπάρχουν, κυριαρχώντας καθεμιά επί του πεδίου ενδιαφέροντος έκαστης³⁴⁷; Η απάντηση θ' αναζητηθεί χωριστά προκειμένου για την σχέση εθνικών εννόμων τάξεων και έννομης τάξης της ΕΕ αφ' ενός, και της οργάνωσης και λειτουργίας των *standard setters* –ιδίως στο πεδίο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου– αφ' ετέρου. Μέσω της διάκρισης αυτής, θα δειχθεί ότι το νέο πλαίσιο που διαμορφώνεται υπό το σχήμα του συνταγματικού πλουραλισμού επιδέχεται περισσότερες της μιας αναγνώσεις.

1.5.1.1. 'Constitutional Pluralism' και Δίκαιο της ΕΕ

Στο πλαίσιο της ΕΕ, η προσέγγιση περί διατήρησης των παραδοσιακών *imperium* των κρατών-μελών και οικειοθελούς παραχώρησης μέρους του στην Ένωση αρκεί ώστε να σχηματιστεί η απομάκρυνση από το παραδοσιακό μοντέλο, αφού ο «ευρωπαϊκός συνταγματισμός» βασίζεται εν πολλοίς στα εθνικά Συντάγματα. Ευρωπαϊκό και Εθνικό Συνταγματικό Δίκαιο είναι με πολλούς τρόπους συνυφασμένα και αλληλένδετα, παρουσιάζοντας μια προϊούσα ποιοτική συστηματικότητα. Τα βασικά σημεία της θεώρησης αυτής είχαν καταγραφεί υπό την κεκτημένη ταχύτητα των Συνθηκών του Μάαστριχτ (1992) και του Άμστερνταμ (1997)³⁴⁸, πολύ πριν την αποτυχημένη Συνταγματική Συνθήκη και την επιγενόμενη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Προς τον σκοπό της προϊούσας αυτής δικαιοϊκής ενοποίησης, συντελεί η κατοχύρωση στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ και η νομολογιακή επεξεργασία από το ΔΕΕ πλειάδας γενικών αρχών του δικαίου–σημειωτέον, οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου συγκαταλέγονται στο πρωτογενές επίπεδο αυτού, κατισχύοντας ακόμη και ρητών διατάξεων του παραγώγου³⁴⁹. Αυτές είναι η αρχή της δοτής αρμοδιότητας

³⁴⁶ *Krisch, N.*, 'Beyond Constitutionalism – The Pluralist Structure of Postnational Law', Oxford University Press, Oxford 2010, p. 53.

³⁴⁷ Την σχέση αυτή είχε επισημάνει ήδη από το 1993 ο *MacCormick, N.*, 'Beyond the Sovereign State', *Modern Law Review*, Vol. 56, No 1, 1993, p. 1-18.

³⁴⁸ *Pernice, I.*, 'Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration-German Constitution and "Multilevel Constitutionalism"', in Riedel, E. (Hrsg.), 'German Reports on Public Law Presented to the XV International Congress on Comparative Law', Bristol 1998, p. 40-65.

³⁴⁹ *Χριστιανός, Β.*, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, Παρ. 53 επ..

που διέπει την δράση των ενωσιακών οργάνων από κοινού με την αρχή της επικουρικότητας³⁵⁰, η αρχή της υπεροχής (*primacy*), της άμεσης εφαρμογής και του ωφέλιμου αποτελέσματος (*effet utile*) του ενωσιακού δικαίου³⁵¹ και η αρχή της αναλογικότητας³⁵². Αναφορικά με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, αυτή δεν έχει μεν την έννοια της απόλυτης απαγόρευσης της «σιωπηρής» επέκτασης της δράσης της ΕΕ και επί αρμοδιοτήτων που, αν και δεν είναι ρητώς ανατεθειμένες, σχετίζονται αμέσως με τις ήδη εκκωρηθείσες, ούσες μάλιστα απαραίτητες για την πρακτική αποτελεσματικότητα των ρητών αρμοδιοτήτων της Ένωσης· ωστόσο, όπως επισήμανε το ΔΕΕ³⁵³, η διασταλτική αυτή ερμηνεία του άρθρ. 5 ΣΕΕ θα πρέπει να μην οδηγεί στην αναίρεση της αρχής των περιορισμένα απονεμημένων αρμοδιοτήτων, με κρίσιμο εν προκειμένω τον ρόλο του ίδιου του Δικαστηρίου³⁵⁴ και (σε περίπτωση ανεπάρκειάς

³⁵⁰ Βλ. άρθρ 5 παρ. 2 ΣΕΕ και άρθρ. 7 ΣΛΕΕ.

³⁵¹ Βλ. άρθρ. 4 παρ. 3, 19 παρ. 1 ΣΕΕ και 291 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Για τη νομολογιακή διάπλαση των αρχών αυτών, βλ. τις εμβληματικές Αποφάσεις του *Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Απόφαση του Δικαστηρίου (Πρώτο Τμήμα) της 7ης Μαρτίου 1985, Van Gend & Loos NV κατά Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen του Enschede, Υπόθεση 32/84, Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1964, Flaminio Costa κατά Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, Υπόθεση 6-64, και Απόφαση Του Δικαστηρίου της 17ης Δεκεμβρίου 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH κατά Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Υπόθεση 11/70.

³⁵² Βλ. άρθρ. 5 ΣΕΕ.

³⁵³ Ενδεικτικώς, βλ. *Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Απόφαση του Δικαστηρίου της 31ης Μαρτίου 1971, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση 22/70, Σκ. 28· C-281/85, Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Ιουλίου 1987, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και λοιποί κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Σκ. 28 επ.· T-240/04, Απόφαση του Πρωτοδικείου (πρώτο Πενταμελές Τμήμα) της 17ης Σεπτεμβρίου 2007, Σκ. 36 επ.· οι εύστοχες παραπομπές από *Αυγέρη, Ε.-Σ.*, «Συνταγματικός Πλουραλισμός στην Ευρώπη», Διπλωματική Εργασία στο πλαίσιο του Ενιαίου Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημοσίου Δικαίου της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Αθήνα, Δεκέμβριος 2018.

³⁵⁴ Ωστόσο, το ίδιο το Δικαστήριο δείχνει συχνά απρόθυμο να επωμισθεί τον ρόλο αυτό· ιδίως σε περιόδους κρίσεων, όπως φάνηκε στις αποφάσεις Judgment of the Court (Full Court), 27 November 2012, Thomas Pringle v Government of Ireland and Others, Reference for a preliminary ruling from the Supreme Court, Case C-370/12 και Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag, Request for a preliminary ruling from the Bundesverfassungsgericht, Case C-62/14. Και σε πιο ομαλές περιόδους, όμως, το Δικαστήριο έδειξε διστακτικό στην υπεισέλευσή του στην διαδικασία παραχώρησης αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα· βλ. ανάλυση της Απόφασης του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 2003, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, Υπόθεση C-11/00, στο Πέμπτο Κεφάλαιο της μελέτης.

του) των εθνικών δικαστηρίων³⁵⁵. Η δε αρχή της επικουρικότητας οριοθετείται ειδικώς στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ, ενώ η τήρησή της τίθεται υπό τον έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων³⁵⁶. Ειδικότερες εκφάνσεις των ως άνω αρχών εντοπίζονται διάσπαρτες στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, με ενδεικτική την διάταξη σχετικά με τις κοινές αξίες και τις γενικές αρχές του δικαίου³⁵⁷ και, ιδίως, η ειδική διάταξη για την αποτελεσματική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και στα δύο επίπεδα, όπου και όταν εφαρμόζεται το δίκαιο της ΕΕ³⁵⁸.

Κατά τα ως άνω, η Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσιάζει χαρακτηριστικά συγκροτημένου συνταγματικού συστήματος (ορθότερα: «συστήματος συνταγματικών τάξεων»), συνιστώμενου τόσο από την σαφή διάκρισή της από τα κυρίαρχα κράτη³⁵⁹, όσο και από την στενή και πολυεπίπεδη συνεργασία και αλληλεξαρτησή της με αυτά. Σημαντικό σημείο τομής του ενωσιακού συνταγματισμού από τους εθνικούς είναι η εξάλειψη των σημείων σύγκρουσης μεταξύ τους, μέσω της θέσπισης σχετικών κανόνων και διαδικασιών· έτσι, ο βαθμός της ενότητας που χαρακτηρίζει τις σχέσεις του ενωσιακού συνταγματισμού με τις εθνικές έννομες τάξεις είναι αντίστοιχος της βιωσιμότητας της αρμονικής συνύπαρξης των διαφορετικοτήτων που συνιστούν την ΕΕ. Η έννοια της *'sustainable diversity'* χαρακτηρίζει όχι μόνο την στοχοθεσία του ενωσιακού εγχειρήματος, αλλά ταυτόχρονα τον μοναδικό *modus vivendi* του³⁶⁰.

³⁵⁵ Βλ. σχετικώς την Απόφαση Κ. 32/09 του Πολωνικού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 24ης Νοεμβρίου 2010 (Σκέψεις ΙΙΙ.2.2.1., ΙΙΙ.2.2.2.), στην οποία διατυπώνεται ότι ότι η κρατική κυριαρχία, όπως αποτυπώνεται στο σύνταγμα, κατοχυρώνεται στις αναπαλλοτριώτες αρμοδιότητες των οργάνων του κράτους, συνιστώντας τη συνταγματική του ταυτότητα· βάσει της παραδοχής αυτής, το πολωνικό συνταγματικό δικαστήριο έκρινε ότι η συνταγματική ταυτότητα καθορίζει το πεδίο των θεμάτων που είναι θεμελιώδη για τον καθορισμό της βάσης του πολιτικού συστήματος του κράτους, η παραχώρηση των οποίων είναι αδύνατη, προσδιορίζοντας μάλιστα συγκεκριμένα ορισμένες από αυτές και ορίζοντας ρητά την απαγόρευση της εκχώρησής τους· at http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_32_09_EN.pdf (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

³⁵⁶ Για το περιεχόμενο και την εφαρμογή της αρχής, βλ. *Χριστιανό, Β.*, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, Παρ. 89, 96-97, 99, 112.

³⁵⁷ Βλ. άρθρ. 2 ΣΕΕ.

³⁵⁸ Βλ. άρθρ. 6 παρ. 1 ΣΕΕ και 51 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³⁵⁹ Βλ. άρθρ. 4 παρ. 2 ΣΕΕ, σχετικά με τον σεβασμό της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας των κρατών-μελών.

³⁶⁰ Αναλυτική αναφορά στην έννοια της *sustainable diversity*, βλ. σε *Cotterrell, R.*, 'Comparative Law and Legal Culture', in Reimann, M. & Zimmermann, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford University Press 2006, p. 712.

Η νομιμοποίηση του ενωσιακού συνταγματικού συστήματος ανάγεται στη βούληση των πολιτών και στη διπλή ιδιότητά τους, ως πολιτών τόσο των κρατών-μελών, όσο και της Ένωσης. Η βούληση αυτή προκύπτει με επαρκή βεβαιότητα από τις αποφάσεις των εθνικών αντιπροσωπειών, όταν αυτές κυρώνουν τις Συνθήκες ίδρυσης των Κοινοτήτων, τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις τους ή την προσχώρηση της χώρας τους στην Ένωση – από το σύστημα, δηλαδή, το οποίο ο *J. Weiler* έχει χαρακτηρίσει ως *'constitutional tolerance'*³⁶¹. Στο σημείο αυτό ανακύπτει και πάλι η προβληματική της διάκρισης μεταξύ κυρίαρχων κρατών και λαών όσον αφορά στην αποξένωσή τους από το ουσιαστικό *imperium* εντός της έννομης τάξης της ΕΕ³⁶². ωστόσο, βάσει όλων των εθνικών Συνταγματικών Δικαίων, αυτή η διάκριση δεν έχει κανένα νομικό έρεισμα, τηρουμένων των εκάστοτε προβλεπομένων συνταγματικών διαδικασιών. Άκρο όριο της «συνταγματικής ανοχής» αυτής των κρατών-μελών θα αποτελούσε τυχόν ολοκληρωτική εκχώρηση της κυριαρχίας τους, καθώς η υπέρμετρη αυτή εκχώρηση αρμοδιοτήτων θα αναιρούσε το θεμελιώδες δικαίωμα των λαών στον αυτοκαθορισμό.

Βάσει της ως άνω θεωρητικής κατασκευής, όπως και των οριοθετήσεών της, το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ ανάγεται *in actu* στο επίπεδο του Συνταγματικού Δικαίου, δρώντας συμπληρωματικά σε κάθε ένα από τα εθνικά Συντάγματα, επιφέροντας μια *de lege* και *de facto* μερική επανοριοθέτηση της εμβέλειας, της ουσίας και της έννοιάς τους³⁶³. Αναμενομένως, η θεώρηση αυτή της σχέσης του «ενωσιακού συνταγματισμού» με τα εθνικά Συντάγματα των κρατών-μελών, εξεταζόμενη υπό το πρίσμα της αποτυχημένης Συνταγματικής Συνθήκης, δέχεται έντονη κριτική³⁶⁴. Σε κάθε περίπτωση, είναι τουλάχιστον περιγραφικώς ακριβής, ενώ η αναγωγή της στα εκλογικά σώματα των

³⁶¹ In *Weiler, J.*, 'Europe: The Case Against the Case of Statehood', *European Law Journal*, Vol. 4, No.1, 1998, p. 43-62.

³⁶² Πρβλ. τη διατύπωση του άρθρ. 1 ΣΕΕ: «Τα συμβαλλόμενα μέρη εγκαθιδρύουν μεταξύ τους μια Ευρωπαϊκή Ένωση».

³⁶³ Έτσι ο *Pernice, I.*, «Πολυεπίπεδος Συνταγματισμός και η Κρίση της Δημοκρατίας στην Ευρώπη», Μέρος III, IV, επεξεργασμένη μορφή της αντιφώνησης και ομιλίας του κατά την αναγόρευσή του σε επίτιμο διδάκτορα της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ στις 4 Δεκεμβρίου 2014, διά της οποίας αναγάγει την θεωρία του πολυεπίπεδου συνταγματισμού ειδικώς στο παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης· at https://www.constitutionalism.gr/pernice-polyepipedos-syntagmatismos/#_ftn1 (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

³⁶⁴ *Barents, R.*, 'The Fallacy of European Multilevel Constitutionalism', in *Avbelj, M. & Komárek, J.* (eds.), 'Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond', Hart 2012, p. 158.

κρατών-μελών μέσω της κύρωσης των Συνθηκών από τα εθνικά κοινοβούλια και της εντεινόμενης μετά τη Λισαβόνα συμμετοχής των τελευταίων στο ενωσιακό γίγνεσθαι, είναι μάλλον πειστική.

Και μόνη η προσπάθεια θεμελίωσης του «ενωσιακού συνταγματισμού» επί μιας νέας θεωρητικής βάσης, καταδεικνύει την σταδιακή αποδρομή του Συνταγματικού Δικαίου από τις παραδοσιακές έννοιες. Την εξέλιξη αυτή διαπιστώνει και ο Γενικός Εισαγγελέας του ΔΕΕ, *Poiares Maduro*, τονίζοντας ότι οι παραδοσιακές έννοιες (ιδίως αυτή της κρατικής εξουσίας), εκτός πολυεπίπεδου συνταγματισμού, κινδυνεύουν να υποπέσουν σε απλά θεωρήματα, λόγω της σταδιακής απομείωσης της οικονομικής και στρατηγικής ισχύος των κρατών-μελών σε παγκόσμια κλίμακα³⁶⁵. Ο πολυεπίπεδος συνταγματισμός δεν αποτελεί έννοια μονιστική ούτε αυτόνομη, ελλείπει σαφούς ενότητας των κανόνων και των υποκειμένων της. Έτσι, δικαιολογείται και πάλι η βαρύτητα των διαχειριστών της ενωσιακής έννομης τάξης στην (νομοθετική και κανονιστική) πρόβλεψη και στην νομολογιακή εφαρμογή κανόνων αποφυγής ή επίλυσης συγκρούσεων μεταξύ ενωσιακής και εθνικών εννόμων τάξεων. Ωστόσο, η αποδρομή αυτή από τις παραδοσιακές έννοιες του Συνταγματικού Δικαίου δεν θα μπορούσε παρά να είναι (όπως ήδη σημειώσαμε) σταδιακή· κατά το μεταβατικό στάδιο, η χρήση των παραδοσιακών νομικών εννοιών τροποποιείται μερικώς, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις αναφορές του *BVerfG* στην «διηρημένη κυριαρχία»³⁶⁶ μεταξύ ΕΕ και εθνικών κρατών³⁶⁷.

³⁶⁵ *Poiares Maduro, M.*, 'Three Claims of Constitutional Pluralism', in Avbelj, M. & Komárek, J., 'Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond', *Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law*, 2012, p. 76 et seq., 79.

³⁶⁶ Η έννοια της διαιρεμένης κυριαρχίας έχει αμερικανική καταγωγή, έχοντας ήδη χρησιμοποιηθεί και στη γερμανική συζήτηση της θεωρίας του φεντεραλισμού στις αρχές του 20ου αιώνα, συγκεκριμένα από τον Georg Waitz και τον Robert von Mohl· βλ. *Waitz, G.*, 'Grundzüge der Politik', 1862, και *von Mohl, R.*, 'Encyclopädie der Staatswissenschaften', 2. Aufl. 1872· σύνθεση των ως άνω από τους Wiederin, E., 'Bundesrecht und Landesrecht', 1995, Fleiner, T., 'Allgemeine Staatslehre', 1980. Οι παραπομπές από τον *Pernice, I.*, «Πολυεπίπεδος Συνταγματισμός και η Κρίση της Δημοκρατίας στην Ευρώπη», *ibidem*, Υποσημείωση 47. Εξ άλλου, διαιρεμένη κυριαρχία προβλέφθηκε και από Σύνταγμα της Ελβετίας του 1874, εξασφαλίζοντας με στο άρθρο 3 αυτού την κυριαρχία των καντονιών «στον βαθμό που η κυριαρχία τους δεν περιορίζεται από το ομοσπονδιακό σύνταγμα». Το κείμενο του Ελβετικού Συντάγματος του 1999 τροποποιήθηκε ελαφρώς και πλέον προβλέπει ότι: «τα καντόνια είναι κυρίαρχα, εκτός από τον βαθμό κατά τον οποίο η κυριαρχία τους περιορίζεται από το ομοσπονδιακό σύνταγμα».

³⁶⁷ *BVerfG* 123, 267 – Πρόκειται για την διάσημη απόφαση 'Lissabon'.

1.5.1.2. ‘Constitutional Pluralism’, fora και διακυβερνητικοί standard setters στο πεδίο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου

Τα ερμηνευτικά μας εργαλεία θα πρέπει να γίνουν συνθετότερα για την αξιολόγηση της *de facto* δέσμευσης των παραδοσιακών φορέων της κρατικής εξουσίας από τις *soft law*³⁶⁸ νομικές πράξεις διεθνών *fora* και διακυβερνητικών *standard setters*. Η διακυβερνητική συνεργασία σε επίπεδο *soft law* εκτείνεται σε δεκάδες αντικείμενα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, το πεδίο αντιμετώπισης της τρομοκρατίας, στο οποίο υφίσταται ισχυρή διακυβερνητική συνεργασία ήδη από τα χρόνια μετά τον Α΄ ΠΠ (στο πλαίσιο του Διεθνούς Συνεδρίου για την Ενοποίηση του Ποινικού Δικαίου³⁶⁹), εντός των κόλπων της ΚτΕ (και αργότερα του ΟΗΕ) ή και εκτός των ορίων αυτών³⁷⁰. Η αναζήτηση αυτή ευέλικτων μορφών διακυβερνητικής συνεργασίας αυξανόταν, όσο τα νέα προβλήματα που ταλάνιζαν τα κράτη εξέφευγαν των ορίων εκάστου εξ αυτών, απαιτώντας εξίσου ευέλικτες και άμεσες λύσεις· όχι τυχαίως, στο πλαίσιο του προαναφερθέντος εμβληματικού Διεθνούς Συνεδρίου για την Ενοποίηση του Ποινικού Δικαίου, τις συμμετέχουσες κυβερνήσεις απασχόλησε το ζήτημα της καταπολέμησης της διεθνούς τρομοκρατίας, με τις σχετικές ανησυχίες της διεθνούς κοινότητας ν’ αυξάνονται μετά τη δολοφονία του Βασιλιά Αλεξάνδρου της Γιουγκοσλαβίας και του Γάλλου Υπουργού Εξωτερικών το 1934³⁷¹. Εξ αντικειμένου, ωστόσο, η ανάλυση που ακολουθεί θα περιοριστεί στους ατυπικούς θεσμούς του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου και μόνο, προκειμένου να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις της τυπικής κατάταξης των νομικών πράξεών τους και της *de facto* δεσμευτικότητάς τους, ιδίως αυτών που αφορούν την ανεξάρτητη λειτουργία και τη λογοδοσία των κεντρικών τραπεζών.

³⁶⁸ Η διεθνής βιβλιογραφία για την έννοια του *soft law* είναι αχανής· εντελώς ενδεικτικά, παραπέμπουμε στο κλασικό *Sztucki, J.*, ‘Reflections on International “Soft Law”’, in Ramberg, G., et al. (eds.), *Festschrift Till Lars Hjerter. Studies in International Law*, Norstedts, Stockholm 1990, pp. 420 et seq.. Στην ελληνική βιβλιογραφία, πλέον πρόσφατη και πλήρης συνεισφορά της *Πρεβεδούρου, Ε.*, «Κανόνες Soft Law στο Διοικητικό Δίκαιο», 1^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2017 (passim).

³⁶⁹ Βλ. τα συμπεράσματα του Συνεδρίου in *International Association of Penal Law*, ‘First International Congress of Penal Law (Brussels, 26-29 July 1926)’, *Revue internationale de droit pénal*, 2015/1, Vol. 86, p. 251-254.

³⁷⁰ Αναλυτική καταγραφή των μορφών αυτών διακυβερνητικής συνεργασίας επιχειρούν οι *Boyle, A. & Chiknik, Ch.*, ‘The Making of International Law-Foundations of Public International Law’, Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 3 et seq..

³⁷¹ Για το σχετικό ιστορικό, βλ. σε *Boyle, A. & Chiknik, Ch.*, ‘The Making of International Law-Foundations of Public International Law’, Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 3, 4.

Στο σύγχρονο επίπεδο διαμόρφωσης των θεσμών του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, δεν υφίστανται στεγανά μεταξύ ΕΕ και διεθνών *fora*: πλέον χαρακτηριστικά παραδείγματα, η συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις συνεδριάσεις του G-20 (εκπροσωπούμενης από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον Πρόεδρο της ΕΚΤ), η συμμετοχή της ΕΚΤ στις συνεδριάσεις του *Financial Stability Forum* και (ήδη) του *Financial Stability Board*, όπως και η συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις συνεδριάσεις του *Financial Stability Board* και της Επιτροπής της Βασιλείας, στην οποία έχει και καθεστώς παρατηρητή. Μάλιστα, παρά την μορφή αυτή της συμμετοχής της ΕΚΤ στην Επιτροπή της Βασιλείας, ο πρώην Πρόεδρος της πρώτης, J.-C. Trichet, προήδρευε στο άτυπο *governing body* της Επιτροπής (*‘Group of Governors and Heads of Supervision’*). Ωστόσο, συγκριτικά με την σχέση «ενωσιακού συνταγματισμού» και εθνικών εννόμων τάξεων, το αντικείμενο της έρευνας διευρύνεται και εμπλουτίζεται ποιοτικώς για τις ανάγκες της μελέτης της θέσης των διεθνών *fora* του χρηματοπιστωτικού συστήματος στον *constitutional pluralism*: αυτό διότι απ’ όσα αναπτύχθηκαν στις προηγούμενες Παραγράφους³⁷², προκύπτει ότι στο επίπεδο των διεθνών *standard setters* και των διακυβερνητικών *fora* ο κίνδυνος ουσιαστικής αποξένωσης από το *imperium* φαίνεται ν’ αφορά τόσο τους λαούς, όσο και τα κράτη.

Συνεπώς, η αξιολόγηση των συνεπειών του *constitutional pluralism* στο επίπεδο των διεθνών *fora* προϋποθέτει την αναλυτική καταγραφή των σχεδιαστικών και λειτουργικών ιδιομορφιών των ίδιων των μορφωμάτων αυτών, όπως και της νομικής φύσης των νομικών πράξεων που εκδίδουν. Όλες οι μεταβλητές αυτές διαμορφώνονται και εξαρτώνται από τις ιδιαιτερότητες του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, συνεπώς η ανάπτυξή μας θα ξεκινήσει κατ’ ανάγκην από την εξέταση αυτού του πλαισίου αναφοράς.

> Διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο: ιστορική προέλευση, στόχοι και ιδιαιτερότητες

Το διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο χαρακτηρίζεται από την σταδιακή διαμόρφωση του περιεχομένου του, αλλά και της εν γένει φύσης και δεσμευτικότητας των νομικών πράξεων που το απαρτίζουν. Χαρακτηρίζεται επίσης και από την μεταβλητότητά του, αφού όπως δείξαμε σε προηγούμενο σημείο, η επιτυχία του έγκειται στην συνεχή προσαρμογή του επί των οικονομικών συσχετισμών και εξελίξεων³⁷³.

³⁷² Βλ. ως άνω, Παραγράφους 1.1.5., 1.2.1. και 1.2.3.5.

³⁷³ Boyle, A. & Chinkin, Ch., ‘The Making of International Law-Foundations of Public International Law’, Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 35 et seq..

Πέρα από το ίδιο το αντικείμενο της ρύθμισης, την μεταβλητότητα αυτή του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου καθόρισαν καταλυτικά η ανάπτυξη των *'Euromarkets'*³⁷⁴, η κατάργηση του «συστήματος του *Bretton-Woods*» την δεκαετία του 1970 και η ραγδαία τεχνολογική εξέλιξη στους τομείς της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών, η οποία αύξησε την συχνότητα των συναλλαγών και εκμηδένισε τις αποστάσεις. Το πλαίσιο αναφοράς συμπληρώθηκε από την κατάργηση σειράς περιορισμών στην διασυνοριακή κίνηση κεφαλαίων (η γνωστή και ως *'deregulation process'* της περιόδου), στην έκρηξη της προσφοράς προϊόντων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και στην αύξηση των διασυνοριακών εμπορικών και χρηματοπιστωτικών συναλλαγών³⁷⁵. Η αύξηση αυτή του όγκου της διεθνούς κίνησης κεφαλαίων σήμανε οικονομική ανάπτυξη, προκάλεσε όμως και αυξημένη έκθεση των ενεχόμενων φυσικών και νομικών προσώπων σε νέες μορφές κινδύνων. Τα νέα δεδομένα έφεραν αύξηση του συναλλαγματικού κινδύνου, του

³⁷⁴ Με τον όρο «*ευρωαγορές*»/*'euromarkets'* αναφέρονται οι εθνικές αγορές στο πλαίσιο των οποίων γινόταν η διαπραγμάτευση τίτλων ή η αποδοχή καταθέσεων εκφρασμένων σε νόμισμα διαφορετικό από το εθνικό νόμισμα του κράτους στο οποίο γινόταν η διαπραγμάτευση. Η τήρηση λογαριασμών μπορούσε να γίνει σε κάθε ξένο νόμισμα, ωστόσο επικράτησε το πρόθεμα 'ευρο', επειδή οι εν λόγω καταθέσεις εμφανίστηκαν για πρώτη φορά στην Ευρώπη γύρω στο 1955. Στην τήρησης τέτοιων καταθέσεων, οι εθνικές εποπτικές αρχές αδυνατούσαν να ασκήσουν εποπτεία, όπως θα έκαναν επί τραπεζικών καταθέσεων εκπεφρασμένων στο εθνικό νόμισμα, βάσει της λογικής ότι οι καταθέσεις αυτές δεν επηρεάζουν την εσωτερική προσφορά χρήματος. Αυτό παρήγαγε μια πολύ φιλελεύθερη αγορά δανείων, ιδίως σε σύγκριση με την επικρατούσα βαριά μεταπολεμική ρύθμιση.

Στην κορύφωση των ρυθμιστικών κανόνων ήταν η «*Ρύθμιση Q*» στις ΗΠΑ, με την οποία καθοριζόταν ένα ανώτατο όριο για τα επιτόκια που καταβάλλονται σε τραπεζικές καταθέσεις. Ως αποτέλεσμα, οι αποταμιευτές αναζήτησαν λύσεις πιο ελκυστικές για τις αποταμιεύσεις τους. Ομοίως, τα ευρωομόλογα επωφελήθηκαν από μια φορολογική εξίσωση που επιβλήθηκε το 1963 στους τόκους που καταβάλλονται σε ξένες τοποθετήσεις στις ΗΠΑ. Το Λονδίνο έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη των ευρωαγορών. Τα δάνεια σε Ευρωδολάρια, αμελητέα ως το 1958, ανήλθαν σε 25 δις. δολάρια ΗΠΑ το 1968 και σε 130 δις. δολάρια ΗΠΑ 1973. Εκείνη την εποχή το Λονδίνο αντιπροσώπευε σχεδόν το 80% της αγοράς, η οποία εξακολουθεί να ελέγχεται σε μεγάλο βαθμό από υποκαταστήματα στο Λονδίνο ξένων τραπεζών, κυρίως αμερικανικών αλλά επίσης, κάποιων γαλλικών, ιαπωνικών και γερμανικών τραπεζών. Μέχρι το 1975, είχαν συσταθεί 243 τέτοιες θυγατρικές εταιρίες μόνο στο Λονδίνο.

Έκρηξη της πρακτικής αυτής σημειώθηκε κατά την περίοδο του Ψυχρού Πολέμου, όταν η ΕΣΣΔ (κυρίως) χρειαζόνταν απεγνωσμένα διεθνή ρευστότητα (ήτοι, δολάρια) αλλά δεν ήθελε να τα δανειστεί κατευθείαν από τις ΗΠΑ. Η άνοδος του δολαρίου ως νόμισμα διεθνών συναλλαγών ενθάρρυνε αφενός τις εταιρείες σε όλο τον κόσμο για να κρατήσουν αποθέματα σε δολάρια σε μετρητά, και τις τράπεζες να ζητήσουν δολάρια σε καταθέσεις.

³⁷⁵ Boyle, A. & Chinkin, Ch., 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 44.

πιστωτικού κινδύνου, του στον κίνδυνου χώρας³⁷⁶ και του κινδύνου διακανονισμού.

Ανέκυψε έτσι η αναγκαιότητα ρύθμισης της καινοφανούς κατάστασης βάσει ενός νέου διεθνοποιημένου χρηματοπιστωτικού δικαίου. Εξ αντικειμένου, το δίκαιο αυτό έπρεπε να είναι ευμετάβλητο, προσαρμοστικό και επικαίρως θεσπιζόμενο, βάσει των διακυβευόμενων έννομων αγαθών και της ταχύτητας αλλαγής του πεδίου της ρύθμισης, αφού οι νέοι κίνδυνοι δεν αφορούσαν απλώς μεγαλύτερο αριθμό οικονομικών μονάδων και περισσότερα κεφάλαια, αλλά διαφοροποιούνταν και ποιοτικώς από τους παλαιότερους λόγω του «συστημικού» τους χαρακτήρα. Βάσει του τελευταίου, μια εθνική τραπεζική κρίση μπορεί να έχει επιπτώσεις οι οποίες υπερβαίνουν τα όρια του κράτους στο οποίο εκδηλώθηκε, εφ' όσον ενεργοποιηθούν συγκεκριμένοι μηχανισμοί μετάδοσής της³⁷⁷. Τα πορίσματα αυτά της θεωρίας περί «συστημικών κινδύνων» έγιναν δυστυχώς γρήγορα και πράξη, με την εμφάνιση πολλαπλών τραπεζικών κρίσεων διεθνών διαστάσεων μέχρι και την πρόσφατη διεθνή οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση, προκαλώντας την επιστροφή στην *'re-regulation process'*³⁷⁸. Για να καταστεί αποτελεσματική αυτή η απόπειρα επαναρρύθμισης, η «νέα διεθνής αρχιτεκτονική του χρηματοπιστωτικού συστήματος» (*'new international financial architecture'*/*'NIFA'*³⁷⁹) έπρεπε να αντιμετωπίσει τα προβλήματα με οπλοστάσιο ισάξιο των δικών τους· εκτός λοιπόν από

³⁷⁶ Με τον όρο «*κίνδυνος χώρας*»/*'country risk'* περιγράφεται η πιθανότητα ξένα δάνεια ή επενδύσεις να μην επιστραφούν ή να υπάρχουν περιορισμοί στις ροές κεφαλαίων προς το εξωτερικό λόγω της πολιτικοοικονομικής κατάστασης της χώρας, καθιστώντας την προσδοκώμενη απόδοση μιας επένδυσης αβέβαια. Ο κίνδυνος χώρας διακρίνεται σε έξι επιμέρους κατηγορίες: στον οικονομικό κίνδυνο, στον κίνδυνο τοποθεσίας, στον κίνδυνο μεταβίβασης, στον κίνδυνο κράτους, στον συναλλαγματικό κίνδυνο και στον πολιτικό κίνδυνο. Παράγοντες που περιλαμβάνονται στην μεταβλητή αυτή είναι τυχόν ξαφνική επιδείνωση των όρων εμπορίου της χώρας, ταχεία αύξηση του κόστους παραγωγής ή/και των τιμών της ενέργειας, αλλαγές στην οικονομική και δημοσιονομική διαχείριση της χώρας κ.ο.κ.· βλ. σε *Συριόπουλο, Κ. & Παπαδάμου, Σ.*, «Εισαγωγή στην Τραπεζική Οικονομική & τις Κεφαλαιαγορές», Εκδόσεις Υτορία, Αθήνα 2014, Κεφάλαιο 9.

³⁷⁷ *Γκόρτσος, Χρ.*, «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο-Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 126-135, όπου και περαιτέρω διεθνής βιβλιογραφία.

³⁷⁸ Μεταξύ άλλων, της *Herstatt Bank* (1974), της *Banko Ambrosiano* (1980), της *BCCI* (1993) και της *Barings Bank* (1996). Ακολούθησαν η χρηματοπιστωτική κρίση στο Μεξικό (1994-1995), η μεγάλη «Ασιατική Κρίση» (1997-1998) και οι χρηματοπιστωτικές κρίσεις στη Βραζιλία και την Αργεντινή (1999), στην Τουρκία (2001)

³⁷⁹ Επί της *NIFA*, βλ. το εντυπωσιακό συλλογικό έργο *Lastra, R.-M.* (ed.), 'The Reform of the International Financial Architecture', International Banking, Finance and Economic Law Series, Kluwer Law International, The Hague-London-New York 2001.

ευμετάβλητο, προσαρμοστικό και επικαίρως θεσπιζόμενο, το νέο χρηματοπιστωτικό δίκαιο και οι «νομοθέτες» του θα έπρεπε να έχει άλλο ένα βασικό χαρακτηριστικό: να είναι διεθνούς βεληνεκούς. Υπό τις συνθήκες αυτές συστάθηκαν τα διεθνή *fora* και διακυβερνητικοί *standard setters* που παρουσιάστηκαν αναλυτικά ανωτέρω στην Παράγραφο υπό 1.1.6, με την τόσο σημαντική *in actu* επιρροή στην θέσπιση των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, σ' ένα από τα σημαντικότερα δηλαδή πεδία νομοπαραγωγής. Όπως φάνηκε και στην σχετική ανάπτυξη, τα *forum* αυτά προϊόντος του χρόνου πληθύνονται και καταλαμβάνουν όλο και πιο κεντρικό ρόλο στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα, ενώ η σχετική εξέλιξη υπαγορεύεται και από τις νέες μορφές κινδύνων που ανακύπτουν προϊόντος του χρόνου: ενδεικτικώς, αναφέρεται ότι ολόκληροι τομείς ανάπτυξης χρηματοπιστωτικής δραστηριότητας, όπως οι οικονομικές συναλλαγές σε *'offshore centers'* ή η ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας σε τομείς που εντάσσονται στο *'shadow banking'*, μένουν ακόμη εν πολλοίς αρρυθμιστοι. Οι σχετικές εξελίξεις, συνεπώς και η ανάλογη ανάπτυξη του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, είναι κάτι παραπάνω από βέβαιες.

> **Η διαδικασία θέσπισης των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος**

Η προσέγγιση της κανονιστικής μηχανικής του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος και η αξιολόγηση της θέσης της σχετικής «νομοπαραγωγής» στο πλαίσιο του *constitutional pluralism*, προϋποθέτει την μελέτη της οργάνωσης και της λειτουργίας κάθε *forum* ξεχωριστά, όπως και της μεταξύ τους αλληλεπίδρασης. Η μηχανική αυτή, σύμφωνα με τον καθηγητή Γκόρτσο, καταστρώνεται σε τέσσερα επίπεδα, ήτοι: (α) στην λήψη των πολιτικών αποφάσεων ή/και στην υιοθέτηση πολιτικών κατευθύνσεων, (β) στην υιοθέτηση των κανόνων του ήπιου, *grosso modo*, διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, (γ) στο συντονιστικό επίπεδο και, τέλος, (δ) στην έμμεση επιβολή της εφαρμογής των ως άνω κανόνων³⁸⁰. Όπως γίνεται ήδη κατανοητό, το πλέγμα της μηχανικής αυτής είναι πολυσχιδές και πολυσύνθετο, η κατανόησή του όμως αποτελεί πρόκληση για την κατάταξη των σχετικώς εκδιδόμενων νομικών πράξεων.

(α) Η λήψη των αποφάσεων επί των «ζητημάτων αρχής» του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου γίνεται σε πολιτικό επίπεδο, στο πλαίσιο των

³⁸⁰ Γκόρτσος, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο-Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 142 επ..

G-7, G-10 και G-20. Στην ίδρυση των *fora* αυτών βάσει διεθνών συμφωνιών και την εντελώς ατυπική φύση των πορισμάτων και συμπερασμάτων των συνεδριάσεών τους, αναφερθήκαμε ήδη αναλυτικά³⁸¹.

(β) Η υιοθέτηση των κανόνων του ήπιου διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου γίνεται βάσει των ως άνω πολιτικών αποφάσεων. Και η φάση αυτή κυριαρχείται από διεθνή *fora*, ενώ οι διεθνείς οργανισμοί δεν έχουν κάποια σημαντική συνεισφορά εν προκειμένω, με εκτός από συγκεκριμένες εξαιρέσεις³⁸². Τα διεθνή *fora* είναι πολυάριθμα, αλλά με ένα σημαντικό κοινό στοιχείο: την μη σύστασή τους βάσει διεθνούς συνθήκης, την ανυπαρξία καταστατικού, ακόμη και τυπικών οργάνων. Τα *fora* αυτά αποτελούν τις εκάστοτε απαντήσεις στις ανακύψασες οικονομικές ή χρηματοπιστωτικές κρίσεις, λειτουργούν ως δίκτυα συνεργασίας μεταξύ των διοικητικών αρχών των συμμετεχόντων κρατών και κύριο έργο τους είναι η παραγωγή τεχνικών *standards*. Στην ομάδα αυτή *fora*, η οποία καλύπτει κάθε κατηγορία του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος, ανήκουν η Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία (*Basel Committee on Banking Supervision*)³⁸³, η Διεθνής Οργάνωση Επιτροπών Κεφαλαιαγοράς (*International Organisation of Securities Commissions*)³⁸⁴, η Διεθνής Ένωση Ασφαλιστικών Εποπτικών Αρχών (*International Association of Insurance Supervisors*)³⁸⁵, το Κοινό Φόρουμ (*Joint Forum*)³⁸⁶, η Επιτροπή Συστημάτων Πληρωμών και Διακανονισμού (*Committee on Payment and Settlement Systems*)³⁸⁷, η Επιτροπή για το Παγκόσμιο Χρηματοπιστωτικό Σύστημα (*Committee on the Global Financial System*)³⁸⁸, η Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης για την Καταπολέμηση

³⁸¹ Βλ. ως άνω, Παράγραφο 1.1.6..

³⁸² Τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (ΠΟΕ, δραστηριοποιούμενου στον τομέα της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών) και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), οι οποίοι συμμετέχουν, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, στην διαδικασία παραγωγής διεθνών χρηματοπιστωτικών *standards*.

³⁸³ Βλ. Παραγράφους 1.1.6. και και 1.3.6..

³⁸⁴ At <https://www.iosco.org/> .

³⁸⁵ At <https://www.iaisweb.org/home> .

³⁸⁶ At <https://www.bis.org/bcbs/jointforum.htm> .

³⁸⁷ At <https://www.investopedia.com/terms/c/committee-payment-settlement-systems-cpss.asp> .

³⁸⁸ At <https://www.bis.org/cgfs/> .

Νομιμοποίησης Εσόδων από Παράνομες Δραστηριότητες (*Financial Action Task Force on Money Laundering*)³⁸⁹, η Διεθνής Ένωση Φορέων Εγγύησης Καταθέσεων (*International Association of Deposit Insurers*)³⁹⁰, το Συμβούλιο Διεθνών Λογιστικών Προτύπων (*International Accounting Standards Board*)³⁹¹ και, τέλος, η Διεθνής Ομοσπονδία Λογιστών (*International Federation of Accountants*)³⁹². Στα *fora* αυτά συμμετέχουν οι καθ' ύλην αρμόδιες εποπτικές αρχές των κρατών-μελών (ανεξάρτητων διοικητικών αρχών εν γένει ή/και κεντρικών τραπεζών), φορείς διαχείρισης συστημάτων εγγύησης καταθέσεων, ακόμα και ιδιωτικές επαγγελματικές ενώσεις³⁹³. Η εξέλιξη αυτή της *de facto* δέσμευσης των κρατών από τους αρμόδιους υπουργούς ή τις αρμόδιες εθνικές εποπτικές αρχές (και όχι από αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων ή τους υπουργούς εξωτερικών, στους οποίους απονέμεται η εξουσία δέσμευσης των κυρίαρχων κρατών κατά το άρθρο 7 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών³⁹⁴), ξεχωρίζει τις διαδικασίες από τις παραδοσιακές μορφές «νομοπαραγωγής» του Διεθνούς Δικαίου³⁹⁵.

³⁸⁹ At <http://www.fatf-gafi.org/> .

³⁹⁰ At <https://www.iadi.org/en/> .

³⁹¹ At <https://www.ifrs.org/groups/international-accounting-standards-board/> .

³⁹² At <https://www.ifac.org/> .

³⁹³ Αναλυτική αναφορά στη σύνθεση κάθε *forum*, βλ. σε Γκόρτισο, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο - Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 147-150.

³⁹⁴ Vienna Convention on the Law of Treaties, Concluded at Vienna on 23 May 1969·

Article 7
FULL POWERS

1. A person is considered as representing a State for the purpose of adopting or authenticating the text of a treaty or for the purpose of expressing the consent of the State to be bound by a treaty if: (a) He produces appropriate full powers; or (b) It appears from the practice of the States concerned or from other circumstances that their intention was to consider that person as representing the State for such purposes and to dispense with full powers.

2. In virtue of their functions and without having to produce full powers, the following are considered as representing their State:

(a) Heads of State, Heads of Government and Ministers for Foreign Affairs, for the purpose of performing all acts relating to the conclusion of a treaty;

(b) Heads of diplomatic missions, for the purpose of adopting the text of a treaty between the accrediting State and the State to which they are accredited;

(c) Representatives accredited by States to an international conference or to an international organization or one of its organs, for the purpose of adopting the text of a treaty in that conference, organization or

(γ) Το επόμενο επίπεδο διαμόρφωσης του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου αφορά στον συντονισμό της δράσης των ως άνω *fora*. Ο συντονισμός αυτός στοχεύει στο να αντιμετωπισθούν επιμέρους προβλήματα που προκύπτουν από τον μεγάλο αριθμό των *standard setters* και από τον θεματικό κατακερματισμό του ρυθμιζόμενου αντικειμένου. Μέσω του συντονισμού αυτού σκοπείται ο έγκαιρος εντοπισμός των αδυναμιών του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος και η έγκαιρη αντιμετώπισή τους χάριν της αποφυγής κάθε μορφής κρίσεων. Οι στόχοι αυτοί επιδιώκονται μέσω της συνεργασίας, της ανταλλαγής πληροφοριών αλλά και της κανονιστικής εναρμόνισης μεταξύ των αρχών των κρατών-μελών, αλλά και της τεχνικής υποστήριξης (μέσω κατευθυντηρίων γραμμών κ.τ.λ.) τόσο των εθνικών αρχών, όσο και των διεθνών *fora*. Ο συντονισμός αυτός μεταξύ των διεθνών *fora* του χρηματοπιστωτικού δικαίου είχε αρχικώς (1999) ανατεθεί στο *Financial Stability Forum*, και ήδη (από το 2009) στο *Financial Stability Board*, στην σύνθεση και στις συνθήκες δημιουργίας των οποίων αναφερθήκαμε σε προηγούμενη Παράγραφο³⁹⁶. Υπενθυμίζεται ότι μετά την πρόσφατη διεθνή οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση, η *sedes materiae* του *FSB* (συνεπώς, και η αντίστοιχη *de facto* επιρροή του) διευρύνθηκε σημαντικά, περιλαμβάνοντας την θέσπιση κανόνων που αφορούν την μακροοικονομική πολιτική των κρατών και την καλόπιστη συνεργασία των εθνικών αρχών με το *forum* επί τη βάση αξιόπιστων στοιχείων³⁹⁷, τις θεσμικές υποδομές και τις υποδομές των αγορών³⁹⁸ αλλά και την

organ.

At <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 8.2.2019).

³⁹⁵ Boyle, A. & Chinkin, Ch., 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 35· Slaughter, A. – M., 'Governing the Global Economy through Government Networks', in Byers, M. (edt.), 'The Role of Law in International Politics - Essays in International Relations and International Law', Oxford University Press, Oxford 2000, pp. 50-52, 177.

³⁹⁶ Βλ. αναλυτικά ως άνω, Παράγραφο υπό 1.1.6..

³⁹⁷ Κατά τα οριζόμενα στους 'Code of Good Practices on Transparency In Monetary and Financial Policies', που εκδόθηκε από το ΔΝΤ το 1999, 'Code of Good Practices in Fiscal Transparency', που εκδόθηκε από το ΔΝΤ το 1999 και επικαιροποιήθηκε το 2007, τα 'Special Data Dimension Standard' και 'General Data Dimension Standard', που εκδόθηκαν από το ΔΝΤ το 1996 και 1997 αντιστοίχως.

³⁹⁸ Σύμφωνα με την έκθεση 'Principles for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems' που εκδόθηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα το 2001 και αναθεωρήθηκε το 2005, με την έκθεση 'Principles of Corporate Governance' που εκδόθηκε από τον ΟΟΣΑ το 1999 και αναθεωρήθηκαν το 2004, τα πρότυπα 'International Financial Reporting Standards' και 'International Standards on Auditing' του Συμβουλίου Διεθνών Λογιστικών Προτύπων και του *International Auditing and Assurance Board* της IFAC, τις 'Core Principles for Systemically Important Payment Systems' της CPSS, τις

άσκηση ρυθμιστικής παρέμβασης και μικρο-προληπτικής εποπτείας τραπεζών³⁹⁹, επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών⁴⁰⁰, καθώς και ασφαλιστικών και ανασφαλιστικών επιχειρήσεων⁴⁰¹. Σημαντική εξέλιξη αποτελεί εν προκειμένω η θέσπιση καταστατικού⁴⁰² του *Financial Stability Board*, κάτι που δεν αρκεί μεν ώστε ν' αναχθεί το *forum* αυτό σε διεθνή οργανισμό, αποτελεί ωστόσο αξιοσημείωτο (όσο και ασύνηθες) δεδομένο προς την κατεύθυνση της «θεσμοποίησης» του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου.

(δ) Η έμμεση επιβολή της εφαρμογής των ατυπικών νομικών κανόνων που θεσπίζονται από τα *fora* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου αποτελεί σημαντική πτυχή της κανονιστικής μηχανικής του οικείου συστήματος κανόνων, ελλείπει νομικής δεσμευτικότητας τους. Σε αντίθεση με την πληθώρα των ατυπικών θεσμών των προηγούμενων τριών επιπέδων, η έμμεση επιβολή των κανόνων που θέτουν γίνεται από έναν και μόνο διεθνή οργανισμό, το ΔΝΤ⁴⁰³. ευλόγως, αφού η φύση του Ταμείου, ως διεθνούς οργανισμού συνεστημένου βάσει διεθνούς σύμβασης, επιτρέπει το εξαναγκαστό των ενεργειών του. Οι ενέργειες αυτές, άμα τη καταργήσει του συστήματος σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών, συνίστανται στα εξής:

Surveillance over exchange arrangements

(a) The Fund shall oversee the international monetary system in order to ensure its effective operation, and shall oversee the compliance of each member with its obligations under Section 1 of this Article. (b) In order to fulfill its functions under (a) above,

'Recommendations for Securities Settlement Systems' των CPSS και IOSCO, τις *'Recommendations for Central Counterparties'* των CPSS και IOSCO, σαράντα επιμέρους συστάσεων της FATF/9 για την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και τις *'Core Principles for Effective Insurance Systems'* της Επιτροπής της Βασιλείας και της IADI.

³⁹⁹ Σύμφωνα με τις *'Core Principles for Effective Banking Supervision'* της Επιτροπής της Βασιλείας, όπως αυτές ομαδοποιήθηκαν στις *'Core Principles Methodology'* (1999), θεσπισθείσες από κοινού με τις τραπεζικές και εποπτικές αρχές των κρατών-μελών αυτής.

⁴⁰⁰ Σύμφωνα με την έκθεση της IOSCO με τίτλο *'Objectives and Principles of Securities Regulation'* (1998, αναθεωρηθείσα το 2003 και το 2010).

⁴⁰¹ Σύμφωνα με την έκθεση της IAIS με τίτλο *'Insurance Core Principles'* (1997, αναθεωρηθείσα το 2003).

⁴⁰² *Financial Stability Board*, Charter of the Financial Stability Board, June 2012· at <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

⁴⁰³ Για το ιστορικό της ίδρυσης του ΔΝΤ και τους βασικούς στόχους τους οποίους επιτελεί, βλ. ως άνω, Παράγραφος υπό 1.1.5.

*the Fund shall exercise firm surveillance over the exchange rate policies of members, and shall adopt specific principles for the guidance of all members with respect to those policies. Each member shall provide the Fund with the information necessary for such surveillance, and, when requested by the Fund, shall consult with it on the member's exchange rate policies. The principles adopted by the Fund shall be consistent with cooperative arrangements by which members maintain the value of their currencies in relation to the value of the currency or currencies of other members, as well as with other exchange arrangements of a member's choice consistent with the purposes of the Fund and Section 1 of this Article. These principles shall respect the domestic social and political policies of members, and in applying these principles the Fund shall pay due regard to the circumstances of members.*⁴⁰⁴

Οι ευρείες αυτές εξουσίες θα καθίσταντο *leges imperfectae* χωρίς την διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητάς τους. Η τελευταία, με τη σειρά της, προϋποθέτει την ουσιαστική εκ μέρους του ΔΝΤ διακρίβωση της πραγματικής οικονομικής κατάστασης των δανειζόμενων κρατών-μελών, όπως και της πραγματικής δημοσιονομικής επίπτωσης των ακολουθούμενων εθνικών πολιτικών. Προς τον σκοπό της διασφάλισης της πρακτικής αποτελεσματικότητας των εξουσιών αυτών, έχουν θεσπισθεί (ρητώς ή ατύπως) υποχρεώσεις των κρατών-μελών που προοτρύχουν στη χρηματοδοτική στήριξη του Ταμείου, διαδικασίες αξιολόγησής τους, αλλά και προβλέψεις έκδοσης κατευθυντηρίων γραμμών και εκθέσεων εκ μέρους του ΔΝΤ επί ζητημάτων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Έτσι, συνάγεται υποχρέωση υποβολής εκ μέρους των υποβοηθούμενων κρατών-μελών κάθε πληροφορίας ή κρίσιμου στοιχείου σχετικού με την ενάσκηση των εποπτικών αρμοδιοτήτων του Ταμείου, όπως και συμμετοχής στις «διαβουλεύσεις» με τα στελέχη αυτού, κατά τα οριζόμενα στο ως άνω άρθρο της Συμφωνίας (στις γνωστές και ως *'Article IV consultations'*). Εξ άλλου, το ΔΝΤ διαμορφώνει κατευθυντήριες αρχές απευθυνόμενες προς το σύνολο των κρατών-μελών αναφορικά με την υπόδειξη του τρόπων άσκησης της συναλλαγματικής τους πολιτικής, στο πλαίσιο του *'Financial Sector Assessment Program'*⁴⁰⁵ αλλά και του

⁴⁰⁴ *International Monetary Fund*, 'Articles of Agreement of the International Monetary Fund', April 2016, Article IV· at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm> (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

⁴⁰⁵ Για το περιεχόμενο του Προγράμματος αυτού, βλ. *Hilbers, P.*, 'The IMF/World Bank Financial Sector Assessment Program', *Economic Perspectives*, February 2001· at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc022301> (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

μηχανισμού ‘*Reports on the Observance of Standards and Codes*’⁴⁰⁶. Οι μηχανισμοί αυτοί εποπτείας και κανονιστικής συμμόρφωσης αποβλέπουν στην διατήρηση της σταθερότητας του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος διά της τήρησης των επιθυμητών μακροοικονομικών πολιτικών εκ μέρους των κρατών-μελών σε κρίσιμους επιμέρους τομείς της εθνικής τους οικονομίας⁴⁰⁷. Έτσι, δρουν από τη μια ως *technical standards* απευθυνόμενα στα υποβοηθούμενα κράτη-μέλη, και από την άλλη ως εκθέσεις αξιολόγησης της προόδου αυτών ως προς τις προταθείσες μακροοικονομικές υποδείξεις εκ μέρους του ΔΝΤ. Για την κατάρτιση και εκτέλεση των προγραμμάτων αυτών συνεργάζονται, κατά περίπτωση, εκτός από τα στελέχη του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας, εμπειρογνώμονες προερχόμενοι από εθνικές κεντρικές τράπεζες ή/και εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα, άλλων διεθνών οργανισμών, διεθνών *fora* κ.α. Τέλος, τα επιτελεία ειδικώς του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας εκθέτουν τα πορίσματα της ανάμιξής τους σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση χρηματοδότησης κράτους-μέλους, με βάση τα οποία πορίσματα συντάσσονται, αντιστοίχως, η ‘*Financial Stability Assessment*’ και η ‘*Financial Development Assessment*’⁴⁰⁸. Οι προβλέψεις αυτές των οργάνων του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας απεικονίζουν τον βαθμό συμμόρφωσης του συγκεκριμένου κράτους-μέλους στις διενεργηθείσες υποδείξεις, στον βαθμό ολοκλήρωσης των επιβληθεισών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και στις *ad hoc* προοπτικές του υπό κρίσιν χρηματοπιστωτικού συστήματος. Η επιρροή των ως άνω *reports* στο μέλλον της εξωτερικής χρηματοδότησης του κράτους-μέλους είναι προφανής.

Οι ως άνω δυνατότητες *de facto* επιβολής εκ μέρους του ΔΝΤ επί των κρατών-μελών του ασκούνται κατά περίπτωση αμέσως, προκειμένου για τα *technical standards* που εκδίδει το ίδιο, ή εμμέσως, προκειμένου για την υιοθέτηση κανόνων λοιπών *fora* του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος. Εξαιρέση από τον ατυπικό χαρακτήρα των πηγών του

⁴⁰⁶ Περισσότερες πληροφορίες για τον μηχανισμό αυτό, βλ. σε *International Monetary Fund*, ‘*Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs)*’, November 15, 2018· at <https://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx> (τελευταία πρόσβαση: 7.1.2019).

⁴⁰⁷ Γκόρτσος, Χρ., «Διεθνές Νομισματικό και Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο», in Στεφάνου, Κ. & Γκόρτσος, Χρ., «Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο», σειρά Μελετών Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Αριθμ. 1, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006, σελ. 251.

⁴⁰⁸ Γκόρτσος, Χρ., «Τα Τέσσερα Επίπεδα Διαμόρφωσης και Εφαρμογής του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου: Οι Εξελίξεις μετά την Πρόσφατη (2007-2009) Διεθνή Χρηματοπιστωτική Κρίση», Αρμενόπουλος, 2014, Τεύχος 1 (Ανάπτυπο, *passim*).

διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου αποτελούν οι διατάξεις της Γενικής Συμφωνίας για τις Συναλλαγές στον Τομέα των Υπηρεσιών ('*General Agreement on Trade on Services*'/'GATS') και οι εξειδικεύσεις της⁴⁰⁹. η GATS συνήφθη στο πλαίσιο ίδρυσης του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου, στο τέλος του «Γύρου της Ουρουγουάης» (1995), ως μετεξέλιξη της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου ('GATT', 1947). Επίσης, θεσμική υπόσταση στο επίπεδο του Δημοσίου Δικαίου έχουν ο ΠΟΕ, ο οποίος λειτουργεί υπό την αιγίδα του ΟΗΕ, αλλά και το *Economic and Social Council* ('ECOSOC'), το οποίο προβλέπεται ρητά από το άρθρο 71 του Καταστατικού του ΟΗΕ ως διαμορφωτής του Διεθνούς Δικαίου⁴¹⁰.

Όπως εκτέθηκε αναλυτικά, η έλλειψη τυπικής κανονιστικής δεσμευτικότητας των κανόνων αυτών παρακάμπτεται, συνήθως μέσω της '*conditionality principle*' η οποία διατρέχει την έγκριση ή την συνέχιση της παροχής της οικονομικής βοήθειας προς τα ενδεή κράτη-μέλη⁴¹¹. Φυσικά, παρά το προφανώς υποστατό της «κανονιστικής δύναμης του πραγματικού» εν προκειμένω, οι θεσμικές αδυναμίες της κανονιστικής μηχανικής του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου δεν απαλείφονται ούτε, προφανώς, «υποκαθίστανται» από την προπεριγραφείσα τετραμερή κατάτμηση της διαδικασίας παραγωγής και επιβολής των οικείων *technical standards*. Οι αδυναμίες αυτές εντοπίζονται στην αδυναμία νομικής δεσμευτικότητας των *sui generis* νομικών πράξεων των *fora* που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο αυτό, με το συναφώς εγειρόμενο ζήτημα να μην αποτελεί απλό δογματικό προβληματισμό, αλλά βαθύ ζήτημα που αφορά στην τήρηση της δημοκρατικής αρχής και του αντιπροσωπευτικού κοινοβουλευτικού συστήματος. Σε κάθε περίπτωση, η *de facto* δεσμευτικότητα των νομικών πράξεων που εκδίδουν, ανάγει το

⁴⁰⁹ Η GATS εξειδικεύεται από το Δεύτερο Παράρτημα για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες, το Δεύτερο Πρωτόκολλο στη GATS και τη Συμφωνία για Δεσμεύσεις στις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες ('*Understanding on Commitments in Financial Services*').

⁴¹⁰ Για αναφορές στο ιστορικό της απόδοσης καθεστώτος παρατηρητή ενώπιον της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ σε μη-κρατικές οντότητες, όπως για παράδειγμα στην Αγία Έδρα του Βατικανού, στο Γκουάμ, στον Οργανισμό Ισλαμικής Διάσκεψης, στην Παλαιστίνη, στην Inter-Parliamentary Union, στο Κυρίαρχο Στρατιωτικό Τάγμα της Μάλτας, σε κλειστό αριθμό διακυβερνητικών οργανισμών ('IGOs'), στον Διεθνή Ερυθρό Σταυρό (τον μόνο μη-κυβερνητικό οργανισμό –'NGO's'- με επισήμως απονεμημένο ρόλο στη διεθνή νομοπαραγωγή) και σε διάφορες φυλές Ιθαγενών, βλ. την αναλυτική ανάπτυξη των Boyle, A. & Chinkin, Ch., '*The Making of International Law-Foundations of Public International Law*', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 46 et seq.. Οι σχετικές αναφορές εκφεύγουν του ενδιαφέροντος της παρούσας μελέτης.

⁴¹¹ Lastra, R. – M., '*Legal Foundations of International Monetary Stability*', Oxford University Press, 2006, pp. 412 et seq., 465 et seq..

'transnational regulatory network' (κατά τον χαρακτηρισμό της A. – M. Slaughter⁴¹²) σε κάτι παραπάνω από φορείς επηρεασμού του Διεθνούς Δικαίου: σε παράγοντες *de facto* διαμόρφωσής του, αποσυνθέτοντας μάλιστα τις παραδοσιακές διαδικασίες που προβλέπει το Διεθνές Δίκαιο⁴¹³.

> Η νομική φύση του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου και η διάκρισή του από το διεθνές δίκαιο

Η προηγηθείσα αναλυτική αναφορά στην διαδικασία παραγωγής των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για την κατανόηση της αρχιτεκτονικής της σχετικής «νομοπαραγωγής». Πολύ περισσότερο, όμως, ο «σεβασμός στην διαδικασία», αποτελεί βασικό στοιχείο νομιμοποίησης και στο επίπεδο του Διεθνούς Δικαίου. Μέσω της «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίησης», η παραγωγή των κανόνων του Διεθνούς Δικαίου μπορεί να συμβαδίζει δογματικώς με τον οικειοθελή περιορισμό της κυριαρχίας των κρατών. Πράγματι, σε έναν τέτοιον συμβιβασμό μεταξύ ισότιμων και κυρίαρχων κρατών, δεν μπορεί να χωρήσει τροποποίηση των συμφωνηθεισών διαδικασιών, βάσει των οποίων δημιουργούνται οι κανόνες που θα δεσμεύουν εφ' εξής τους συμμετέχοντες. Άλλως η εκχώρηση αυτή θα ερχόταν σε ευθεία αντίθεση με την οικειοθελή συμμετοχή στην διεθνή νομοπαραγωγή των συμμετεχόντων που δεν συνήνεσαν στην τροποποίηση της διαδικασίας. Με τα λόγια του M. Koskenniemi,

'formalism constitutes a horizon of universality, embedded in a culture of restraint, a commitment to listening to others' claims and seeking to take them into account'.⁴¹⁴

Μάλιστα, λόγω της δεσμευτικότητας των κανόνων του Διεθνούς Δικαίου τόσο επί κρατών, όσο και επί ιδιωτών (ιδίως στο πεδίο της θεμελίωσης ποινικής ευθύνης επί ζητημάτων διεθνούς τρομοκρατίας), η νομιμοποίηση αυτή των τιθέμενων κανόνων απασχολεί και μεγάλο μέρος της κοινωνίας των πολιτών, εκτός των άμεσων υποκειμένων του Διεθνούς Δικαίου. Συνεπώς, πέρα από την «θεσμική» διάστασή του, συνιστάμενη

⁴¹² Slaughter, A. – M., 'Governing the Global Economy through Government Networks', in Byers, M. (edt.), 'The Role of Law in International Politics - Essays in International Relations and International Law', Oxford University Press, Oxford 2000, p. 177.

⁴¹³ Slaughter, A. – M., 'Sovereignty and Power in a Networked World Order', 40 Stanford International Law Journal 2004, pp. 283-327, p. 299.

⁴¹⁴ Koskenniemi, M., 'The Lady Doth Protest Too Much' Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law', The Modern Law Review, Vol. 65, No 2, June 2008, pp. 159-175, p. 174.

στην οικειοθελή εκχώρηση τμήματος της κυριαρχίας των κρατών μέσω των συνταγματικώς προβλεπόμενων διαδικασιών, το Διεθνές Δίκαιο αρύεται και νομιμοποίηση «εκ της διαδικασίας», αντιστοίχως με την εκάστοτε προβλεπόμενη διαδικασία θέσπισης νομικών πράξεων.

Όπως σημειώθηκε⁴¹⁵, η «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίηση» αποτελεί επίσης βασικό μέσο νομιμοποίησης θεσμών του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου. Στην ομοιότητα αυτή, ωστόσο, εξαντλούνται οι αναλογίες των τελευταίων με τους θεσμούς του Διεθνούς Δικαίου: εν πρώτοις, στα *fora* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου δεν έχουν απονεμηθεί ρητώς αρμοδιότητες από τις εθνικές αντιπροσωπείες των κρατών που συμμετέχουν σε αυτά. Ακόμη, τα *fora* αυτά δεν έχουν ιδρυθεί με διεθνείς συμβάσεις, εκτός από συγκεκριμένες εξαιρέσεις (π.χ. ο ΟΟΣΑ με τη Σύμβαση των Παρισίων του 1960, ο ΠΟΕ στο πλαίσιο του «Γύρου της Ουρουγουάης» του 1994, στο τέλος του οποίου συνήφθη η *GATS*, το *Economic and Social Council, 'ECOSOC'*, το οποίο προβλέπεται από το άρθρο 71 του Καταστατικού του ΟΗΕ, όπως και άλλα μορφώματα στα οποία έχει κατ' εξαίρεση απονεμηθεί καθεστώς παρατηρητή ενώπιον της Γενικής Συνέλευσης των ΗΕ)⁴¹⁶. Περαιτέρω, οι θεωρητικές κατασκευές περί οικειοθελούς προσχώρησης των κυρίαρχων κρατών στα *fora* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου και στην άτυπη νομοπαραγωγή τους, δεν δίνουν λύση για την τυπική κατάταξη των νομικών πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου. Αυτό, αφού οι πηγές του διεθνούς δικαίου, σύμφωνα με το Καταστατικό του Διεθνούς Δικαστηρίου του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, περιέχονται στις εξής κατηγορίες νομικών πράξεων:

«Άρθρο 38

1. Το Δικαστήριο, που έργο του έχει να εκδικάζει, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, τις υποθέσεις που υποβάλλονται σ' αυτό, θα εφαρμόζει:

⁴¹⁵ Βλ. ως άνω, Παράγραφο υπό 1.3..

⁴¹⁶ Για αναφορές στο ιστορικό της απόδοσης καθεστώτος παρατηρητή ενώπιον της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ σε μη-κρατικές οντότητες, όπως για παράδειγμα στην Αγία Έδρα του Βατικανού, στο Γκούαμ, στον Οργανισμό Ισλαμικής Διάσκεψης, στην Παλαιστίνη, στην Inter-Parliamentary Union, στο Κυρίαρχο Στρατιωτικό Τάγμα της Μάλτας, σε κλειστό αριθμό διακυβερνητικών οργανισμών (*IGOs*), στον Διεθνή Ερυθρό Σταυρό (τον μόνο μη-κυβερνητικό οργανισμό – *NGO's*- με επισήμως απονεμημένο ρόλο στη διεθνή νομοπαραγωγή) και σε διάφορες φυλές Ιθαγενών, βλ. την αναλυτική ανάπτυξη των *Boyle, A. & Chinkin, Ch., 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law'*, Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 46 et seq.. Οι σχετικές αναφορές εκφεύγουν του ενδιαφέροντος της παρούσας μελέτης.

- α. τις διεθνείς συμβάσεις, γενικές ή ειδικές, που θέτουν κανόνες οι οποίοι αναγνωρίζονται ρητά από τα αντίδικα κράτη,
 β. το διεθνές εθνικό δίκαιο, ως απόδειξη γενικής πρακτικής που γίνεται δεκτή ως κανόνας δικαίου ·
 γ. τις γενικές αρχές του δικαίου που αναγνωρίζονται από τα πολιτισμένα έθνη,
 δ. με την επιφύλαξη όσων προβλέπουν οι διατάξεις του Άρθρου 59, τις δικαστικές αποφάσεις και τα διδάγματα των πιο αναγνωρισμένων δημοσιολόγων των διάφορων εθνών, ως βοηθητικά μέσα για τον καθορισμό των κανόνων δικαίου.
 2. Αυτή η διάταξη δε θα θίγει την εξουσία του Δικαστηρίου να κρίνει μια υπόθεση «ex aequo et bono», αν οι διάδικοι συμφωνούν σ' αυτό.»⁴¹⁷

Περαιτέρω, και το άρθρο 6 της Σύμβασης της Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών, δεν αφήνει περιθώρια παρερμηνείας:

Article 6
CAPACITY OF STATES TO CONCLUDE TREATIES
*Every State possesses capacity to conclude treaties.*⁴¹⁸

Οι A. Boyle και Ch. Chinkin σημειώνουν ότι η γραμματική προσέγγιση των θεμελιωδών αυτών διατάξεων, αναγάγει τα κυρίαρχα κράτη σε αποκλειστικούς παράγοντες διαμόρφωσης του Διεθνούς Δικαίου, και μάλιστα χωρίς πρόβλεψη δυνατότητας υποκατάστασής τους. Αυτό αποτελεί κοινό τόπο του συνόλου της θεωρίας του Διεθνούς Δικαίου:

‘The traditional statement of the sources of international law, the Statute of the International Court of Justice [...] assumes states to be the primary actors in international law-making and gives no indication of ways in which non-state entities impact upon its function.’⁴¹⁹

Εκτός από τους παράγοντες αυτούς, η διαμόρφωση κανόνων που ανάγονται στις σχέσεις μεταξύ κρατών από οποιονδήποτε άλλο παράγοντα εκτός από τα ίδια τα κράτη, αντιμετωπίζεται τουλάχιστον με επιφύλαξη από τους παράγοντες διαμόρφωσης του Διεθνούς Δικαίου. Το

⁴¹⁷ *International Court of Justice*, Statute of the International Court of Justice (μετάφραση δική μου): at http://legal.un.org/avl/pdf/ha/sicj/icj_statute_e.pdf (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

⁴¹⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties, Concluded at Vienna on 23 May 1969· at <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 8.2.2019).

⁴¹⁹ Boyle, A. & Chinkin, Ch., ‘The Making of International Law-Foundations of Public International Law’, Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 41.

ζήτημα αντιμετωπίστηκε στο πλαίσιο αιτήματος μεγάλου αριθμού μη-κυβερνητικών οργανώσεων και εκπροσώπων της διεθνούς ιατρικής κοινότητας (οργανώσεων, δηλαδή, που δεν αναγνωρίζονται ως παράγοντες διαμόρφωσης του Διεθνούς Δικαίου) στο πλαίσιο γνωμοδότησης του Διεθνούς Δικαστηρίου του ΟΗΕ *'Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons'*. Η διαφωνία που ανέκυψε μεταξύ των Δικαστών, αφορούσε στο κατά πόσον θα πρέπει να κριθεί παραδεκτό το αίτημα εκκίνησης της γνωμοδοτικής διαδικασίας από *'non-state actors'*, επιτρέποντας σε υποκείμενα εκτός του Διεθνούς Δικαίου να αναχθούν εμμέσως σε παράγοντες διαμόρφωσής του. Όπως σημειώνει σχετικά ο *Shigeru Oda* (Δικαστής στο Διεθνές Δικαστήριο για 27 έτη και Αντιπρόεδρος του για μερικά από αυτά) στο πλαίσιο μειοψηφίας του,

*'Some NGOs seem to have tried to compensate for the vainness of their efforts by attempting to get the principal judicial organ of the United Nations to determine the absolute illegality of nuclear weapons, in a bid to persuade the Member States of the United Nations to press for their immediate and complete prohibition in the political forum.'*⁴²⁰

Έτσι, ο Δικαστής προτείνει ν' απορριφθεί εν τέλει ως απαράδεκτο το αίτημα μη-κυβερνητικών οργανώσεων για την εκκίνηση της γνωμοδοτικής διαδικασίας ενώπιον του Διεθνούς Δικαστηρίου. Μια διαφορετική οπτική, διατυπωθείσα στο πλαίσιο άλλης μειοψηφίας στην ίδια γνωμοδότηση, αντιμετώπισε το ίδιο ζήτημα εν μέρει διαφορετικά. Δέχθηκε, δηλαδή, το δογματικό πρόβλημα της εκκίνησης της διεθνοδικαϊκής διαδικασίας ενώπιον του Διεθνούς Δικαστηρίου από *'non-state actors'*, τάχθηκε ωστόσο υπέρ του παραδεκτού της, με την αιτιολογία ότι η καθολικότητα του επιστημονικού κόσμου που κίνησε τις διαδικασίες δικαιολογούσε την δραστηριοποίηση του Δικαστηρίου. Ωστόσο, η εν μέρει διαφορετική αυτή τάση έχει έντονο το στοιχείο των *ad hoc* αξιολογήσεων. Η οπτική αυτή εκφράστηκε κυρίως από τον Δικαστή *Ch. G. Weeramantry*:

'A multitude of organizations, including several NGOs, have also sent communications to the Court and submitted materials to it; and nearly two million signatures have been actually received by the Court from various organizations'

⁴²⁰ *International Court of Justice, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8th July 1996, 1. C.J. Reports 1996, p. 226, και Dissenting Opinion of Judge Oda, p. 113*· at <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf> , <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-10-EN.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

*and individuals from around 25 countries. In addition, there have been other shipments of signatures so voluminous that the Court could not physically receive them and they have been lodged in various other depositories. If these are also taken into account, the total number of signatures has been estimated by the Court's archivist at over three million. The overall number of signatures, all of which could not be deposited in the Court, is well in excess of this figure. The largest number of signatures has been received from Japan, the only nation that has suffered a nuclear attack. Though these organizations and individuals have not made formal submissions to the Court, they evidence a groundswell of global public opinion which is not without legal relevance, as indicated later in this opinion.*⁴²¹

Από τα ως άνω, συμπεραίνει κανείς τόσο την δογματική συνέπεια της μη αποδοχής των *'non-state actors'* ως διαμορφωτών του Διεθνούς Δικαίου, όσο και της *ad hoc* ελαστικότητας του κανόνα αυτού. Ωστόσο, η ελαστικότητα αυτή αφορά ζητήματα υψηλής επιστημονικής στάθμης και έντονου δημοσίου συμφέροντος: για παράδειγμα στο πλαίσιο της ως άνω απόφασης του Δικαστηρίου, η αποδοχή εν τέλει του αιτήματος μη κυβερνητικών οργανώσεων έγινε δεκτή μετά από πίεση της διεθνούς επιστημονικής κοινότητας και στο πλαίσιο πρότασης για ολικό πυρηνικό αφοπλισμό, ενώ η διεθνής βιβλιογραφία αρνείται ρητώς την αναγνώριση του *locus standi* των διεκυβερνητικών οργανισμών και των μη-κυβερνητικών οργανώσεων στην επίσημη διαδικασία διαμόρφωσης του διεθνούς δικαίου⁴²². Έτσι, τα ως άνω θεωρούνται ως ισχύοντα και προκειμένου για τους θεσμούς του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, με σαφώς αντιδιαστελλόμενες τις περιπτώσεις που τα διεθνή *standards* παράγονται από οργανισμούς συνεστημένους στο πλαίσιο διεθνών συμβάσεων, όταν και η κατάταξή τους στους κόλπους του διεθνούς δικαίου είναι αδιαμφισβήτητη. Η αναλογία αυτή εξάγεται από το ότι η νομική φύση των *fora* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου τα τοποθετεί εξ ίσου εκτός των παραγόντων διαμόρφωσης του Διεθνούς

⁴²¹ *International Court of Justice, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8th July 1996, 1. C.J. Reports 1996, p. 226, και Dissenting Opinion of Judge Weeramantry, p. 216*· at <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf> , <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-12-EN.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

⁴²² Μεταξύ πολλών άλλων, παραπέμπουμε ενδεικτικώς σε: *Tully, S. 'Corporations and International Law Making', Transnational Publishers Inc., 2007, p 278*· *Boyle, A. & Chinkin, Ch., 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 57.*

Δικαίου. Ο οικειοθελής χαρακτήρας της εκ μέρους των κρατών προσχώρησης⁴²³ ή αποχώρησης⁴²⁴ από τις κανονιστικές δομές των θεσμών του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου συντρέχει και εν προκειμένω (κατά το μάλλον ή ήττον). Ελλείψει, ωστόσο, θεσμικής μορφής επικύρωσης των σχετικών κανόνων εκ μέρους των εθνικών αντιπροσωπειών, τα δεδομένα δεν διαφοροποιούνται από νομικής άποψης. Υπό τα δεδομένα αυτά, κάθε προσπάθεια άμεσης ή ακόμη και έμμεσης νομοπαραγωγής από ‘*non-state actors*’, όταν δεν συντρέχουν οι εξαιρετικοί λόγοι που θα δικαιολογούσαν το αντίθετο, χαρακτηρίζεται από

‘[...] *lack of a Meaningful Consensus of the Member States of the United Nations.*’⁴²⁵

Κατά τα ως άνω, το «οργανικό κριτήριο» είναι κυρίαρχο στο πεδίο της διαμόρφωσης των κανόνων του Διεθνούς Δικαίου, παραδοχή με ανακλαστικές συνέπειες για την κατάταξη των νομικών πράξεων που εκδίδονται από τα *fora* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου. Τα πορίσματα των διενεργούμενων συναντήσεων στο πλαίσιο εκάστου *forum* και τα συμπεράσματα των συμμετεχόντων καταγράφονται σε νομικές πράξεις υπό το ένδυμα διαφορετικής κάθε φορά τυπολογίας (*final communiqués*, ‘*reports*’, ‘*recommendations*’, *memoranda of understanding*, ‘*principles*’, ‘*core principles*’, ‘*codes of conduct*’, ‘*best practices*’, ‘*guidelines*’, ‘*guiding rules*’ κ.ο.κ.). Οι νομικές αυτές πράξεις (εφ’ εξής: «διεθνή πρότυπα» ή «πρότυπα»/‘*standards*’, ή «τεχνικά πρότυπα»/‘*technical standards*’), η εναλλακτική ονομασία των οποίων δεν τις διαφοροποιεί από πλευράς νομικής δεσμευτικότητας, δεν εκδίδονται, ούτε κυρώνονται από τα κράτη-μέλη, ούτε επικυρώνονται από τις εθνικές τους αντιπροσωπείες· επίσης, η *de facto* δέσμευση των κρατών από τους αρμόδιους υπουργούς ή τις αρμόδιες εθνικές εποπτικές αρχές (και όχι από αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων ή τους υπουργούς

⁴²³ Ανεπιφύλακτα ή βάσει των όρων που το ίδιο θέτει· βλ. άρθρ. 11-15 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών. Σχετική ανάλυση από τους *Boyle, A. & Chinkin, Ch.*, ‘The Making of International Law-Foundations of Public International Law’, Oxford University Press, Oxford-New York 2007, pp. 31, 50-52.

⁴²⁴ Βάσει των όρων που το ίδιο θέτει ή των διατυπώσεων των άρθρ. 19 επ. της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών· *Boyle, A. & Chinkin, Ch.*, ‘The Making of International Law-Foundations of Public International Law’, Oxford University Press, Oxford-New York 2007, pp. 31, 50-52.

⁴²⁵ Dissenting Opinion of Judge Oda, p. 112· at <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-10-EN.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

εξωτερικών), ξεχωρίζει τις διαδικασίες από τις παραδοσιακές μορφές «νομοπαραγωγής» του Διεθνούς Δικαίου⁴²⁶.

Ακόμη σημαντικότερη διαφοροποίηση της σχετικής «νομοπαραγωγής» από τις δομές του παραδοσιακού συνταγματισμού, είναι ότι οι μορφές αυτές *soft law* δεν υπόκεινται σε οιονδήποτε ευθύ ή παρεμπόδιοντα δικαστικό έλεγχο, αφού δεν κατατάσσονται σε καμία από τις ως άνω κατηγορίες των πηγών του διεθνούς δικαίου⁴²⁷. Θα έλεγε κανείς ότι οι μορφές αυτές διεθνούς συνεργασίας στοχεύουν μεν στην αποτελεσματικότερη διεθνή συνεργασία και στην αμεσότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανακύπτουν, κατ' αποτέλεσμα όμως συντελούν στην αποφυγή κάθε ελέγχου στην θέσπισή τους, και στην ατροφική τήρηση διατυπώσεων δημοσιότητας και διαφάνειας⁴²⁸. Με τα λόγια των *Boyle* και *Chinkin*, τα διακυβερνητικά *fora* και οι νομικές τους πράξεις

[...] *they have no formal constitutional status and thus lack domestic safeguards.*⁴²⁹

Η έλλειψη αυτή θεσμικών δικλίδων ασφαλείας ίσως να παρουσιάζει και την πλευρά της αποκέντρωσης της εξουσίας, συνεπώς της *in actu* «δημοκρατικοποίησης» του Διεθνούς Δικαίου. Ωστόσο, δημοκρατικοποίηση χωρίς θεσμικές δικλίδες, κινούμενη μάλιστα στην ζώνη μιας *'shadow'* κανονιστικότητας, δύσκολα μπορεί να νοηθεί. Αυτό είχε επικαίρως διαπιστωθεί και από την Δικαστή του Διεθνούς Δικαστηρίου των Ηνωμένων Εθνών, *Rosalyn Higgins*:

'To some, these radical phenomena represent the democratisation of international law. To others it is both a degradation of the technical work of international lawyers in the face of pressure groups and a side-stepping of

⁴²⁶ *Boyle, A. & Chinkin, Ch.*, 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 35.

⁴²⁷ *Shelton, D.*, 'Soft Law', in *Handbook of International Law*, Routledge Press, 2008, Para. 3. Εξαιρέση αποτελεί η «Γενική Συμφωνία για τις Συναλλαγές στον Τομέα των Υπηρεσιών» στον τομέα του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου.

⁴²⁸ *Boyle, A. & Chinkin, Ch.*, 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, pp. 214, 215.

⁴²⁸ *Boyle, A. & Chinkin, Ch.*, 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 35.

⁴²⁹ *Boyle, A. & Chinkin, Ch.*, 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 27.

existing international law requirements and procedures'.⁴³⁰

Η θεσμική αυτή ελλειπτικότητα δεν εμποδίζει την *in actu* εφαρμογή των κανόνων από τα κράτη-μέλη, ενώ παράλληλα προβλέπεται και η διαρκής παρακολούθηση του βαθμού συμμόρφωσής τους. Η *de facto* αυτή δεσμευτικότητα, επί μακρόν αξιοπερίεργη για τους παραδοσιακούς διεθνολόγους⁴³¹, εξηγείται *grosso modo* ως ένας αυτοπεριορισμός των συμβαλλομένων μερών, ένδειξη της εκ μέρους τους καλής πίστης και αποδοχής των κοινών αξιών που θα το καταστήσουν αξιόπιστο και ισότιμο μέλος μιας κλειστής ομάδας⁴³². Χαρακτηριστικό παράδειγμα η εφαρμογή των αποφάσεων του G-20 στην προαναφερθείσα εμβληματική σύνοδο κορυφής του *forum* στην *Washington*: η συμμόρφωση προς τα συμφωνηθέντα επιχειρήθηκε μέσω της παροχής σχετικής «εξουσιοδότησης» (*sic*) των μελών του *forum* προς τους Υπουργούς Οικονομικών. Τα υπόλοιπα αρμόδια διεθνή *fora*, έκαστο στο πεδίο ενδιαφέροντός του, καλούνται να παρακολουθούν την πρόοδο της κανονιστικής εναρμόνισης των κρατών-μελών, αποτυπώνοντας τα σχετικά συμπεράσματά τους σε έκθεση, υποβαλλόμενη ενώπιον του G-20 σε επόμενη σύνοδο αυτού⁴³³.

Τα ως άνω περιγράφουν και την επιμέρους κανονιστική πρακτική και στην περίπτωση των *technical standards* που εκδίδει η Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία⁴³⁴, υπό την μορφή εκθέσεων. Το διεθνές τραπεζικό δίκαιο, ως τμήμα του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, έχει παρεμφερή κανονιστική αρχιτεκτονική, οι δε πηγές του

⁴³⁰ *Higgins, R.*, 'The Reformation of International Law', in Rawlings, R. (ed.), 'Law, Society and Economy: Centenary Essays for the London School of Economics and Political Science 1895-1995', Oxford University Press, 1997, pp. 208, 215.

⁴³¹ Η διεθνής βιβλιογραφία για την έννοια του *soft law* είναι αχανής· εντελώς ενδεικτικά, παραπέμπουμε στο κλασικό *Sztucki, J.*, 'Reflections on International "Soft Law"', in Ramberg, G., et al. (eds.), *Festskrift Till Lars Hjerner. Studies in International Law*, Norstedts, Stockholm 1990, pp. 420 et seq..

⁴³² *Boyle, A. & Chinkin, Ch.*, 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, pp. 213-214.

⁴³³ *G20 Summits*, London Summit, 'Global Plan Annex: Declaration on Strengthening the Financial System', Statement Issued by the G20 Leaders, London, April 2, 2009, Para 16· at <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009ifi.html> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

⁴³⁴ Για την φύση, την οργάνωση και τους τομείς δραστηριοποίησης της Επιτροπής της Βασιλείας, βλ. Παράγραφο υπό 1.1.5.. Για τα *technical standards* που εκδίδει και τον επηρεασμό από αυτά της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών, βλ. Παράγραφο υπό 3.6..

αποτελούνται από τις ακόλουθες κατηγορίες πράξεων⁴³⁵: (1) από τις εκθέσεις της Επιτροπής της Βασιλείας που αφορούν στην άσκηση μικρο-προληπτικής εποπτείας επί τραπεζών με διασυνοριακό κύκλο εργασιών και στην συνεργασία των εθνικών εποπτικών αρχών επί των ζητημάτων αυτών, (2) από τις εκθέσεις της Επιτροπής της Βασιλείας που αφορούν στην άσκηση μικρο-προληπτικής και μακρο-προληπτικής ρυθμιστικής παρέμβασης στη λειτουργία των τραπεζών, (3) από τις *‘Core Principles for Effective Banking Supervision’*⁴³⁶, τις *‘Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems’*⁴³⁷ και τις Εκθέσεις της Επιτροπής περί του καθορισμού των συστημικά σημαντικών τραπεζών και την «διευθέτηση»/ *‘resolution’* τους, που εκδίδει η Επιτροπή (και η *‘IADI’*, κατά περίπτωση) και εντάσσονται στη συλλογή του *Financial Stability Board*⁴³⁸. Οι ρυθμιστικές αυτές παρεμβάσεις είναι βαρύνουσες σε διεθνές επίπεδο ως προς το καθεστώς ανεξάρτητης λειτουργίας και λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών, αφορούν όμως και σε πλειάδα διαφορετικών θεματικών. Πιο συγκεκριμένα, οι εκθέσεις αυτές αφορούν στη συνεργασία των εποπτικών αρχών των εθνικών τραπεζικών συστημάτων και των εποπτικών αρχών των επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών, στις μεθόδους και τις βασικές αρχές άσκησης μικρο-προληπτικής και μακρο-προληπτικής ρυθμιστικής παρέμβασης στη λειτουργία των τραπεζών, στην έγκαιρη αντιμετώπιση των κινδύνων στους οποίους εκτίθενται οι τράπεζες κατά την άσκηση της δραστηριότητάς τους, στην εξυγίανση και εκκαθάριση των τραπεζών με προβλήματα ρευστότητας και στην κανονιστική εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων. Υπενθυμίζεται ότι η Επιτροπή της Βασιλείας επιλαμβάνεται κατ’ εξοχήν ζητημάτων που αφορούν στη μικρο-προληπτική και μακρο-προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση της λειτουργίας των τραπεζών με διεθνή κύκλο εργασιών, χωρίς όμως να έχει την αρμοδιότητα μικρο-προληπτικής εποπτείας επί των τραπεζών με καταστατική έδρα στις επικράτειες των

⁴³⁵ Η κατηγοριοποίηση των εκθέσεων από *Γκόρτσο, Χρ.*, «Διεθνές Νομισματικό και Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο», in *Στεφάνου, Κ. & Γκόρτσο, Χρ.*, «Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο», σειρά Μελετών Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Αριθμ. 1, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006, σελ. 220 επ..

⁴³⁶ *Bank for International Settlements*, ‘Core Principles for Effective Banking Supervision’, 2012·
at <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

⁴³⁷ *Bank for International Settlements*, ‘Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems’, 2009·
at <https://www.bis.org/publ/bcbs156.htm> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

⁴³⁸ *Financial Stability Board*, ‘Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions’, 2014·
at http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

κρατών-μελών της. Η μορφή αυτή μικρο-προληπτικής εποπτείας συνεχίζει να ασκείται και' αποκλειστικότητα από τις αρμόδιες εθνικές εποπτικές αρχές, εξαιρουμένων από αυτήν ακόμη και των διεθνών οργανισμών.

Στους τομείς όπου η Επιτροπή επεμβαίνει ρυθμιστικώς, αυτό γίνεται μέσω κανόνων μη εξαναγκαστού νομικού χαρακτήρα, τους οποίους οι συμμετέχουσες εποπτικές και νομισματικές αρχές οφείλουν *de facto* να ενσωματώσουν (μετά από την έγκρισή τους από το 'Group of Governors and Heads of Supervision') στο εσωτερικό δίκαιο του οικείου κράτους. *In actu*, οι κανόνες αυτοί χαρακτηρίζονται από μεγάλο βαθμό διεισδυτικότητας, επηρεάζοντας τα ισχύοντα σε παγκόσμια κλίμακα στους τομείς της μικρο-προληπτικής ρυθμιστικής παρέμβασης στην λειτουργία των τραπεζών και της μικρο-προληπτικής εποπτείας επί των τραπεζών στην ενιαία τραπεζική ευρωπαϊκή αγορά. Για την μεγιστοποίηση της πρακτικής αποτελεσματικότητας των επιχειρούμενων ρυθμιστικών παρεμβάσεων, τα ενεχόμενα μέρη «υποχρεούνται» όχι απλώς σε συμμόρφωση στα πορίσματα των εκθέσεων της Επιτροπής, αλλά και στην υποβολή στοιχείων που αφορούν την λειτουργία του τραπεζικού τους συστήματος. Έτσι, οι εθνικές κεντρικές τράπεζες και εποπτικές αρχές των επιχειρήσεων παροχής επενδυτικών υπηρεσιών αναπτύσσουν σύνθετη σχέση με την Επιτροπή, ανταλλάσσοντας πληροφορίες με τεχνική υποστήριξη και βοήθεια επί των ζητημάτων που αντιμετωπίζουν. Η διάδραση αυτή της Επιτροπής με τις εθνικές αρχές γίνεται διά των ομάδων και υποομάδων εργασίας που έχουν συσταθεί αναλόγως με το περιεχόμενο της εκάστοτε θεματικής⁴³⁹.

1.6. Καταληκτικές Παρατηρήσεις

Όπως εκτέθηκε αναλυτικά, όλα τα *technical standards* που εκδίδονται στο πλαίσιο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, ανεξαρτήτως της επιμέρους ονομασίας ή διαδικασίας θέσπίσής τους, αποτελούν ατυπικούς, «πρότυπους κανόνες» διεθνούς ήπιου δικαίου (*'soft law'*), εκτός αν αναγνωριστούν από εθνικά ή υπερεθνικά δικαιοδοτικά όργανα ως νέοι κανόνες του διεθνούς εθιμικού δικαίου⁴⁴⁰. Οι κανόνες αυτοί

⁴³⁹ Οι ομάδες εργασίας αυτές είναι οι 'Standards Implementation Group', 'Policy Development Group', 'Accounting Task Force' και 'Basel Consultative Group', οι οποίες διαρθρώνονται σε πολυπληθείς επιμέρους υποομάδες για αναλυτική παρουσίασή τους, βλ. Γκόρτισσ, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο - Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 212 επ..

⁴⁴⁰ Boyle, A. & Chinkin, Ch., 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 35.

χρήζουν σχεδόν πάντοτε περαιτέρω «κανονιστικής πυκνώσης», όπως και εξειδίκευσης των περιεχομένων σε αυτούς ρυθμίσεων, αφού οι ίδιοι περιορίζονται στην θέση ενός ελαχίστου επιπέδου διεθνούς εναρμόνισης των εθνικών εποπτικών αρχών επί του εκάστοτε ρυθμιζόμενου αντικειμένου⁴⁴¹. Έτσι, τα επιμέρους επαφίενται στην (ευρύτερη ή στενότερη) διακριτική ευχέρεια των εθνικών εποπτικών αρχών, είτε των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όταν η ίδια συμβάλλεται στην σχετική «νομοπαραγωγή» και την ενσωματώνει στο ενωσιακό δίκαιο. Η ευχέρεια αυτή ευλόγως διαφοροποιείται αναλόγως της εκάστοτε περίπτωσης, με άκρο όριο της το ελάχιστο επίπεδο εναρμόνισης που επιτυγχάνεται μεταξύ των συμβαλλομένων μερών με τα *standards* αυτά. Το ελάχιστο αυτό επίπεδο εναρμόνισης αποτελεί κοινό σημείο αναφοράς, ένα ελάχιστο *consensus* μεταξύ των μερών αναφορικά με τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας συγκεκριμένου τομέα του χρηματοπιστωτικού συστήματος σε παγκόσμιο ή περιφερειακό επίπεδο, κατά περίπτωση. Η ευρεία αποδοχή των συμπεφωνημένων από τα συμβαλλόμενα μέρη και το κύρος που τους προσδίδεται από τον *lege artis* άρτιο σχεδιασμό τους, αποτελούν τους κύριους παράγοντες αξιοπιστίας τους. Η σύμμορφωση με τους τεχνικώς αξιόπιστους αυτούς κανόνες από τις εθνικές αποπτικές αρχές ενός κράτους το καθιστά «αξιόπιστο» στις διεθνείς αγορές, η δε «βούληση» αυτή ένταξης σ' ένα καθεστώς αξιοπιστίας συνιστά την *in actu* δεσμευτικότητα των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου. Η λέξη βούληση τέθηκε σε εισαγωγικά όχι μόνο διότι δεν προσιδιάζει σε νομικά πρόσωπα, αλλά και για να καταδειχθεί το γεγονός ότι τα παραγωγικά της αίτια ποικίλλουν: μπορεί πράγματι ένα κράτος να συμμορφώνεται με τα *standards* αυτά αυτοβούλως, ή επειδή η ρευστότητά του ή η χρηματοοικονομική του θέση επιτρέπουν στις αγορές χρήματος να πιέσουν προς την κατεύθυνση αυτή, ή επειδή εξωθείται σε σύμμορφωση ως μέλος διεθνούς οργανισμού (π.χ., του ΔΝΤ) στο πλαίσιο εκπλήρωσης ανελημμένων υποχρεώσεών του. Σε κάθε περίπτωση, η *de facto* δέσμευση του κράτους από τους ατυπικούς αυτούς κανόνες είναι δεδομένη.

Αυτό που προσφέρει, λοιπόν, η «κανονιστική συνεισφορά» των διεθνών *standard setters* είναι αφ' ενός η τεχνική και τεχνοκρατική αρτιότητα και ο προληπτικός χαρακτήρας της θεσπιζόμενης ρύθμισης και αφ' ετέρου η απομάκρυνσή της από την παραδοσιακή πολιτική, ή καλύτερα μικροπολιτική. Δεν είναι τυχαίο ότι ο ίδιος ο *Neil Mac Cormick*, πατέρας της θεωρίας του *constitutional pluralism*, αναφέρεται σε αυτή την

⁴⁴¹ Γκόρτσος, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο - Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σελ. 150.

δεύτερη ιδιότητα των κανόνων που θεσπίζονται εκτός του επιπέδου των παραδοσιακών κυρίαρχων κρατών⁴⁴² (και των εκλογικών κύκλων τους, θα σημείωνε κανείς). Οι παρατηρήσεις αυτές, συνδυαζόμενες με όσα αναπτύσσονται στο πλαίσιο αυτής της μελέτης αναφορικά με την ιστορική προέλευση της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών και την πάγια στόχευση των *fora* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου για την απομάκρυνση της λήψης των αποφάσεων από το επίπεδο της «εσωτερικής μικροπολιτικής», δείχνουν εμφανώς την κοινή *ratio* που ενώνει όλη την σχετική «νομοπαραγωγή».

Πολύ περισσότερο, όμως, από τα ως άνω προκύπτουν τα εξής: Αφ' ενός, η πρακτική αναγκαιότητα της συμμετοχής των *fora* του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου στην διαμόρφωση του εσωτερικού και περιφερειακού δικαίου (π.χ., του δικαίου της ΕΕ). Αφ' ετέρου, η έλλειψη αποτελεσματικού ελέγχου των θεσπιζόμενων αυτών ρυθμίσεων, αφού η πηγή τους είναι εξωθεσμική (συνεπώς μη ελέγξιμη), αλλά και η *de facto* αναγκαιότητα υιοθέτησής τους από τα κράτη αδιαμφισβήτητη. Έτσι, ο ρόλος των εθνικών ή υπερεθνικών δικαστηρίων που θα κληθούν να αποφασίσουν για την νομιμότητα των νομικών πράξεων ενσωμάτωσης, θα καθίσταται συνεχώς πιο κρίσιμος. Η μέχρι τώρα στάση των (εθνικών και υπερεθνικών) δικαστηρίων απέναντι στην αυξανόμενη κρισιμότητα, θα εκτεθεί στα Κεφάλαια του Ειδικού Μέρους, αναφορικά με κάθε εξεταζόμενη τράπεζα.

Είναι, ωστόσο, προετοιμασμένος ο εθνικός ή/και ο ενωσιακός δικαστής για να κρίνει επί ζητημάτων τόσο τεχνικών αλλά και ζωτικής σημασίας για την λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος; Επ' αυτού, θα σημειώσουμε τις απαντήσεις μας στις καταληκτικές παρατηρήσεις της μελέτης, αφού πρώτα σημειωθούν τα επιμέρους τεχνικά ζητήματα που χαρακτηρίζουν την ιδιαιτερότητα της ανεξάρτητης λειτουργίας και της αποτελεσματικής λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών. Αυτό θα γίνει στα αμέσως επόμενα Κεφάλαια, στο Δεύτερο και στο Τρίτο.

* * *

⁴⁴² *MacCormick, N.*, 'The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now,' 1 *European Law Journal* 1995, p. 259-266· *του ίδιου*, 'Risking Constitutional Collision in Europe', 18 *Oxford Journal of Legal Studies* 1998, p. 517-532 ιδίως p. 530 et seq..

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Δημοκρατία και τεχνοκρατία:

Το ζήτημα της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών

Με την πάροδο των ετών, όπως προκύπτει από όσα παρατέθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο, η διακρατική συνεργασία επί ζητημάτων οικονομικού ενδιαφέροντος επιτείνεται συνεχώς. Η δημιουργία τεχνικών προτύπων (*'standards'*) στο πλαίσιο υπερεθνικών ρυθμιστικών φορέων (*'standard setters'*⁴⁴³) διευκολύνει την ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών μεταξύ οργανισμών από διαφορετικές έννομες τάξεις, καταλήγοντας στη διατύπωση κειμένων (τόσο αρχών, όσο και τεχνικού χαρακτήρα) με μεγάλη *de facto* δεσμευτικότητα για τα εμπλεκόμενα μέρη⁴⁴⁴. Ιδίως στο επίπεδο της εποπτείας επί του χρηματοπιστωτικού τομέα, η συνεργασία των εποπτικών αρχών σημείωνε ανέκαθεν έντονη εξωστρέφεια, με τον συντονισμό των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών με το αμερικανικό *Federal Reserve Board* στο πλαίσιο της Επιτροπής της Βασιλείας⁴⁴⁵, αναφορικά με την ενσωμάτωση των θεσπιζόμενων τεχνικών προτύπων, να αποτελεί από μακρού συνήθη πρακτική⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Βλ. Γκόρτσο, Χρ., «Τα Τέσσερα Επίπεδα Διαμόρφωσης και Εφαρμογής του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου: Οι Εξελίξεις Μετά την Πρόσφατη (2007-2009) Διεθνή Χρηματοπιστωτική Κρίση», Αρμενόπουλος, 2014, Τεύχος 1 (Ανάτυπο), και σχετικές αναπτύξεις στο προηγηθέν Πρώτο Κεφάλαιο της μελέτης.

⁴⁴⁴ Αναφορικά με το εκτόπισμα των πράξεων που εκδίδουν τα *fora* αυτά, ειδικά δε η Επιτροπή της Βασιλείας, βλ. *Slaughter, A.-M.*, 'A New World Order', Princeton University Press, 2004, *Nixon, S.*, 'HSBC's Unfamiliar Capital Problem', Wall Street Journal, Mar. 4, 2013 (<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324539404578340114279183212.html> , τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), σχετικά με τη συζήτηση του πλεονάσματος κεφαλαιακών διαθεσίμων της HSBC αναφορικά με τα προαπαιτούμενα της Βασιλείας III - Tier 1), και *Stevens, L. & Patrick, M.*, 'In Europe, Banks Primp Their Models', σε Wall Street Journal, 21 February 2013.

⁴⁴⁵ Για την περιγραφή των λειτουργιών και της σύστασης του *forum* αυτού, βλ. *Verdier, P.-H.*, 'Transnational Regulatory Networks and Their Limits', 34 Yale Journal Of International Law, 113, 2009, p. 132, όπως και τον ιστότοπο του ίδιου του οργανισμού (at <http://www.bis.org/lcbcs/history.pdf> , τελευταία πρόσβαση: 21.12.2013).

⁴⁴⁶ *Fidler, S., et al.*, 'EU Backs U.S. Delay on Basel Rules', Wall Street Journal, B2, 26-27 January 2013. Επίσης, βλ. την έκθεση του GAO (βλ. περισσότερες πληροφορίες σε επόμενο κεφάλαιο) σχετικά με την ενσωμάτωση των σχετικών τεχνικών ρυθμιστικών προτύπων τόσο στην έννομη τάξη των ΗΠΑ, όσο και σε άλλες έννομες τάξεις: βλ. GAO, Report to Congressional Addressees, 'International Financial Reforms- U.S. and Other Jurisdiction's Efforts to Develop and Implement Reforms', April 2014.

Εξ άλλου, το πρότυπο των εθνικών εποπτικών και ρυθμιστικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα, όπως καθιερώθηκε στις δυτικές οικονομίες ειδικά τις τελευταίες δεκαετίες, εξειδικεύεται σε έναν ανεξάρτητο οργανισμό, με αυξημένες διατυπώσεις «στεγανότητας» της λειτουργίας της από πιέσεις και κίνητρα πολιτικού χαρακτήρα. Ο καθηγητής C. Sunstein υποστηρίζει ότι ο πρωτόγνωρος αυτός βαθμός ανεξαρτησίας δράσης των αρχών αυτών, δικαιολογείται στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος ως ο μόνος *de facto* τρόπος ακριβούς προσδιορισμού των αναγκών των πολιτών ως εξειδίκευση του δημόσιου συμφέροντος⁴⁴⁷, προκειμένου να επιτευχθούν οι «δημοκρατικοί στόχοι» αυτοί μακριά από υπολογισμούς μικροπολιτικού χαρακτήρα και πιέσεις κατ' ιδίαν ομάδων συμφερόντων⁴⁴⁸. Ωστόσο, ο συνακόλουθος περιορισμός των μέσων δημοκρατικής λογοδοσίας των αρχών αυτών, καθιστά αδύνατη την αγνόηση της μεγάλης σχετικής διαφοράς συγκριτικά με τη δράση άλλων διοικητικών οργάνων και ανεξάρτητων διοικητικών αρχών στο πλαίσιο της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης.

Παρά την αδιαμφισβήτητη πρακτική χρησιμότητα της παγκόσμιας αυτής αρχιτεκτονικής προκειμένου για την πρόληψη ή αντιμετώπιση των κρίσεων του χρηματοπιστωτικού τομέα⁴⁴⁹, εκ παραλλήλου με την κρατούσα άποψη περί αναγκαιότητας της ανεξαρτησίας της κατά περίπτωση αρμόδιας εθνικής εποπτικής αρχής, το ζήτημα της θέσης ορίων στην ανεξαρτησία αυτή μέσω των μέσων δημοκρατικής λογοδοσίας

⁴⁴⁷ Βάσει ιδιοτήτων που χαρακτηρίζουν τους αντίστοιχους μηχανισμούς, οι οποίοι εκλείπουν (συντά εντελώς) από τους αντίστοιχους κρατικούς οργανισμούς, όπως οι έγκαιρες αντιδράσεις σε περιόδους κρίσεων, βλ. τη σχετική έκθεση των *Beim, D., McCurdy, C. et al.*, 'Report on Systemic Risk and Bank Supervision', Federal Reserve Bank of New York, 2009, που καταγράφει της αδυναμίες της κεντρικής τράπεζας της Νέας Υόρκης (παρ' ότι τυπικά οργανισμού που διέπεται κατά σημαντικό μέρος του από το ιδιωτικό δίκαιο) να προβλέψει και να ανταποκριθεί στις δυσκολίες της τελευταίας μεγάλης κρίσης του χρηματοπιστωτικού τομέα.

⁴⁴⁸ Συγκεκριμένα, ο συγγραφέας κάνει λόγο για '*democratic goals*', στους οποίους μπορούν να περιλαμβάνονται και ευρύτεροι στόχοι πολιτικής, όπως π.χ. στόχοι νομισματικής πολιτικής ή άλλα δημοσιονομικά μεγέθη. Έτσι, η κυβέρνηση θα προστρέξει στη βοήθεια της ανεξάρτητης αρχής, όταν βρίσκεται ενώπιον της διαδικασίας λήψης μιας απόφασης για την οποία δεν υπάρχει το απαραίτητο πολιτικό *consensus* ή προκειμένου να αποφύγει την ανάληψη της πολιτικής ευθύνης προκειμένου για την απόφαση αυτή. Βλ. *σε Sunstein, C.*, 'Constitutionalism After the New Deal', 101 Harvard Law Review 421, 1987, p. 444-445.

⁴⁴⁹ Βλ. τη συγκριτική μελέτη της επίδρασης των τεχνικών προτύπων της Επιτροπής της Βασιλείας σε πάνω από 100 χώρες των *Barr, M. & Miller, G.*, 'Global Administrative Law: The View from Basel', 17, European Journal of International Law, 15, 2006, p. 17, τα αποτελέσματα της οποίας, κατά την άποψη του συγγραφέα, καταδεικνύουν την αδιαμφισβήτητη επιτυχία της λειτουργίας της Επιτροπής, ως εκ της ευρύτατης αποδοχής του έργου της.

των αντίστοιχων θεσμών, τίθεται σχεδόν αυτόματα από την ανάγνωση των αρχών επί των οποίων στηρίζονται οι σύγχρονες δυτικές δημοκρατίες, με το σχετικό δίλημμα να τίθεται ως: «πόση τεχνοκρατία χωράει μέσα στη σύγχρονη δημοκρατία;»⁴⁵⁰.

2.1. Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και κοινοβουλευτική δημοκρατία: 'New Deal', 'Ordnungspolitik' και 'Ordoliberalism'

Η εκτεταμένη εισαγωγή του τεχνοκρατικού στοιχείου στο δημοκρατικό πολίτευμα, υπόδειγμα που ακολουθήθηκε συνειδητά πρωτίστως στις αγγλοσαξωνικές χώρες, ανατρέχει στην περίοδο από το τέλος του 19^{ου} ως την αρχή του 20^{ου} αιώνα: έντεκα διοικητικές αρχές είχαν ήδη δημιουργηθεί στο πλαίσιο του νομικού συστήματος των ΗΠΑ ως το τέλος του εμφυλίου πολέμου και άλλες έξι ως το τέλος του αιώνα, άλλες εννιά ως το τέλος του Α' Παγκοσμίου Πολέμου και ο ίδιος αριθμός ως το «Μεγάλο Κράχ». Σχετικώς, στη βιβλιογραφία αναφέρεται η δημιουργία της *Interstate Commerce Commission* ήδη από το 1887 και της *Federal Trade Commission* από το 1914⁴⁵¹.

Όσο, ήταν η κανονιστική έκρηξη της περιόδου του 'New Deal' όταν πλέον κυριάρχησε (ως κεντρική, τουλάχιστον, επιλογή των «εκσυγχρονιστών» της περιόδου) η προαγωγή του μοντέλου του ανεξάρτητου από την πολιτική εξουσία και τεχνικά εξειδικευμένου οργάνου της δημόσιας διοίκησης, ως έκφραση ενός κυβερνητικού μηχανισμού ταγμένου αποκλειστικά στην υπηρεσία του δημόσιου συμφέροντος, μακριά από μικροπολιτικές σκοπιμότητες. Η κρίσιμη αυτή δεκαετία της εφαρμογής του *New Deal*, καταμέτρησε τη δημιουργία δεκαεπτά διοικητικών αρχών, και συγκεκριμένα των *Federal Home Loan Bank Board*, *Federal Deposit Insurance Corporation*, *Securities and Exchange Commission*, *Social Security Board*, *National Labor Relations Board*, *Commodity Exchange Commission*, *Railroad Retirement Board*,

⁴⁵⁰ Βλ. σε *Sabeel Rahman, K.*, 'Envisioning the Regulatory State: Technocracy, Democracy, and Institutional Experimentation in the 2010 Financial Reform and Oil Spill Statutes', 48 *Harvard Journal on Legislation* 555, 2011, κρατάει, όμως, από πολύ πιο παλιά: Βλ. *Stewart, R.*, 'The Reformation of American Administrative Law', 88 *Harvard Law Review*, 1667, 1975, p. 1676-78, όπου περιγράφεται το debate μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων που προωθούν την ανεξαρτησία των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών κι εκείνων που επιχειρούν να την περιορίσουν.

⁴⁵¹ Βλ. σε *Attorney General's Committee on Administrative Procedure*, Final Report, Department of Justice, Washington D.C., January 22, 1941. Ακόμη: Σε *Skowronek, S.*, 'Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920', Cambridge University Press 1982, και σε *Wilson, W.*, 'Congressional Government: A Study In American Politics', Transaction Publishing, New Brunswick and London 1981.

*Wage and Hour Division of the Department of Labor και Selective Service Administration*⁴⁵².

Οι αυξημένες απαιτήσεις της εποχής από την κυβέρνηση ως κεφαλή της δημόσιας διοίκησης οδήγησαν στην αναζήτηση νέων, ευέλικτων δράσεων του διοικητικού μηχανισμού⁴⁵³, με πλήρη επίγνωση της επανάστασης που μια τέτοια προσέγγιση θα επέφερε στις παραδοσιακές ισορροπίες που παραδοσιακά αποτυπώνονταν στο σύστημα των *'checks and balances'*. Έτσι, η «θεσμική» αυτή διάσταση του *New Deal* αποτέλεσε κεντρική συνισταμένη της αμφισβήτησης του παραδοσιακού συνταγματικού πλαισίου της αρχετυπικής τριμερούς διάκρισης των εξουσιών⁴⁵⁴, όπως αυτό σχηματοποιήθηκε από τις παραδεδεγμένες αρχές του *Common Law* ήδη από την περίοδο των *Federalist Papers*⁴⁵⁵.

⁴⁵² Βλ. σε *Bernstein, M.*, 'Regulating Business By Independent Commissions', Princeton Law Library 1955, p. 35-39 και σε *Hofstadter, R.*, 'The Age of Reform', Vintage Books, New York 1955, p. 232 et seq..

⁴⁵³ Ως ενός αποτελεσματικού προστάτη των αδύναμων οικονομικά πολιτών, ειδικά σε καιρούς κρίσης: βλ. σε *Dunn, S.*, 'Regulation by Commission', North American Review 119, February 1914. Περαιτέρω, η αδυναμία σχηματισμού ισχυρής εκτελεστικής εξουσίας καταγράφηκε ως ένα από τα κυριότερα μειονεκτήματα των *Articles of Confederation*, με τον *James Wilson* να σημειώνει σχετικά:

'[I]n the active scenes of government, there are emergencies, in which the man [who] deliberates, is lost. But, can either secrecy or dispatch be expected, when, to every enterprise, mutual communication, mutual consultation, and mutual agreement among men, perhaps of discordant views of discordant tempers and of discordant interests, are indispensably necessary? [...] If, on the other hand, the executive power of government is placed in the hands of one person, is there not reason to expect, in his plans and conduct, promptitude, activity, firmness, consistency and energy?'

(Miller, A., 'An Inquiry into the Relevance of the Intentions of the Founding Fathers', 27 Arkansas Law Review, No 4, Winter 1973, p. 587),

και τους θεμελιωτές του νέου πολιτεύματος να δείχνουν εξ αρχής την πρόθεσή τους να αποφύγουν τα ίδια λάθη, ακολουθώντας τελικά τη σχετική οπτική του *Hamilton*, υπό το πρίσμα της θεωρίας του *Jefferson* σχετικά με τον αυτοκαθορισμό των πολιτών, κατ'αντιστοιχία της ομοσπονδιακής οργανωτικής διάρθρωσης των ΗΠΑ. Βλ. σε *Sunstein, C.*, 'Constitutionalism After the New Deal', 101 Harvard Law Review, 1987, p. 443.

⁴⁵⁴ Υπό το πρίσμα, δηλαδή, της κατανομής της εξουσίας εντός του κράτους όπως τη συνέλαβε ο *J. Madison*, με κύριο στόχο του, δηλαδή, την αποφυγή της υπαρπαγής της από οργανωμένες ομάδες συμφερόντων, με σκοπό την εξυπηρέτηση ιδίου οφέλους, που δε συμβαδίζει με αυτό του συνόλου. Σε αυτό, κατατείνει η δημιουργία μιας μεγάλης κλίμακος δημοκρατίας, με απομονωμένους αντιπροσώπους από τα κατά τόπους συμφέροντα. Βλ. σε *Epstein, D.*, 'The Political Theory of the Federalist', University of Chicago Press 1984, p. 93 et seq.. Ωστόσο, η σύλληψη των σχετικών ιδεών εκ μέρους του μεγάλου διανοητή διέφερε σε αρκετές περιπτώσεις από την υλοποίησή τους από τους *Progressives*: Για παράδειγμα, το πρότυπο της *'απομόνωσης/insulation'*, στη μεν θεωρία του *Madison* κατέτεινε στη διαφύλαξη του *status quo* από τις σαρωτικές αλλαγές, ενώ στο πλαίσιο της νομοθεσίας του *New Deal* οδήγησε στην επικράτηση των

Η αναθεώρηση αυτή του αρχετυπικού μοντέλου του *Montesquieu* περί της διάκρισης των εξουσιών, συνδυαστικά με την κριτική που δέχθηκε το «παραδοσιακό δίκαιο» από τις προοδευτικές δυνάμεις (ιδίως κατά την «εποχή της *Lochner*»)⁴⁵⁶, άνοιξαν το δρόμο για την παραδοχή της αναγκαιότητας του παρεμβατικού ρόλου της κυβέρνησης στην οικονομική ζωή του τόπου, αφού η κατάρρευση των «αρρυθμιστών», '*laissez-fair*' αγορών του *common law* κατά τη διάρκεια της Μεγάλης Ύφεσης, θεωρήθηκε ότι κατέρριψε κάθε αντίθετο επιχείρημα⁴⁵⁷. Η ισχυροποίηση αυτή της εκτελεστικής λειτουργίας⁴⁵⁸, συνδυαστικά με τη διεύρυνση του παραδοσιακού καταλόγου δικαιωμάτων του *common law* στο πλαίσιο του '*Second Bill of Rights*'⁴⁵⁹, με αναφορά στο σύνολο των πολιτών

ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, προκειμένου για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της κυβέρνησης. Σε *Sunstein, C., 'Interest Groups in American Public Law', 38 Stanford Law Review 29, 1985.*

⁴⁵⁵ Με κύρια αυτή της απομόνωσης του συστήματος αναδιανομής πλούτου από το συλλογικό έλεγχο, μέσω της καθιέρωσης ενός αρραγούς συστήματος προστασίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, πλαισιωμένου από την πλήρη έλλειψη προβλέψεων αναφορικά με την προστασία των κατώτερων οικονομικά και κοινωνικά στρωμάτων. Έτσι, ο Πρόεδρος *Roosevelt* εισηγήθηκε τη συμπλήρωση του ισχύοντος πλαισίου από ένα «νέο *Bill of Rights*», βλ. σε *Sunstein, C., 'Constitutionalism After the New Deal', 101 Harvard Law Review, 1987, p. 423 et seq., 430.*

⁴⁵⁶ Οπότε και οι υπάρχοντες συνταγματικοί περιορισμοί, ιδίως αναφορικά με την ατομική ιδιοκτησία, έγινε αντιληπτό ότι ερείδονται στο *common law*, με το οποίο ούτως ή άλλως κατοχυρώνονταν συνταγματικά δικαιώματα μιας άλλης εποχής, ή τουλάχιστον με τρόπο ατελή, ώστε ν' αφήνουν αρρυθμιστους νευραλγικούς τομείς, όπως π.χ. οι αγορές ανταλλαγής κινητών αξιών. Σχετικώς, βλ. την εμβληματική απόφαση του *Supreme Court, West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379, 399, 1937*, όπως και σχολιασμό της από τους *Stewart, R. and Sunstein, C., 'Public Programs and Private Rights', 95 Harvard Law Review 1193, 1982, p. 1238*. Συγκεκριμένα, το *common law* κατηγορήθηκε ως αποτρεπτικό απέναντι στην κινητικότητα μεταξύ των οικονομικών τάξεων και ως αντιδημοκρατικό, ιδίως λόγω του σημαντικού ρόλου του δικαστή στη διαμόρφωση του δικαίου ('*judicial lawmaking*'), και την ιδιαίτερα προβληματική αλληλεπίδραση της πρακτικής αυτής με το αμερικανικό σύνταγμα. Για το γενικότερο περίγραμμα της κριτικής, βλ. σε *Landis, J., 'The Administrative Process', Yale University Press, 1938 (passim).*

⁴⁵⁷ Βλ. σε *Sunstein, C., 'Constitutionalism after the New Deal', 101 Harvard Law Review 437, 1987, p. 439.*

⁴⁵⁸ Με βασικό νομοθετικό πυλώνα τον *National Industrial Recovery Act* του 1933.

⁴⁵⁹ Σχετικώς, πολύ ενδιαφέρουσα η οπτική του *Sunstein, C., 'Constitutionalism After the New Deal', 101 Harvard Law Review 437, 1987, p. 439*, ότι ο αντιδημοκρατικός χαρακτήρας της «κυριαρχίας των αγορών» ήταν ένας από τους λόγους της προσπάθειας αυτής διεύρυνσης των προστατευόμενων δικαιωμάτων του καταστατικού χάρτη, μέσω της εισαγωγής νομοθετικών ρυθμίσεων αναδιανεμητικής φύσης. Στο πλαίσιο αυτό, παρατηρήθηκε ότι:

‘regardless of station, race, or creed’,
[F.D. Roosevelt, ‘The Year of Crisis, 1933’, 5, 41, 1938]

εκφράστηκε τόσο μέσω της διεύρυνσης των προεδρικών εξουσιών, όσο και της εδραίωσης του *nouum* των (περισσότερο ή λιγότερο)⁴⁶⁰ ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, το πρότυπο των οποίων επιβιώνει ως και τις μέρες μας. Οι τελευταίες, θεωρήθηκαν ως το καταλληλότερο πλαίσιο προκειμένου για τον εξοπλισμό της εκτελεστικής εξουσίας με την τενοκρατική υπεροπλία που απαιτούσε η πολύπλοκη φύση της εκσυγχρονιστικής νομοθεσίας, χαρακτηριστικό που δεν μπορούσε να αναπτυχθεί σε κανένα από τα σύγχρονα όργανα του πολιτεύματος⁴⁶¹. Πράγματι, ο συνδυασμός τενοκρατικής εξειδίκευσης και απολίτικης προέλευσης φάνταζε ως η τέλεια ιδέα, οδηγώντας τον Πρόεδρο *Roosevelt* να υποστηρίξει με ενθουσιασμό ότι

‘the day of enlightened administration has come’,
F.D. Roosevelt, Campaign Address on Progressive Government, Sept. 13, 1932⁴⁶²

ανοίγοντας το δρόμο για μία σύμμειξη δημοκρατίας και τενοκρατίας, σε βαθμό που ανέτρεπε κάθε προηγούμενο στην παραδοσιακή θεωρία των θεσμικών αντιβάρων.

‘For better or worse the American people have proclaimed themselves to be a democracy, and they have proclaimed that democracy means popular economic, social, and moral emancipation [...] The economic and social changes of the past generation have brought out a serious and a glaring contradiction between the demands of a constructive democratic ideal and the machinery of methods and institutions, which have been considered sufficient for its realization. This is the fundamental discrepancy which must be at least partially eradicated before American national integrity can be triumphantly re-affirmed.’

**Croly, H., ‘The Promise of American Life’,
The Macmillan Company, 1909, p. 270.**

⁴⁶⁰ Αφού κάποιες εξ αυτών, λειτουργούσαν επί τη βάσει συγκεκριμένων και αναλυτικών νομοθετικών προβλέψεων (πρβλ. τα οριζόμενα στον *Agricultural Adjustment Act*).

⁴⁶¹ *Eastman, J.*, ‘The Place of the Independent Commission’, 12 *Constitutional Review* 95, 1928· *Sunstein, C.*, ‘Constitutionalism After the New Deal’, 101 *Harvard Law Review* 437, 1987, p. 440.

⁴⁶² Αναδημοσιευμένο σε *‘The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt - The Genesis of the New Deal - 1928-1932’*, 1938, p. 752.

Κρίσιμη για το *status* του ανεξάρτητου τεχνοκρατικού παράγοντα στην ηπειρωτική Ευρώπη, αποτελεί η υιοθέτηση των αρχών της ‘*Ordnungspolitik*’ στην γερμανική οικονομική πολιτική, ως της αντιστοιχίας (πλην αρκετά διαφορετικής) ‘*laissez faire*’ ρύθμισης της αγοράς. Κεντρικό στόχο της *Ordnungspolitik* αποτελεί η δημιουργία μιας οικονομίας της αγοράς (με βασικό χαρακτηριστικό την ελεύθερη διαμόρφωση των τιμών από τις μεταβλητές της προσφοράς και της ζήτησης), με την διατήρηση εκ μέρους του κράτους ρόλου ρυθμιστικού των βασικών αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού. Παρά την φαινομενική ταύτιση της έννοιας με αυτήν του Κεϋνσιανισμού, το σημείο σύζευξής τους στην πράξη εξαντλείται στις κοινές φιλελεύθερες καταβολές τους. Η *Ordnungspolitik* αποτελεί την γερμανική πρόταση για την αποφυγή των μειονεκτημάτων της αμερικανικού τύπου ‘*laissez faire*’ ρύθμισης της αγοράς, η συσσώρευση των οποίων κατηγορήθηκε ότι οδήγησε στην οικονομική κατάρρευση της δεκαετίας του 1920. Η αποτελεσματική αντιμετώπιση της ‘*Great Recession*’ μέσω της έντονης κρατικής παρέμβασης στην (κατά τα λοιπά) οικονομία της αγοράς, ήταν αρκετή ώστε να οργανώσει την *Ordnungspolitik* επί τη βάση των πορισμάτων της περιόδου του *New Deal*. Την επιλογή αυτή ενίσχυσε ακόμη περισσότερο η κρατούσα στην Γερμανία αντίληψη ότι η Κεϋνσιανή πρόταση οργάνωσης της οικονομίας και οι «πολιτικές πλήρους απασχόλησης» που εισήγαγε, εξελίχθηκαν εν τέλει στην κατευθυνόμενη οικονομία της ναζιστικής περιόδου⁴⁶³. Επί τη βάση των πρόσφατων τραυματικών βιωμάτων της γερμανικής κοινωνίας και οικονομίας, η *Ordnungspolitik* αποτελούσε ήδη κυρίαρχη θεώρηση για την άσκηση της οικονομικής πολιτικής ήδη από το 1948, σύμφωνα με τον ιστορικό της Οικονομίας, *Werner Abelshauser*⁴⁶⁴. Δύο χρόνια αργότερα, τα βασικά πορίσματα της *Ordnungspolitik* στεγάστηκαν υπό τον όρο ‘*Ordoliberalism*’⁴⁶⁵,

⁴⁶³ *Bibow, J.*, ‘Investigating the Intellectual Origins of Euroland’s Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War’, The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 13.

⁴⁶⁴ *Abelshauser, W.*, ‘Die Ordnungspolitische Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise in Deutschland – Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft’, in *Petzina, D.* (Hrsg.), *Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg*, Berlin 1991, s. 11-29· η παραπομπή από *Bibow, J.*, ‘Investigating the Intellectual Origins of Euroland’s Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War’, The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 13.

⁴⁶⁵ Επινόησης του *Hero Moeller* στη γερμανική γλώσσα, ο όρος αποδίδεται ως ‘*Ordoliberalismus*’.

αποτελούντα την «γερμανική έκφραση» του ρεύματος του κοινωνικού φιλελευθερισμού⁴⁶⁶.

Η θεμελιακή φιλοσοφία της *Ordnungspolitik* συνίσταται στην αρμονική σύνθεση μεταξύ των δυνάμεων της αγοράς και του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους. Η σύνθεση αυτή, για να είναι επιτυχής, οφείλει να ακολουθεί τον κανόνα ότι το κράτος οφείλει, κατά την ενάσκηση των ρυθμιστικών του αρμοδιοτήτων, να χρησιμοποιεί μέσα συμβατά με τις θεμελιώδεις αρχές της οικονομίας της αγοράς (*marktkonform*).⁴⁶⁷ όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο *Alfred Müller-Armack*, στενός συνεργάτης του Υπουργού Οικονομικών *Ludwig Erhard*,

«μια τέτοια σύνθεση [σ.σ.: μεταξύ ελεύθερης αγοράς και κράτους] είναι δυνατή μόνο υπό την μορφή ενάσκησης κρατικού ελέγχου ο οποίος, τόσο ολιστικώς θεωρούμενος όσο και κατά τα επιμέρους στοιχεία αυτού, στοχεύει στην διατήρηση, αν όχι και στην βελτίωση, της οικονομίας της αγοράς».⁴⁶⁷

Η αλληλεπίδραση των αρχών της *Ordnungspolitik* και του *Ordoliberalism* με το πεδίο άσκησης της νομισματικής πολιτικής, συνεπώς και με την αντιμετώπιση της αναγκαιότητας της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας, είναι προφανής. Την σύνδεση αυτή επισήμανε ήδη από το 1952 ο θεωρητικός του *Ordoliberalism* και της Σχολής της Φρανκφούρτης, *Walter Eucken*: υπό το πρίσμα των ως άνω αρχών, η κυβερνητική πολιτική όφειλε να επιδιώξει την διάλυση (ή έστω την αποδυνάμωση) των επιμέρους ομάδων συμφερόντων, μέσω της διαμόρφωσης των δομών λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς με την ταυτόχρονη διατήρηση της ανεξαρτησίας των μέσων παραγωγής. Η ισορροπία μεταξύ των δύο αυτών στόχων πολιτικής συνεπάγεται από τη μία την αποτροπή της συγκέντρωσης της οικονομικής ισχύος από συγκεκριμένους παράγοντες της οικονομίας, και από την άλλη την διατήρηση της ελεύθερης λειτουργίας της οικονομίας, χωρίς κρατικές

⁴⁶⁶ *Ptak, R.*, 'Neoliberalism in Germany: Revisiting the Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy', in *Mirowski, P. & Plehwe, D.*, 'The Road From Mont Pèlerin: The Making of The Neoliberal Thought Collective', Harvard University Press, Cambridge 2009, p. 124–25.

⁴⁶⁷ *Müller-Armack, A.*, 'Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft', Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, Hamburg, 1947, s. 90· η παραπομπή από *Bibow, J.*, 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War', The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 13· η μετάφραση από την αγγλική γλώσσα δική μας.

παρεμβάσεις στην παραγωγική διαδικασία αυτήν καθεαυτήν⁴⁶⁸. Κρίσιμο στοιχείο για την διατήρηση της ισορροπίας αυτής αποτελεί η αποχή του κράτους από τον μηχανισμό διαμόρφωσης των τιμών, της απαραίτητης δηλαδή συνιστώσας προκειμένου για την λειτουργία της οικονομίας της αγοράς.

Στο σημείο αυτό, διαγράφεται το σημείο τομής μεταξύ *Ordnungspolitik*, *Ordoliberalism* και κεντρικής τραπεζικής: βασικό στοιχείο διαρρύθμισης της λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς αποτελεί τόσο ο έλεγχος της ποσότητας χρήματος που κυκλοφορεί, όσο και του κόστους δανεισμού του. Η βασική λειτουργία των κεντρικών τραπεζών συνίσταται ακριβώς στην παρέμβαση στις ως άνω λειτουργίες της αγοράς, είτε μέσω της έκδοσης χρήματος, είτε μέσω της διαμόρφωσης των επιτοκίων δανεισμού. Χωρίς αυτή την μορφή της κρατικής παρέμβασης, οι μεταβλητές αυτές θα αποτελούσαν εκ των πραγμάτων στοιχεία της αυτορρύθμισης των αγορών – το ιστορικό της πρώτης κεντρικής τράπεζας, της σουηδικής *Risikbank*, αποτυπώνει με εντυπωσιακή ενάργεια την απόσπαση των τομέων αυτών από την αυτορρύθμιση των αγορών⁴⁶⁹. Συνεπώς, αφού η κρατική παρέμβαση στον τομέα αυτό άπτεται οπωσδήποτε ζητημάτων της ελεύθερης λειτουργίας της οικονομίας (ιδίως του ιδιωτικού τραπεζικού τομέα), η βασική αρμοδιότητα των κεντρικών τραπεζών φαντάζει δυσχερώς συμβιβάσιμη με τις βασικές αρχές του *Ordoliberalism*⁴⁷⁰. Οι επισημάνσεις του εμβληματικού *F. A. von Hayek* δεν επιδέχονται παρερμηνειών:

[...] the past instability of the market economy is the consequence of the exclusion of the most important regulator of the market mechanism, money, from itself being regulated by the market process. [...] With the central banks and the monopoly of the issue of money would, of course, disappear also the possibility of deliberately determining the rate of interest. The disappearance of what is called "interest rate policy" is wholly desirable. The rate of interest, like any other price, ought to record the aggregate effects of thousands of circumstances affecting the demand for and supply of loans which cannot possibly

⁴⁶⁸ *Eucken, W.*, 'Grundsätze der Wirtschaftspolitik', Tübingen, Zürich 1952· η παραπομπή από *Bibow, J.*, 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War, The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 13.

⁴⁶⁹ Βλ. αναλυτικώς ως άνω, στην Παράγραφο υπό 1.1.1..

⁴⁷⁰ *The Economist*, 'A Survey of the World Economy: The Navigators', 25th of September 1999, No. 8138, p. 352.

be known to any one agency. The effects of most price changes are unpleasant to some, and, like other price changes, changes in the rate of interest convey to all concerned that an aggregate of circumstances which nobody knows has made them necessary. The whole idea that the rate of interest ought to be used as an instrument of policy is entirely mistaken, since only competition in a free market can take account of all the circumstances which ought to be taken account of in the determination of the rate of interest'.⁴⁷¹

Ανακεφαλαιώνοντας, εκτέθηκε ότι η σαφής κατεύθυνση της γερμανικής οικονομικής σκέψης μετά τον Β' ΠΠ, ποδηγετούμενη από την κρατούσα *Ordnungspolitik* (ως κατανόηση των αρχών του φιλελευθερισμού μέσα από το πρίσμα της αναγκαιότητας κρατικής παρέμβασης, μετά τα γεγονότα του Μεσοπολέμου), κατέληξε στην αναγκαιότητα της κρατικής διασφάλισης της σταθερότητας των τιμών. Από την ιστορική διαδρομή του θεσμού των κεντρικών τραπεζών, όπως αυτή καταγράφηκε αναλυτικά, προκύπτει ότι η γερμανική κεντρική τράπεζα ήταν η καταλληλότερη για την διεκπεραίωση της λειτουργίας αυτής. Ωστόσο, τα πορίσματα της *Ordnungspolitik* και του *Ordoliberalism*, ως έκφραση της γερμανικής συνιστώσας του κοινωνικού φιλελευθερισμού, δεν θα μπορούσαν να αποδεχθούν εύκολα μια τόσο έντονη κρατική παρέμβαση στην καρδιά της οικονομίας της αγοράς. Η διασφάλιση της ουσιαστικής ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας από κάθε πολιτική επιρροή, αποτέλεσε τον μόνο τρόπο συνύπαρξης των οικονομικών αυτών σχολών σκέψης⁴⁷².

⁴⁷¹ *von Hayek, F.-A.*, 'Denationalisation of Money: The Argument Refined, An Analysis of Theory and Practice of Concurrent Currencies', The Institute of Economic Affairs, Third Edition, London 1990, p. 102, 106-107 (originally printed: 1976).

⁴⁷² *Bernholz, P.*, 'Ordo-Liberals and the Control of the Money Supply', in Peacock, A. & Willgerodt, H. (eds), 'German Neo-Liberals and the Social Market Economy', St. Martin's Press, New York 1989, p. 208.

2.2. Η ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα

2.2.1. Εισαγωγικά

Εξειδικεύοντας τις παρατηρήσεις που προηγήθηκαν σχετικά με τις ανεξάρτητες εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα⁴⁷³, το ερευνητικό μας ενδιαφέρον στρέφεται προς τις κεντρικές, για την παρούσα μελέτη, έννοιες της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών (*‘Central Bank Independence’, ‘CBI’*) στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, όπως και της λογοδοσίας τους ενώπιον των δημοκρατικώς εκλεγμένων οργάνων. Σχετικώς, δεν θα μπορούσαμε παρά να ξεκινήσουμε την ανάπτυξη του ζητήματος με αναφορά στο χαρακτηριστικότερο σύγχρονο παράδειγμα ανεξάρτητης εποπτικής αρχής: αυτό του αμερικανού επόπτη καθ’ όλη τη διάρκεια της δεκαεπταετίας *Reagan – Bush – Clinton – Bush Jr.*, προσωποποιημένου στην εμβληματική φιγούρα του Διοικητή του *Federal Reserve System, Allan Greenspan*. Η θητεία του διήρκεσε από τον Αύγουστο του 1987 ως τον Ιανουάριο του 2006, ανανεούμενη τέσσερις φορές, το όνομά του δε συμβολίζει τη συνέχεια στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής (και όχι μόνο) των ΗΠΑ κατά την προαναφερθείσα χρονική περίοδο⁴⁷⁴. Ωστόσο, θα επιστρέψουμε σε επόμενο σημείο στο παράδειγμα της εμβληματικής κεντρικής τράπεζας των ΗΠΑ, στο πλαίσιο του πρώτου κεφαλαίου του ειδικού μέρους της διατριβής. Προς το παρόν, θα

⁴⁷³ Η συντριπτική πλειονότητα των κρατών έχει επιλέξει την ανάθεση του είδους αυτού των εποπτικών καθηκόντων προς την οικεία κεντρική τράπεζα· ωστόσο, η σχετική αρμοδιότητα μπορεί ν’ ανατεθεί και σε άλλης μορφής επόπτη. Βλ. και σχετική υποσημείωση, αναφορικά με τον όρο *‘Central Bank’*, σε *International Monetary Fund, ‘Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies, Declaration of Principles’*, 1999). Εξ άλλου, αναφορικά με την ποικιλομορφία που παρουσιάζεται στα σύγχρονα κράτη αναφορικά με τους τρόπους οργάνωσης της εποπτείας του χρηματοοικονομικού τομέα, βλ. *Dam, K., ‘The Subprime Crisis and Financial Regulation: International and Comparative Perspectives’*, 10 Cm 4, *Journal of International Law*, 2010, με ειδική αναφορά στο γερμανικό και το αμερικανικό σύστημα, και *Mandanis Schooner, H., ‘The Role of Central Banks in Bank Supervision in the United States and the United Kingdom’*, 28 *Brooklyn Journal of International Law* 2, 2003, p. 411, 415-417, όπου καταγράφεται ότι η πλειονότητα των χωρών του ΟΟΣΑ έχει επιλέξει την συγκέντρωση των λειτουργιών της εποπτείας και της ρύθμισης του τραπεζικού τομέα στην οικεία κεντρική τράπεζα.

⁴⁷⁴ Μετά το 2008, ωστόσο, η θητεία του *A. Greenspan* βρέθηκε στο επίκεντρο κριτικής αναφορικά με βασικές του επιλογές αναφορικά με την απορρύθμιση των αγορών και τη χαλάρωση της εποπτείας στον τραπεζικό τομέα και την κεφαλαιαγορά, όπως και με την εφαρμογή διεθνών και εθνικών λογιστικών προτύπων και κανόνων διαφάνειας. Μάλιστα, πολλές από τις κρίσεις που ακολούθησαν [π.χ. *Long-Term Capital Management (1998), Enron/Arthur Andersen (2001), MCI-WorldCom (2002), subprime mortgage crisis (2007), Lehman Brothers (2008)*], υποστηρίζεται ότι αποτελούν άμεση απόρροια της προηγούμενης αυτής περιόδου χαλάρωσης της εποπτείας. Ενδεικτικά, βλ. *Fleckenstein, W. and Sheegan, F., ‘Greenspan’s Bubbles: The Age of Ignorance at the Federal Reserve’*, McGraw Hill 2008.

εξετάσουμε την ιστορική πορεία των κεντρικών τραπεζών από την πλήρη κυβερνητική εξάρτηση, από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα μέχρι και το τέλος του Β' ΠΠ, ως την εδραίωση της ανεξαρτησίας τους στη σύγχρονη εποχή, με επίκεντρο την θεμελιώδη γερμανική επιρροή στον τομέα αυτό.

2.2.2. Η εδραίωση της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών στην σύγχρονη εποχή

Η ανεξάρτητη λειτουργία των κεντρικών τραπεζών, παρά την δυναμική εισδοχή του μοντέλου στις δυτικές οικονομίες, με τις ευλογίες της Κοινωνίας των Εθνών⁴⁷⁵, δεν αποτελεί χαρακτηριστικό διαχρονικά σύμφυτο με τη λειτουργία τους· κάθε άλλο: η «Μεγάλη Ύφεση» της δεκαετίας του 1920, από κοινού με την κατάρρευση του «κανόνα του χρυσού», αποτέλεσαν πλήγμα για το αρχετυπικό μοντέλο της ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας παγκοσμίως, αφού οι κεντρικές τράπεζες της εποχής έδειξαν αδυναμία στον περιορισμό της ευρέως ακολουθούμενης ανταγωνιστικής πολιτικής μεταξύ των ιδιωτικών τραπεζών (ιδίως στις χώρες όπου η τραπεζική αγορά ήταν περισσότερο ανταγωνιστική, όπως στις ΗΠΑ), πολιτική η οποία οδήγησε στην ανάληψη δυσανάλογα πολλών κινδύνων με στόχο την επιδίωξη μεγαλύτερου κέρδους. Τελικώς, η περιστολή του ανταγωνισμού αυτού μεταξύ των τραπεζών επιχειρήθηκε μέσω της υιοθέτησης κυβερνητικών αντιανταγωνιστικών πολιτικών, όπως η μείωση του επιτρεπόμενου ύψους καταθετικών επιτοκίων⁴⁷⁶. Το σκηνικό, αναμενομένως, δεν άλλαξε αναφορικά με τις σχέσεις πολιτικής εξουσίας και κεντρικών τραπεζών κατά τα χρόνια του Β' ΠΠ: οι ανάγκες χρηματοδότησης των πολεμικών επιχειρήσεων οδήγησαν στην ισχυροποίηση ενός σοσιαλιστικού μοντέλου ανάπτυξης της οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτό των αυξημένων χρηματοδοτικών αναγκών (οι οποίες οδήγησαν στην άσκηση ισχυρών πιέσεων εκ μέρους των κυβερνήσεων για τη μείωση των επιτοκίων δανεισμού⁴⁷⁷), δεδομένων των συνθηκών ύφεσης και αποπληθωρισμού, ο έλεγχος της ζήτησης απομακρύνθηκε *de facto* από το παραδοσιακό μοντέλο του μηχανισμού των τιμών, διενεργούμενος μέσω της ευθείας επιβολής περιορισμών στην κατανάλωση αγαθών. Ακόμη και μετά το τέλος της πρακτικής αυτής, ο καθορισμός του επιτοκίου δανεισμού είχε πλέον καθιερωθεί ως μια αρμοδιότητα κυβερνητική αναφορικά με την

⁴⁷⁵ Βλ. σχετική ανάπτυξη στο Πρώτο Κεφάλαιο.

⁴⁷⁶ Goodhart, C., σε 'The Changing Role of Central Banks', LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, 2010, p. 6 et seq..

⁴⁷⁷ Κάτι που φάνταζε ευκολότερο μετά και την κατάργηση του «κανόνα του χρυσού», όπως αναλυτικώς θα εκτεθεί αμέσως παρακάτω.

πλειοψηφία των ανεπτυγμένων οικονομιών, κάτι που δεν άλλαξε ούτε με την εδραίωση της ειρήνης⁴⁷⁸. Έτσι, οι κεντρικές τράπεζες περιορίστηκαν και από την άποψη αυτή στο ρόλο του «ειδικού τεχνικού συμβούλου» παρά τω Υπουργώ Οικονομικών⁴⁷⁹ χωρίς δυνατότητα αυτόβουλης επέμβασης στο γενικώς ισχύον καθεστώς χαμηλών επιτοκίων δανεισμού της μεταπολεμικής περιόδου, το οποίο καθιερώθηκε ως τρόπος ενίσχυσης των επενδύσεων και διαχείρισης των υπέρογκων δημοσίων χρεών που δημιουργήθηκαν κατά τον Β' ΠΠ. Η σημαντικότερη συμβολή των κεντρικών τραπεζών στην αντιμετώπιση του υποβόσκοντος κινδύνου ανεξέλεγκτης πιστωτικής επέκτασης εξαντλήθηκε στη διενέργεια ποσοτικών ελέγχων επί του τραπεζικού δανεισμού, κάτι που συνέβαλε στη διατήρηση των χαμηλών επιπέδων πληθωρισμού της περιόδου εκείνης⁴⁸⁰. Συγκεκριμένα, για κάθε σημαντική κεντρική τράπεζα της εποχής, η διεθνής βιβλιογραφία εξιστορεί τα εξής:

- Στην περίπτωση του *Federal Reserve System*, η εφαρμογή του *New Deal* συνδυαστικά με το υψηλό δημόσιο χρέος που συνεπαγόταν η συμμετοχή των ΗΠΑ στις πολεμικές επιχειρήσεις (και πληθωρισμό που ξεπερνούσε το 17%), είχε άμεση επίπτωση στην ανεξαρτησία του οργανισμού⁴⁸¹. Η δράση του αμερικανικού συστήματος κεντρικών τραπεζών τέθηκε υπό την στενή εποπτεία του *Department of Treasury*, μέχρι και την «Νομισματική Συμφωνία του

⁴⁷⁸ Με την επιφύλαξη, φυσικά, των ιδιαιτεροτήτων κάθε συγκεκριμένης οικονομίας – για παράδειγμα, στις μεταπολεμικές Δ. Γερμανία, Ελβετία και ΗΠΑ, η στεγανότητα της δράσης των κεντρικών τραπεζών από την πολιτική εξουσία, όπως και η σημασία της θέσης τους στο πολίτευμα και αναφορικά με τη διαμόρφωση της νομισματικής πολιτικής, ήταν μεγάλη. Βλ. σε *Goodhart, C.*, σε *The Changing Role of Central Banks*, LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, 2010, p. 6 et seq..

⁴⁷⁹ Κάποιες φορές, μάλιστα, δευτερεύουσας σημασίας πίσω από τους οικονομικούς συμβούλους του Υπουργείου Οικονομικών, αν και κάποιες κεντρικές τράπεζες (όπως η *Banca d' Italia*) διατήρησαν το κύρος τους και κατά την περίοδο αυτή.

⁴⁸⁰ Στην ίδια γραμμή με την (νομοθετικά) επιβληθείσα περιοριστική πιστωτική πολιτική στα ιδιωτικά τραπεζικά ιδρύματα, που, πάντως, οδήγησε σε μεγάλη μείωση των κρίσεων του τραπεζικού τομέα μεταξύ των δεκαετιών 1930 - 1970: βλ. σχετικό γράφημα σε *Eichengreen, B. & Bordo, M.*, 'Crisis now and then: what lessons from the last era of financial globalisation', in *Mizen, P.* (ed.), *Monetary History, Exchange Rates and Financial Markets: Essays in honour of Charles Goodhart*, Vol. 2, Cheltenham 2003.

⁴⁸¹ *Sylla, R.*, 'The Autonomy of Monetary Authorities: the Case of the U.S. Federal Reserve System', in *Toniolo, G.* (Hrsg.), 'Central Banks' Independence in Historical Perspective', Berlin, New York, Walter de Gruyter, 1988, p. 17 et seq..

1951»⁴⁸² μεταξύ Κυβέρνησης και *FRS* που αποκατέστησε την ανεξάρτητη λειτουργία της τράπεζας.

- Εξ άλλου, η εγκατάλειψη του κανόνα του χρυσού από τη Μεγάλη Βρετανία το 1931 και η «Κρίση της Στερλίνας» του ίδιου έτους⁴⁸³ οδήγησαν στον επί πολλά χρόνια τερματισμό της ανεξάρτητης λειτουργίας της *Bank of England* και, εν τέλει, στην εθνικοποίηση της από την Κυβέρνηση των Εργατικών⁴⁸⁴, δυνάμει του *Bank of England Act* του 1946⁴⁸⁵.

- Τέλος, και η *Banque de France* δεν διέφυγε της μοίρας των ομολόγων της, αφού η ανεξαρτησία της περιορίστηκε με νόμο του *Front Populaire* το 1936, δυνάμει του οποίου η ηγεσία της απομακρύνθηκε, το εκδοτικό της προνόμιο ελεγχόταν ολοκληρωτικά από την Κυβέρνηση, ενώ το νεοσυσταθέν *Caisse des Marchés de l'Etat* ήλεγχε την παροχή πιστώσεων προς τις ιδιωτικές εταιρίες που συναλλάσσονταν με το Δημόσιο. Ο νόμος της 13^{ης} Ιουνίου 1941 της φιλογερμανικής Κυβέρνησης του *Vichy* υποκατέστησε την Κυβέρνηση⁴⁸⁶ στην θέση της εποπτικής αρχής των ιδιωτικών τραπεζών. Εν τέλει, η κεντρική τράπεζα εθνικοποιήθηκε και τυπικώς το 1945, από την Κυβέρνηση του Στρατηγού *de Gaulle*, μαζί με τις τέσσερεις «συστημικές» εμπορικές τράπεζες της εποχής⁴⁸⁷, με το γαλλικό τραπεζικό σύστημα να πορεύεται με τον τρόπο αυτό για την επόμενη εικοσαετία⁴⁸⁸.

⁴⁸² 'Monetary Accord of 1951'. Hetzel, R. & Leach, R., 'The Treasury-Fed Accord: A New Narrative Account', Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly Volume 87/1 Winter 2001, p. 33 et seq..

⁴⁸³ *Janeway, W.*, 'The 1931 Sterling Crisis and the Independence of the Bank of England', *Journal of Post Keynesian Economics* Vol. 18, No. 2 (Winter, 1995-1996), p. 251 et seq..

⁴⁸⁴ *Cairncross, A.*, 'The Bank of England: Relationships with the Government, the Civil Service, and Parliament', in *Toniolo, G.* (Hrsg.), 'Central Banks' Independence in Historical Perspective', *Walter de Gruyter, Berlin, New York* 1988, p. 39 et seq, 47 et seq..

⁴⁸⁵ 1946 Chapter 27 9 and 10 Geo 6·
at <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/9-10/27> (last access: 16.11.2018).

⁴⁸⁶ Μέσω της ίδρυσης των *Commission de Contrôle des Banques* και *Conseil National de Crédit*.

⁴⁸⁷ Συγκεκριμένα, τις *Crédit Lyonnais, Société Générale, Comptoir National d'Escompte de Paris* και *B.N.C.I.*

⁴⁸⁸ *Plessis, A.*, 'The history of banks in France', in *Pohl, M.* (ed.), *Handbook on the History of European Banks*, *Edward Elgar*, 1994, p. 185 et seq..

Ήδη από το σημείο αυτό προκύπτει ότι σε μια περίοδο εγκαθίδρυσης απολυταρχικών καθεστώτων (ή προβληματικής λειτουργίας του αντιπροσωπευτικού κοινοβουλευτισμού) και έκτακτων συνθηκών σε πολλά δυτικά κράτη, οι κεντρικές τράπεζες τίθενται στο στόχαστρο της κυβέρνησης. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι ακολουθούν την τύχη των λοιπών αξιών αναφοράς θεσμικών αντιβάρων της τελευταίας· η καλύτερη εξήγηση γι' αυτό, είναι ότι συνέβη διότι οι κεντρικές τράπεζες, όταν λειτουργούν *'lege artis'*, αποτελούν εκ των αποτελεσματικότερων αντιβάρων της κυβέρνησης (και της με αυτής ταυτιζόμενης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας). Αποτελούν δηλαδή, παρά την φύση τους ως τεχνοκρατικών θυλάκων, εκ των αποτελεσματικότερων δικλίδων ασφαλείας του δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος.

* * *

Η αναζωπύρωση της ανεξάρτητης λειτουργίας της κεντρικής τράπεζας, έμελλε να συνδεθεί με το γερμανικό παράδειγμα κεντρικής τραπεζικής. Στο γεγονός αυτό ενυπάρχει μια ενδιαφέρουσα αντίφαση:

Από τη μία, πρόκειται για μια εξέλιξη ευεξήγητη, αφού (όπως θα αναπτυχθεί αναλυτικά σε επόμενη παράγραφο⁴⁸⁹) ο καίριος ρόλος της κεντρικής τράπεζας στην αντιμετώπιση του υψηλού πληθωρισμού που αντιμετώπισε η γερμανική οικονομία στο πρώτο μισό του εικοστού αιώνα (και μάλιστα δύο φορές), οδήγησε στο να εδραιωθεί ως απαραίτητη στην συνείδηση των πολιτών· ενώ η συχνή εμφάνιση του φαινομένου της νομισματικής αστάθειας ευαισθητοποίησε περαιτέρω το γερμανικό κοινό ως προς την αναγκαιότητα αντιμετώπισής του, επιτείνοντας τον σεβασμό του κοινού στον ρόλο της *Bundesbank*.

Από την άλλη, η απαίτηση αυτή για ανεξαρτησία αποτέλεσε περιέργως προϊόν επιβολής των Συμμάχων μετά την λήξη του Β' ΠΠ· και αυτό παρά την αντιμετώπιση που οι ίδιοι επιφύλαξαν για τις δικές τους κεντρικές τράπεζες την περίοδο εκείνη, όπως σημειώθηκε στις προηγούμενες παραγράφους. Η επιβολή της ανεξάρτητης λειτουργίας της νεοϊδρυόμενης γερμανικής κεντρικής τράπεζας ενσωματώθηκε στον νόμο περί της *BdL* του 1948⁴⁹⁰. Φυσικά, μέλημα των Συμμάχων ήταν εν προκειμένω η αποφυγή κάθε επιρροής του γερμανικού πολιτικού προσωπικού επί της *BdL*, και η παραδειγματική διαφοροποίηση του νέου *status quo* από τον απόλυτο έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας επί

⁴⁸⁹ Υπό (3.6.1).

⁴⁹⁰ Για την πρόδρομη αυτή κατάσταση της *Bundesbank*, βλ. ως άνω, υπό (1.1.3).

της προκατόχου *Reichsbank*⁴⁹¹. η ανεξαρτησία δηλαδή της *BdL* ήταν αποκλειστικώς «εσωτερική», αφού οι καταστατικές προβλέψεις της κεντρικής τράπεζας προέβλεπαν δυνατότητα ευθείας παρέμβασης των Συμμάχων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της:

'In determining the policies of the Bank, the Board of Directors shall be subject to such directions as may be issued by the Allied Bank Commission.'

Article II of Law no. 60 of the American Military Government

Βάσει των προβλέψεων αυτών, παράλληλα με την *BdL*, ιδρύθηκε και η επιτελούσα εποπτικά επ' αυτής καθήκοντα *Allied Bank Commission* ('*ABC*'), της οποίας μάλιστα οι υπηρεσίες συστεγάζονταν με αυτές της κεντρικής τράπεζας. Στο πλαίσιο της συμφωνίας των Συμμάχων περί ίδρυσης της *ABC*, οι σκοποί της τελευταίας καθορίζονται ως εξής:

[...] *'for the purpose of exercising general supervision over the policies of the Bank Deutscher Länder to the end that the objectives of U.S. Military Government Law No. 60 and British Military Government Ordinance No.129 establishing the Bank shall be carried out.'*⁴⁹²

Σε εκτέλεση των ως άνω, η εποπτεία των Συμμάχων επί της νέας κεντρικής τράπεζας έλαβε κάθε δυνατή μορφή, όπως την χάραξη της νομισματικής πολιτικής, την επιλογή του ανώτατου προσωπικού της και την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Φυσικά, η πάροδος των χρόνων και οι σταδιακές πολιτικές αλλαγές της σχέσης της Δυτικής Γερμανίας με τους Συμμάχους, διαφοροποίησαν επίσης σταδιακά την αρχικώς δύσκολη σχέση μεταξύ της *BdL* και των επιτρόπων της. Σε κάθε περίπτωση, συνυπολογίζοντας τις ιδιαιτερότητες των μεταπολεμικών συνθηκών, η γερμανική βιβλιογραφία επιβεβαιώνει την παλινόρθωση των αρχών της *CBI* στο γερμανικό πολίτευμα ως απόρροια της εξωτερικής επιβολής εκ μέρους των Συμμάχων⁴⁹³. Η απομόνωση της *BdL* από το

⁴⁹¹ Παρ' ότι *in actu* δεν είχε παρατηρηθεί ουσιαστική ανάμιξη του Επικεφαλής του Ράιχ στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής, από τον καιρό ακόμη της υιοθέτησης του «χρυσού κανόνα» το 1871 (η *Reichsbank* είχε ιδρυθεί πέντε χρόνια αργότερα, ακριβώς για να διαφυλάξει την τήρηση της μετατρεψιμότητας των συναλλαγματικών διαθεσίμων του Ράιχ σε χρυσό).

⁴⁹² Agreement on establishing the ABC of 16 February 1948· *Deutsche Bundesbank*, Historical Archive, File 610.

⁴⁹³ *Buchheim, C.*, 'Die Errichtung der Bank deutscher Länder und die Währungsreform in Westdeutschland', in *Fünfzig Jahre Deutsche Mark, Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, Deutsche Bundesbank, C.H. Beck, München 1998· του ίδιου, 'Die Unabhängigkeit der Bundesbank – Folge Eines

πολιτικό παιχνίδι ήταν απόλυτη, ενώ η μόνη δυνατότητα επιρροής του γερμανικού πολιτικού προσωπικού περιορίσθηκε κατά την περίοδο εκείνη στον διορισμό των διοικητών και των μελών των διοικητικών συμβουλίων των κεντρικών τραπεζών των ομόσπονδων κρατιδίων ('LZBs'), οι οποίες διατηρήθηκαν εν λειτουργία. Μάλιστα, η *Financial Committee* της *Allied High Commission* προέτρεψε την πρώτη Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, πριν την ανάληψη των καθηκόντων της, να ακολουθήσει πιστά τις «κατασκευαστικές» προβλέψεις περί ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας. Οι Σύμμαχοι προσέδωσαν μέχρι και την τελευταία στιγμή της επικυρίαρχης παρουσίας τους μεγάλη βαρύτητα στις σχέσεις της κεντρικής τράπεζας με την πολιτική εξουσία, παρά την μη υπογραφή τελικώς της «ενδιάμεσης συμφωνίας» μεταξύ της *Allied High Commission* και της διάδοχης γερμανικής κυβέρνησης, όπως είχε αρχικώς προγραμματισθεί. Εξ άλλου, ήταν η ίδια η ομοσπονδιακή φύση του κράτους που έθετε την *BdL* σε ισχυρή θέση εκκίνησης⁴⁹⁴.

Το ουσιαστικό *debate* σχετικά με την διάρθρωση της νέας κεντρικής τράπεζας και το είδος της σχέσης της με τα λοιπά κρατικά όργανα είχε αρχίσει ήδη πριν από την δημιουργία της *BdL*, επιτάθηκε ωστόσο στο μεταίχμιο της επικυρίαρχίας των Συμμάχων με την ανάληψη της ηγεσίας του κράτους από την πρώτη Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Η αναλυτική εξιστόρηση των σχετικών ζυμώσεων εκφευγει του ενδιαφέροντος της παρούσης μελέτης, αφού δεν περιστράφηκαν γύρω από δογματικά ζητήματα κεντρικής τραπεζικής· αντιθέτως, οι εκάστοτε προτάσεις και διαφωνίες των εμπλεκομένων μερών (των Κυβερνήσεων και των διοικήσεων των κεντρικών τραπεζών των *Länder*, των παραγόντων της *BdL* και όσων έμελλε να σταδιοδρομήσουν στην κεντρική πολιτική σκηνή του κράτους) κατευθύνονταν περισσότερο από ζητήματα «κανονιστικής δύναμης του πραγματικού». Για παράδειγμα, τέτοια ελατήρια αποτελούσαν η βούληση των ομόσπονδων κρατιδίων ν' ασκούν επιρροή στην επιλογή των μελών των διοικήσεων των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών και στην χάραξη της πολιτικής τους, η βούληση των διοικήσεων των τελευταίων να συμμετέχουν στην διαμόρφωση της πολιτικής της ομοσπονδιακής κεντρικής τράπεζας,

Amerikanischen Oktrois?', Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 2001, Band 49(1): 1-30. Οι παραπομπές από *Bibow, J.*, 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War', The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 3.

⁴⁹⁴ *Goodman, J. B.*, 'Monetary Sovereignty - The Politics of Central Banking in Western Europe', Cornell University Press, Ithaca and London 1992, p. 23 et seq., 58 et seq..

ακόμη και η διανομή των κερδών των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών μεταξύ ομοσπονδιακής κυβέρνησης και κυβερνήσεων των *Länder*⁴⁹⁵. Από την δική της πλευρά, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση επεδίωκε την διαδοχή της στις εποπτικές εξουσίες των Συμμάχων επί της *BdL*, ενώ η τελευταία πίεζε προς το άλλο άκρο, της πλήρους δηλαδή ανεξαρτησίας της από το πολιτικό προσωπικό.

Η συζήτηση αποκτούσε περισσότερο δογματικό χαρακτήρα όσο η πολιτική κανονικότητα επέστρεφε στη Δυτική Γερμανία. Εν όψει της διαδοχής στην άσκηση της κεντρικής τραπεζικής της *BdL* από την *Bundesbank*⁴⁹⁶, οι απόψεις των κορυφαίων στελεχών της πρώτης, *Wilhelm Vocke* (προέδρου του ΔΣ) και *Karl Bernard* (προέδρου του *Zentralbankrat*⁴⁹⁷), παρά τις εν γένει διαφωνίες τους, ταυτίζονταν απολύτως επί ενός ζητήματος: της απόλυτης αναγκαιότητας για ουσιαστική ανεξαρτησία της νέας κεντρικής τράπεζας⁴⁹⁸. Εξ άλλου, ο πρώτος Υπουργός Οικονομικών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, *Ludwig Erhard*, αποτελούσε διάσημο θιασώτη του δόγματος της (*de lege*, τουλάχιστον) ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας, όσον αφορά στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Προς αυτή την κατεύθυνση επηρέασε αποτελεσματικά και τις σχετικές πολιτικές διεργασίες, παρά τις εν μέρει αντίθετες απόψεις τόσο του διαδόχου του, *Fritz Schäffer*⁴⁹⁹, όσο και του ίδιου του πρώτου Καγκελαρίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, *Konrad Adenauer*.

Μετά από έντονες διαφωνίες και συνεχείς διαπραγματεύσεις μεταξύ της *BdL*, των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών και της Ομοσπονδιακής

⁴⁹⁵ *Bibow, J.*, 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War', The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 6-9.

⁴⁹⁶ Σύμφωνα με την εξουσιοδότηση του άρθρου 88 του Θεμελιώδους Νόμου της 23ης Μαΐου 1949.

⁴⁹⁷ Αποτελούμενο από τους εννέα προέδρους των *Ländeszentralbanken*.

⁴⁹⁸ *Bibow, J.*, 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War', The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 5, 6.

⁴⁹⁹ Ο *Schäffer* πίστευε περισσότερο στο «αγγλοαμερικανικής» έμπνευσης μοντέλο της αποκεντρωμένης κεντρικής τράπεζας, στο πρότυπο του *Federal Reserve System*, πιστεύοντας ότι η οργανωτική δομή αυτή θα ταίριαζε στην ομοσπονδιακή φύση του κράτους. Ακόμη, πίστευε μεν στην προάσπιση του δημοσίου χρήματος απέναντι σε ακრειαστες δαπάνες της Κυβέρνησης, σε καμία όμως περίπτωση δεν ήθελε ν' αναγνωριστεί τυπικό ή ουσιαστικό δικαίωμα *veto* της κεντρικής τράπεζας στην ενιαία άσκηση της οικονομικής πολιτικής εκ μέρους της Κυβέρνησης. Φυσικά, ο Καγκελάριος *Adenauer* έτεινε ευήκοον ους στις απόψεις αυτές.

Κυβέρνησης (υπό την διακριτική, πλέον, επίβλεψη των Συμμάχων⁵⁰⁰), η βασική συμβιβαστική πρόταση για το μέλλον της γερμανικής κεντρικής τραπεζικής συνοψίσθηκε στο νομοσχέδιο που κατατέθηκε στην *Bundesrat*⁵⁰¹ στις 2 Μαΐου του 1951. Μετά και την προσωπική ανάμιξη του Καγκελάρου *Adenauer* προκειμένου ν' αποσπάσει την διαβεβαίωση ότι η κεντρική τράπεζα θα υποστηρίζει εσαεί τις βασικές κατευθύνσεις της κυβερνητικής πολιτικής «με πρόσοφα μέσα», το σχέδιο νόμου περιέλαβε ρήτρα περί του ότι η *BdL* υποχρεούται όπως «λαμβάνει υπ' όψιν την γενική οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και να την υποστηρίζει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της»⁵⁰². Έτσι, κάθε αντίδραση απέναντι στην κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας κατά την άσκηση της νομισματικής πολιτικής (μεταξύ των οποίων και του ίδιου του Καγκελάρου) παραμερίσθηκαν. Το νομοσχέδιο εγκρίθηκε από την *Bundesrat*, και ύστερα από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή της *Bundestag*, αποτελώντας τελικά από την ψήφισή του (στις 10 Αυγούστου 1951) μια λεπτομερέστατη «ενδιάμεση συμφωνία» (*Übergangsgesetz*) μέχρι την ψήφιση, έξι χρόνια αργότερα, του βασικού νομοθετικού πλαισίου της *Bundesbank*. Το ενδιάμεσο κείμενο του 1951 αποτελεί τον θεμέλιο λίθο των βασικών αρχών της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας στο γερμανικό πολίτευμα, οι οποίες συνοψίζονται στο δίπολο της κατοχύρωσης της *CBI* μέσω της ασάφειας στην περιγραφή των στόχων νομισματικής πολιτικής που αυτή καλείται να υλοποιήσει, αλλά και της ανάληψης εκ μέρους της *BdL* μιας (επίσης γενικόλογης) υποχρέωσης περί εξυπηρέτησης της γενικής οικονομικής πολιτικής της κυβέρνησης. Κάθε προσπάθεια νομοθετικής κατοχύρωσης της δυνατότητας κυβερνητικής επέμβασης στο έργο της κεντρικής τράπεζας (εκφραζόμενη ιδίως από τον *Schäffer*) δεν ευοδώθηκε και οι δυνατότητες κυβερνητικών επεμβάσεων περιορίσθηκαν στην επιλογή των μελών των δύο συμβουλίων διοίκησης της κεντρικής τράπεζας· και στο πεδίο αυτό, ωστόσο, η εξουσία της κεντρικής πολιτικής σκηνής περιοριζόταν από την προβλεπόμενη συμμετοχή και των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών. Έτσι, θεμελιώθηκε ένα πολύ ευνοϊκό πεδίο δράσης για την *BdL*, εντός μάλιστα ενός ομοσπονδιακού κράτους, καθιστώντας την πραγματικό *veto player* του πολιτεύματος, ιδίως ως ουσιαστικό αντίβαρο στη δράση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης.

Μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών για την ψήφιση του ιδρυτικού νόμου της *Bundesbank*, ωστόσο, το *status* της υπό ίδρυση «μόνιμης»

⁵⁰⁰ Καθώς ήδη βρισκόμαστε λίγο πριν από την λύση της *Allied High Commission*.

⁵⁰¹ Η γερμανική «άνω βουλή».

⁵⁰² Η μετάφραση δική μας.

γερμανικής κεντρικής τράπεζας παρέμενε ακόμη εκκρεμές· και όχι μόνο τυπικώς, αλλά και ουσιαστικώς εκκρεμές, αφού ο ίδιος ο Καγκελάριος συνέχιζε την διατύπωση αντιδράσεων απέναντι στην ουσιαστική ανεξαρτησία της *Bundesbank*. Οι αντιδράσεις του βασιζονταν στην θεωρία που υποστηρίζει ότι η κυβέρνηση, ως τελικώς υπεύθυνη για την ασκούμενη (οικονομική και νομισματική) πολιτική, πρέπει να μοιράζεται την άσκηση της δεύτερης με την κεντρική τράπεζα· αυτό γιατί, τυχόν απόκομιση του οφέλους της επίτευξης νομισματικής σταθερότητας αποκλειστικά από την κεντρική τράπεζα, μπορεί να δημιουργήσει τον «ηθικό κίνδυνο» της κυβερνητικής αδιαφορίας ως προς την επίτευξη των στόχων αυτών. Επίσης κατά την θεωρία αυτή, ο διαχωρισμός της οικονομικής από τη νομισματική πολιτική και η ανάθεσή τους κατά διακριτούς ρόλους στην κυβέρνηση και την κεντρική τράπεζα αντιστοίχως, ενέχει και τον κίνδυνο η κεντρική τράπεζα να επιδιώκει αποκλειστικά την σταθερότητα των τιμών εμποδίζοντας κάθε αναπτυξιακό μέτρο, χάριν της επίτευξης των στόχων της. Από την άλλη, η αντίθετη άποψη (κύριος εκφραστής της οποίας ήταν ο *W. Vocke*) αντιλαμβανόταν την σχέση μεταξύ κυβέρνησης και κεντρικής τράπεζας ως έναν «υγιή ανταγωνισμό» στο πλαίσιο της επίτευξης του ενιαίου στόχου της υγιούς οικονομικής ανάπτυξης.

Ο *Adenauer* διατύπωσε της απόψεις του ενώπιον του Υπουργικού Συμβουλίου, κατά την διαδικασία συζήτησης επί του νομοσχεδίου. Η σχετική τοποθέτησή του επί του επίμαχου άρθρου 3 του νομοσχεδίου είχε ως εξής:

*‘Article 3 of the draft would allocate securing the currency as an independent task to the Bundesbank. This task, however, constituted an inalienable part of the government’s responsibility for general economic policy. If besides the draft’s Article 3 (2) only instructs the bank to support the government’s economic policy within the framework of securing the currency this would concede primacy for safeguarding the currency over general economic policy and entitle the central bank with an autonomous decision on the case of conflict. Such a regulation would conflict with the Grundgesetz. [...] the Bundesbank would be the primary authority of control, at least in the sphere of monetary policy, although it is not politically accountable to anyone. That would concede to the central bank a position of authority within the state, which could oppose the political authorities.’*⁵⁰³

⁵⁰³ Πρακτικά Συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, 1956: 474-6· η παράθεση και η μετάφραση είναι του *Bibow, J.*, *Investigating the Intellectual Origins of Euroland’s Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and*

Αρχικά, οι σχετικές διατάξεις τροποποιήθηκαν, ικανοποιώντας τις θέσεις του *Adenauer*. Ωστόσο, η «ενδιάμεση συμφωνία» του 1951, αλλά και οι σημαντικές επιδόσεις της *BdL* στην ενδιάμεση περίοδο, είχαν δημιουργήσει το δικό τους «δεδικασμένο» υπέρ της κεντρικής τράπεζας. Η σύνδεση, στην συνείδηση του κόσμου, της λειτουργίας της κεντρικής τράπεζας με την εντυπωσιακή σταθεροποίηση του νομίσματος μετά τον Β΄ ΠΠ αποτέλεσε «ασπίδα προστασίας» για αυτήν, η οποία δεν μπορούσε ν' αγνοηθεί από το πολιτικό προσωπικό της χώρας⁵⁰⁴. Έτσι, και τα δύο σώματα του Γερμανικού Κοινοβουλίου αντέδρασαν στην τροποποίηση του νομοσχεδίου, ο εισηγητής μάλιστα των Σοσιαλδημοκρατών έκανε ρητή αναφορά στην τοποθέτησή του υπέρ της ρητής κατοχύρωσης της ανεξαρτησίας της *Bundesbank*. Εντυπωσιακό είναι το γεγονός ότι, μέσα στο 1956 (λίγο πριν την τελική ψηφοφορία, δηλαδή, επί του νομοσχεδίου), η *BdL* αύξησε σημαντικά τα επιτόκια δανεισμού. Δεδομένου του ότι το 1957 ήταν χρονιά διεξαγωγής ομοσπονδιακών βουλευτικών εκλογών, ο *Adenauer* δεν έχασε την ευκαιρία, επιτιθέμενος δημόσια στην κεντρική τράπεζα για τους χειρισμούς της αυτούς (στο πλαίσιο της γνωστής ως «υπόθεσης *Gürzenich*»). Η κοινή γνώμη έλαβε καθαρά θέση υπέρ της *BdL*, ενώ την κεντρική τράπεζα στήριξαν τόσο τα κοινοβούλια των *Länder*, όσο και από την αριστερή αντιπολίτευση. Συνεπώς, κάθε σκέψη περί εμμονής στην αμφισβήτηση των κεντημένων της *BdL* εγκαταλείφθηκε, ενώ οι ευνοϊκές για την ανεξαρτησία της διατάξεις της «ενδιάμεσης συμφωνίας» του 1951, περιελήφθησαν ακέραies στον ιδρυτικό νόμο της *Bundesbank* του 1957⁵⁰⁵. Δηλαδή, επαναλήφθηκαν *verbatim* τόσο η εντελώς ασαφής διατύπωση των στόχων νομισματικής πολιτικής που η *Bundesbank* καλούνταν να φέρει εις πέρας (χωρίς καμία, δηλαδή, ποσοτικοποίησή του), όσο και η εντελώς γενικόλογη υποχρέωσή της να υποστηρίζει την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης «εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της» ως κεντρικής τράπεζας.

Η βαθειά δογματική χροιά που χαρακτήρισε ο διάλογος μεταξύ *Adenauer* και *BdL* ως προς την θέση της κεντρικής τράπεζας στο πολίτευμα είχε ως αποτέλεσμα την επί μακρόν διατήρηση των

Traditions in West Germany After the War, The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 24.

⁵⁰⁴ *Goodman, J.B.*, 'Monetary Sovereignty. The Politics of Central Banking in Western Europe', Cornell University Press, Ithaca und London 1992, p. 40.

⁵⁰⁵ *Bibow, J.*, 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War, The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 25.

πορισμάτων της, όπως και των συνεπειών της σχετικά με τον χαρακτήρα της φύσης και της θεσμικής συμπεριφοράς της *Bundesbank*. Ιδίως, η ασάφεια στην διατύπωση των στόχων πολιτικής της κεντρικής τράπεζας και των σχέσεών της με την κυβέρνηση, σήμαινε έναν συνεχή εφ' εξής *de facto* ανταγωνισμό μεταξύ των δύο επί των πεδίων κοινού ενδιαφέροντός τους, με έπαθλο την εύνοια της κοινής γνώμης⁵⁰⁶. Με τον νόμο του 1957, η ευχέρεια κινήσεων της *Bundesbank* κατοχυρώθηκε εις το διηνεκές· χαρακτηριστικά, ο Υπουργός Οικονομικών *Karl Schiller*, κατά την συζήτηση επί του υπό ψήφιση νόμου Σταθερότητας και Ανάπτυξης του 1967, χαρακτήρισε το καθεστώς ανεξαρτησίας της *Bundesbank* ως «αμετάβλητο»⁵⁰⁷. Πολύ περισσότερο, όμως, το διάστημα 1951-1957 τέθηκαν τα θεμέλια για την εξάπλωση της αντιμετώπισης αυτής στις κεντρικές τράπεζες και εκτός των συνόρων της Δυτικής Γερμανίας. Αντιπαραβάλλοντας τις εξελίξεις αυτές με το ισχύον *status quo* της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ, συμπεραίνει κανείς ότι οι ομοιότητες (ακριβέστερα, οι αναλογίες) είναι προφανείς και σίγουρα όχι τυχαίες.

* * *

Στα χρόνια που ακολούθησαν (ιδίως κατά τις δεκαετίες του 1970 και του 1980), το δόγμα ότι η άσκηση της νομισματικής πολιτικής οφείλει να διεξάγεται επί τη βάση αυστηρών κανόνων, στο μεταίχμιο μεταξύ της ως τότε «κυβερνητικής ηγεμονίας» στο χώρο της νομισματικής πολιτικής και της σταδιακής επικράτησης ενός συστήματος ελεύθερης αγοράς (κατά την διδασκαλία του *M. Friedman*⁵⁰⁸) άρχισε σταδιακά να γίνεται κοινός τόπος παγκοσμίως⁵⁰⁹. Η σταθερότητα στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής εδραιώθηκε ως αρχή καλής νομοθέτησης προκειμένου για την επίτευξη νομισματικής σταθερότητας, μέσω της άσκησης αντι-

⁵⁰⁶ *Berger, H. & de Haan, J.*, 'A State Within the State? An Event Study on the Bundesbank (1948-1973)', *Scottish Journal of Political Economy*, 46(1), 1999, p. 17.

⁵⁰⁷ *Bibow, J.*, 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War', *The Levy Economics Institute*, Working Paper No. 406, May 2004, p. 29.

⁵⁰⁸ *Best, J.*, 'Why We Need Better Central Bank Accountability', *Ethics & International Affairs* – Carnegie Council, June 2016· at <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2016/need-better-central-bank-accountability/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵⁰⁹ Όταν και άρχισε η περίοδος της «κυριαρχίας των αγορών» στον κόσμο των κεντρικών τραπεζών, μετά από τη «Βικτωριανή Περίοδο» (1840-1914) και εκείνη του «κυβερνητικού ελέγχου» επί των κεντρικών τραπεζών (δεκαετίες 1930-1960), όπως περιγράφονται από τον *Goodhart, C.*, σε 'The Changing Role of Central Banks', *LSE Financial Markets Group Paper Series*, Special Paper 197, 2010, p. 2 et seq..

πληθωριστικής πολιτικής και με οδηγό τον δημοφιλή «Κανόνα του *Taylor*», κατά τον οποίο για κάθε μονάδα ανόδου των τιμών, τα επιτόκια πρέπει ν' αυξάνονται κατά τι περισσότερο⁵¹⁰. Η προτίμηση στους αυτόματους σταθεροποιητές⁵¹¹, όπως και γενικά στους προδιατυπωμένους κανόνες, έναντι των «διακριτικών» (*ad hoc*) πολιτικών παρεμβάσεων⁵¹², χαρακτήρισε σε μεγάλο βαθμό τη δημοσιονομική πολιτική της περιόδου⁵¹³. Η αναγωγή της σταθερότητας των τιμών από απλό *rule* σε *principle* των σύγχρονων δυτικών οικονομιών αποτελεί την απόλυτη ιστορική και θεσμική δικαίωση των εμπνευστών της κεντρικής τραπεζικής.

Το ζήτημα της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών αναδείχθηκε περαιτέρω και υπό την πίεση των αναπτυσσόμενων αγορών και της αναπτυσσόμενης κοινωνίας της πληροφορίας, που έδωσε νέα δυναμική στον ανταγωνισμό μεταξύ των εμπορικών και επενδυτικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Το προεξοφλητικό επιτόκιο⁵¹⁴,

⁵¹⁰ *Koenig, E., et al. (eds), 'The Taylor Rule and the Transformation of Monetary Policy', Hoover Press, Stanford, 2012 (passim).*

⁵¹¹ Συγκεκριμένα, η φιλελεύθερη θεωρία είχε από μακρού διαυτώσει την προτίμησή της στους αυτόματους σταθεροποιητές, με την αιτιολογία ότι κάθε αντίθετη πρόβλεψη περί ανάθεσης της ρύθμισης της νομισματικής πολιτικής στον ανθρώπινο παράγοντα, θα φέρει μαζί της και τα αναμενόμενα μειονεκτήματα, ήτοι

'Ignorance, weakness vis – à - vis interest groups and public opinion, flawed theories, all this influences the leaders much to the damage of the task they are entrusted with.'

Eucken, W., 'Grundsätze der Wirtschaftspolitik', Tübingen, Zürich 1952, p. 257. η μετάφραση και το η παραπομπή από τον *Bibow, J., 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War', The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 17.*

⁵¹² Σε πλήρη αντίθεση με τη σχετική θεώρηση του *W. Bagehot* (του σημαντικότερου ίσως θεωρητικού της νομισματικής θεωρίας κατά τη Βικτωριανή εποχή, μαζί με τον *Henry Thornton*, με βασικό άξονα της επιστημονικής τους συνεισφοράς την ταυτόχρονη προσκόλληση στον Κανόνα του Χρυσού και επίτευξη χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ιδίως σε παραγμένες οικονομικά περιόδους) στο εμβληματικό '*Lombard Street*', όπου διατυπώνει την εμπιστοσύνη του στους «ανθρώπους της αγοράς», η συμμετοχή των οποίων στο δ.σ. της Τράπεζας της Αγγλίας θα ήταν, κατά τη γνώμη του, κρίσιμη για την αποτελεσματικότητα του θεσμού. *Bagehot, W., 'Lombard Street: A Description of the Money Market', Seven Treasurers Publications, 2009, Chapter VII, Chapter XII, Chapter XIII - Conclusion.*

⁵¹³ *Greenspan, A., 'The Age of Turbulence', Penguin, Harmondsworth 2008.*

⁵¹⁴ Με τον όρο «προεξοφλητικό επιτόκιο» / 'discount rate', εννοείται το επιτόκιο με το οποίο η κεντρική τράπεζα χρεώνει τις εμπορικές τράπεζες για τα δάνεια τα οποία αυτές παρέχουν στην αγορά. Έτσι, αύξηση του προεξοφλητικού επιτοκίου συνεπάγεται μείωση

κυριαρχικώς καθοριζόμενο από την κεντρική τράπεζα, συμπληρούμενο από την κυρίαρχη στους οικονομικούς κύκλους επικοινωνιακή πολιτική περί επιβεβαίωσης των προσδοκιών της αγοράς, καθιερώθηκαν ως βασικές αρχές άσκησης της νομισματικής πολιτικής στον ευρωπαϊκό χώρο. Η επιτυχής (ακριβέστερα: αποτελεσματική) συνύπαρξη του διπόλου αυτού, υπό τα νέα δεδομένα, προαπαιτούσε πλέον πλήρη απέκδυση του φορέα των σχετικών αρμοδιοτήτων από τον κυβερνητικό εναγκαλισμό σε βαθμό απόλυτο⁵¹⁵. Μάλιστα, η σε πολλές περιπτώσεις ανακύψασα αδυναμία επανόδου σε χαμηλά ποσοστά πληθωρισμού αποδόθηκε στις κρατικές παρεμβάσεις επί ζητημάτων ήδη ρυθμισμένων από αποφάσεις των κεντρικών τραπεζών. Στο ζήτημα αυτό της σύνδεσης της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας κατά την άσκηση της νομισματικής πολιτικής και της μείωσης των επιπέδων του πληθωρισμού, θα επανέλθουμε ειδικώς σε επόμενη παράγραφο⁵¹⁶.

Πέρα από την δογματική συζήτηση περί ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, ο ρόλος τους επαναπροσδιορίσθηκε στην πράξη με την δημιουργία της *'euro-dollar market'*⁵¹⁷, η οποία ανέδειξε την ανεπάρκεια του υφισταμένου εποπτικού πλαισίου μπροστά στις νέες εξελίξεις⁵¹⁸. Στο πλαίσιο της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών (*'Bank for International Settlements', 'BIS'*) στη Βασιλεία, οι διοικητές των κεντρικών τραπεζών είχαν ήδη από την δεκαετία του 1960 ιδρύσει ομάδα (που αργότερα ονομάσθηκε *'Euro-Currency Standing Committee'*⁵¹⁹) με στόχο την

της προσφοράς χρήματος, ενώ μείωση του προεξοφλητικού επιτοκίου αύξησε της ροής κεφαλαίων στην αγορά.

⁵¹⁵ Βλ. και την σχετική ανάπτυξη του *Jean-Claude Trichet*, in *Ψαλιδόπουλος, Μ.*, «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, Αθήνα 2014, σελ. 25.

⁵¹⁶ Υπό (2.3).

⁵¹⁷ Για τη σαφή περιγραφή του συστήματος αυτού, ο *μεν Robert Gilpin* (στο *'The Political Economy of International Relations'*, Princeton University Press, 1987, p. 314-315) τονίζει ότι επρόκειτο περί καταθέσεων σε δολάρια σε ευρωπαϊκά (κυρίως βρετανικά) τραπεζικά ιδρύματα, μακριά από το αυστηρό μάτι των οικείων εποπτικών αρχών, ενώ ο *Einzig* (στο *'The Euro-dollar System: Practice and Theory of International Interest Rates'* (ed. Scott – Quinn, B.), MacMillan Press, 6th Edition, 1977, p. 1) προτείνει τη γενικότερη διατύπωση των καταθέσεων και πιστώσεων σε δολάρια ΗΠΑ, που τηρούνται εκτός της χώρας.

⁵¹⁸ Κυρίως από την άποψη της διεθνούς μεταφοράς κεφαλαίων, που οδήγησε στην αποσταθεροποίηση του συστήματος κυμαινόμενων συναλλαγματικών ισοτιμιών του Bretton Woods.

⁵¹⁹ Βλ. σε *BIS Historical Archives*, 1/3a (3), 'Suggested Questions for Discussion at the Meeting on the Eurodollar Market', Basel, October 6 – 8, 1962.

επίβλεψη της εξέλιξης της νεοδημιουργηθείσας αυτής χρηματοπιστωτικής αγοράς. Η δυναμική που αναπτύχθηκε μέσα από τη δημιουργία της ομάδας αυτής, οδήγησε στην αλλαγή φιλοσοφίας ολόκληρου του κανονιστικού πλαισίου των τραπεζικού τομέα, αφού και οι ισχύοντες περιορισμοί πιστωτικής επέκτασης των τραπεζών⁵²⁰ είχαν ήδη παραμερισθεί *de facto* από τις νέες συνθήκες που δημιουργήθηκαν από τις νέες διεθνείς αγορές χρήματος⁵²¹.

Οι μεγάλες μεταφορές κεφαλαίων που προκάλεσε η δημιουργία της *'euro-dollar market'*, οδήγησαν σε μεγάλο βαθμό στην κατάρρευση του συστήματος του *Bretton-Woods* το 1972-1973. Η ξαφνική απεμπόληση των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών, από κοινού με την πετρελαϊκή κρίση που ακολούθησε το ίδιο έτος⁵²², οδήγησε καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας στην εξακολούθηση της αναζήτησης του ορθού μίγματος πολιτικής μεταξύ μονεταρισμού και κεϋνσιανισμού, υπό συνθήκες υψηλότατων επιπέδων πληθωρισμού⁵²³. Από την πλευρά των κεντρικών τραπεζών, στο επίκεντρο βρίσκονται οι παρεμβάσεις του νέου διοικητή του *FRB*, *Paul Volcker*⁵²⁴. Αυτές δεν λειτούργησαν απλώς ως αποτελεσματικό όπλο κατά του πληθωρισμού· πολύ περισσότερο, σηματοδότησαν την έναρξη της προσκόλλησης των ανεπτυγμένων οικονομιών στην εφαρμογή των επιταγών της νομισματικής πολιτικής⁵²⁵. Όπως και την σταδιακή επιστροφή των αρμοδιοτήτων καθορισμού των επιτοκίων δανεισμού και διενέργειας πράξεων ανοικτής αγοράς σχετικά με το δημόσιο χρέος στις ανεξάρτητες κεντρικές τράπεζες, ως περισσότερο αξιόπιστους διαμορφωτές της νομισματικής πολιτικής με

⁵²⁰ Συγκεκριμένα, οι αυξομειώσεις στην πιστωτική πολιτική τους έπρεπε να δικαιολογούνται από συντελεστές ρευστότητας που αντιστοιχούσαν τόσο στα κεφάλαια των καταθέσεων που δέχονταν, όσο και στη δυνατότητά τους να επενδύουν σε εμπορεύσιμους τίτλους του δημόσιου τομέα. Για το σχετικό ιστορικό, βλ. σε *Sayers, R.*, *'Modern Banking'*, Clarendon Press, 1967.

⁵²¹ *Goodhart, C.*, *'The Changing Role of Central Banks'*, LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, 2010 p. 14.

⁵²² Εν πολλοίς ως απόρροια της κατάρρευσης των περιορισμών του ισοζυγίου πληρωμών που έθετε το σύστημα *Bretton-Woods*.

⁵²³ Ενδεικτικώς, στις ΗΠΑ έφτασε μέχρι και σε διψήφιο ποσοστό.

⁵²⁴ Κυρίως, αύξηση των επιτοκίων δανεισμού σε πολύ υψηλά επίπεδα και απότομος περιορισμός της πιστωτικής διαθεσιμότητας, βλ. σε *Eichengreen, B.*, «Θα ξαναζήσουμε τη Δεκαετία του 1930 ή του 1970;», *Foreign Affairs – Greek Edition*, 09/03/2012· at <http://foreignaffairs.gr/articles/68692/barry-eichengreen/otan-ta-nomismata-katarreoyn?page=show> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵²⁵ Υπό το κράτος και των μετέπειτα συμφωνηθέντων στο πλαίσιο των «Βασιλεία Ι» και «Βασιλεία ΙΙ».

άξονα την επίτευξη σταθερότητας των τιμών⁵²⁶. Αντιθέτως, ο εκάστοτε Υπουργός Οικονομικών θεωρείται πλέον παγίως «ακατάλληλος» εν προκειμένω, επιρρεπής σε πιστωτικά επεκτατικές πολιτικές⁵²⁷, ιδίως όσο ο εκλογικός κύκλος φτάνει στο τέλος του⁵²⁸ ή η οικονομία εισέρχεται σε στάδιο ύφεσης⁵²⁹. Υπό τα δεδομένα αυτά, η ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών αποτελούσε πλέον το κυρίαρχο ρεύμα παγκοσμίως, τόσο δογματικώς όσο και *in actu*.

2.2.3. Τα επιμέρους χαρακτηριστικά της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών

Η θεωρία αποπειράθηκε αρκετές φορές στο παρελθόν να καταγράψει τις μεταβλητές εκείνες η συνάρτηση των οποίων μπορεί να καταδείξει το βαθμό ανεξαρτησίας μιας κεντρικής τράπεζας. Αναζητώντας τες, διέκρινε την έννοια της ανεξαρτησίας στην «πολιτική/θεσμική» και στην «οικονομική» συνιστώσα της: προκειμένου για τη διερεύνηση του βαθμού συνδρομής της πρώτης, ως κρίσιμες ενδείξεις αναφέρονται η καταστατική σχέση της κεντρικής τράπεζας με την εκτελεστική εξουσία στο πολίτευμα⁵³⁰, οι διαδικασίες επιλογής και απομάκρυνσης της ηγεσίας της, η προβλεπόμενη διάρκεια της θητείας της τελευταίας, η πιθανή συμμετοχή εκπροσώπων του κράτους στο όργανο διοίκησης της τράπεζας και τα σχετικά δικαιώματα που αρύονται από αυτή (π.χ. νομοθετική πρόβλεψη έγκρισης των πράξεων νομισματικής πολιτικής από την κυβέρνηση), όπως και η εν γένει τυπολογία της σχέσης των εκπροσώπων

⁵²⁶ Σύμφωνα με το πρότυπο που κυριάρχησε άμα τη εισαγωγή του Reserve Bank of New Zealand Act το 1989, βλ. σε *Lastra, R. – M.*, ‘Central Banking and Banking Regulation’, LSE Publications, 1996, p. 65-68.

⁵²⁷ *Naurin, D.*, ‘The European Central Bank - independent and accountable?’, in *Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th.* (eds.), ‘The Illusion of Accountability in the European Union’, Routledge, 2009, p. 126.

⁵²⁸ Βλ. σε *Goodhart, C.*, ‘The Changing Role of Central Banks’, LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, 2010, p. 11 - 12, 23.

⁵²⁹ *Levy, D.A.*, ‘Does an independent central bank violate democracy?’, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, No 2, 1995, p. 191. Για τα στάδια του οικονομικού κύκλου, βλ. σε *Corporate Finance Institute*, ‘Business Cycle; A series of expansion and contraction in economic activity’ at <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/business-cycle/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵³⁰ Όπως αποτυπώνεται στο καταστατικό της τράπεζας και στο εν γένει νομοθετικό πλαίσιο που οριοθετεί τη δράση της και τις δυνατότητες κυβερνητικών παρεμβάσεων στο έργο της.

της εκτελεστικής εξουσίας με την τράπεζα ολιστικώς θεωρούμενης⁵³¹. Ενώ, προκειμένου για την «οικονομική» θεώρηση της ανεξαρτησίας, ως «μονάδα μέτρησης» προτείνεται η ελευθερία της τράπεζας να κάνει χρήση των εργαλείων νομισματικής πολιτικής χωρίς κυβερνητικές παρεμβάσεις· συγκεκριμένα, οι *Grilli, Masciandaro* και *Tabellini*⁵³² όρισαν συγκεκριμένα κριτήρια για την συγκεκριμενοποίηση της «οικονομικής ανεξαρτησίας» των κεντρικών τραπεζών (*‘Central Bank Independence’, ‘CBI’*), που διαχωρίζονταν σε αυτά που αναφέρονται στις προϋποθέσεις της νομισματικής χρηματοδότησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων (α) και σε αυτά που εξετάζουν τα νομισματικά μέσα που διαθέτει η κεντρική τράπεζα (β). Στη υπό (α) κατηγορία, ανήκουν η μη αυτόματη άμεση πιστωτική δυνατότητα, η άμεση πιστωτική δυνατότητα σε επιτόκια της αγοράς, η προσωρινή άμεση πιστωτική δυνατότητα, η περιορισμένη άμεση πιστωτική δυνατότητα και η μη συμμετοχή της κεντρικής τράπεζας στην πρωτογενή αγορά κυβερνητικών χρεογράφων. Ενώ στην υπό (β) κατηγορία κριτηρίων, εξετάζεται το κατά πόσον το προεξοφλητικό επιτόκιο ορίζεται από την κεντρική τράπεζα και η συνδρομή (ή μη) αποκλειστικής (ή μη) αρμοδιότητας της κεντρικής τράπεζας για την εποπτεία της λειτουργίας των εμπορικών και των επενδυτικών τραπεζών. Κατά τα ως άνω, η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας μπορεί να νοηθεί διττώς: είτε ως προς τη χρήση μέσων άσκησης νομισματικής πολιτικής, είτε ως προς τη θέση στόχων και αιτημάτων πολιτικής σε γενικότερο επίπεδο⁵³³. Άλλοι (περιορισμένου αριθμού) εκπρόσωποι της θεωρίας συμπεριλαμβάνουν στην έννοια της ανεξαρτησίας και την ελευθερία επιλογής προσωπικού εκ μέρους του οργανισμού, προκειμένου να μπορέσει *de facto* ν’ ασκήσει τις καταστατικές του αρμοδιότητες αποτελεσματικά.

⁵³¹ Βλ. σε *Bade, R., and M. Parkin*, ‘Central Bank Laws and Monetary Policy’ Unpublished Manuscript, University of Western Ontario, 1982· και την επικαιροποίησή του, σε *Parkin, M.*: ‘Central Bank Laws and Monetary Policy Outcomes: A Three Decade Perspective’, Prepared for the session “Central Bank Independence: Reality or Myth?” organized by Thomas Cargill (University of Nevada-Reno) at the meetings of the American Economic Association, San Diego, January 4, 2013, University of Western Ontario, December 2012, *Alesina, A.*, ‘Macroeconomics and Politics’ in NBER Macroeconomics Annual 1988 Vol. 3 (edt: Fischer, S.), MIT Press, 1988, p. 17-52.

⁵³² Σε *Grilli, V., Masciandaro, D. and Tabellini, G.*, ‘Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries’, in *Economic Policy* 13 (Oct 1991), p. 341-392.

⁵³³ *McCallum, B.*, ‘Crucial Issues Concerning Central Bank Independence’, NBER Paper 5597, Washington, 1996.

Οι περισσότερες παραπεμπόμενες προσπάθειες εύρεσης των κατάλληλων μεταβλητών με σκοπό την αξιολόγηση του βαθμού ανεξαρτησίας που απολαμβάνει κάθε κεντρική τράπεζα με τελικό στόχο την μεταξύ τους σύγκριση, είναι αυτές των *Eijffinger, Schaling* (1993)⁵³⁴ και *Eijffinger, Van Keulen* (1995)⁵³⁵. Το ενδιαφέρον των μελετών αυτών βρίσκεται πλέον όχι στα αποτελέσματα της σύγκρισης αυτής, καθώς ο διαδραμών χρόνος έχει σίγουρα επιφέρει πολλές νομοθετικές αλλαγές στην καταστατική λειτουργία των μελετώμενων κεντρικών τραπεζών, με κυριότερη φυσικά την κοσμογονική αλλαγή που σήμανε η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Συστήματος Ευρωπαϊκών Κεντρικών Τραπεζών για το *status quo* της ηπειρωτικής κεντρικής τραπεζικής. Ωστόσο, η βάση των ερευνών ήταν καινοτόμα, ενώ μέχρι και τις μέρες μας δεν έχει προταθεί κάτι ουσιαδώς διαφορετικό, εξ ου και η ευθεία αναφορά μας σε αυτές. Χωρίς να προσθέτουν κάποιο νέο στοιχείο, λοιπόν, από αυτά που αναφέραμε ως χαρακτηριστικότερους συντελεστές ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, και στις μελέτες αυτές διερευνάται (1) το κατά πόσον μια κεντρική τράπεζα αποτελεί τον αποκλειστικό παράγοντα άσκησης της νομισματικής πολιτικής, (2) η πρόβλεψη ή μη συμμετοχής μέλους προτεινόμενου από την κυβέρνηση στο όργανο διοίκησης της κεντρικής τράπεζας, αδιαφόρως του εάν έχει δικαίωμα ψήφου ή όχι, και (3) το κατά πόσον περισσότερα από τα μισά μέλη του οργάνου διοίκησης της κεντρικής τράπεζας διορίζονται με διαδικασίες ανεξάρτητες από την κυβερνητική επιρροή. Άλλοι θεωρητικοί⁵³⁶ εξετάζουν σχετικώς ως αυτοτελή δείκτη ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών τον ρυθμό αντικατάστασης των διοικητών τους⁵³⁷, ωστόσο με την πάροδο των χρόνων η αυτοτέλεια της εξέτασης του παράγοντα αυτού δείχνει να ατονεί. Για τις ανάγκες της «κατάταξης» των

⁵³⁴ *Eijffinger, S.C.W. and Schaling, E.*, 'Central Bank Independence in Twelve Industrial Countries', Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 184, 1993, p. 1-41.

⁵³⁵ *Eijffinger, S.C.W. and van Keulen, M.*, 'Central Bank Independence in Another Eleven Countries', Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 192, 1995, p. 39-83.

⁵³⁶ *Cukierman, A.*, 'Central Bank Strategy, Credibility and Independence', MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1992. *Αλογοσκούφης, Γ.*, 'Η Τράπεζα της Ελλάδος και ο Πληθωρισμός – Ανεξαρτησία και Δημοκρατικός Έλεγχος», Ε21 – Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21^{ου} Αιώνα, Ερευνητική Μονογραφία Νο 1, Αθήνα 1996, σελ. 12.

⁵³⁷ Σύμφωνα με την διεθνή βιβλιογραφία, η μέση πραγματική θητεία των Διοικητών της Τράπεζας της Ελλάδος αντιστοιχεί περίπου σε 5,5 χρόνια για την περίοδο 1950–1989· για την αντίστοιχη περίοδο, στην Ολλανδία και τη Δανία είναι 20, στην Ιταλία 12,5, στη Δυτική Γερμανία και τη Βρετανία 10, στις ΗΠΑ και το Βέλγιο 7,5, στη Γαλλία 6,5 και στην Ισπανία 5. Μετά το 1992, η μέση πραγματική θητεία των Διοικητών της ΤτΕ μειώθηκε στον 1,5 χρόνο· *ibidem*.

κεντρικών τραπεζών κατά τον λόγο της ανεξαρτησίας τους, οι συγγραφείς βαθμολογούν με δύο μονάδες όσες ασκούν κατ' αποκλειστικότητα τη νομισματική πολιτική κατά το πρώτο κριτήριο, με μία μονάδα όσες την συνασκούν με κυβερνητικά όργανα και με καμία όσες υλοποιούν απλώς τις επιταγές της μόνης αρμόδιας κυβέρνησης· στο πλαίσιο των κριτηρίων (2) και (3), κάθε κεντρική τράπεζα λαμβάνει από μία μονάδα για κάθε καταφατική απάντηση· τέλος, προστίθεται από μία μονάδα σε κάθε αξιολογούμενη κεντρική τράπεζα, ώστε η λιγότερο ανεξάρτητη να βαθμολογηθεί με σύνολο μίας μόνο μονάδας, ενώ η περισσότερο ανεξάρτητη με σύνολο πέντε μονάδων.

2.2.4. Η σχέση των κεντρικών τραπεζών με την πολιτική εξουσία

Στο πλαίσιο της λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών, δεν είναι λίγες οι φορές που είτε η νομοθεσία, είτε οι έκτακτες οικονομικές περιστάσεις, οδηγούν στην (*de jure* ή *de facto*, αντιστοίχως) στενή συνεργασία του εποπτικού οργανισμού με την πολιτική εξουσία. Η τελευταία εξοπλίζει στις περιπτώσεις αυτές τον κεντρικό τραπεζίτη με προνόμια, με «θεσμικό αντάλλαγμα» την εκ μέρους του τελευταίου παροχή υπηρεσιών και λειτουργιών⁵³⁸. Μάλιστα, η σχέση αυτή μεταξύ κεντρικών τραπεζών και κυβερνήσεων χαρακτηρίζει τις παράλληλες πορείες τους ανάκαθεν, με διακυμάνσεις αναφορικά με την ευρυθμία της μεταξύ τους συνεργασίας· ανεκδοτολογικά, αναφέρεται το όνομα *'the Old Lady of Threadneedle Street'*⁵³⁹ που προσδόθηκε στην *Bank of England* μετά από ομιλία του *Richard Brinsley* στη Βουλή των Κοινοτήτων την άνοιξη του 1797, χαρακτηρίζοντάς την ως

'[an] elderly lady in the City of great credit and long standing, who had unfortunately, fallen into bad company',

με τον όρο «κακές παρέες» ν' αναφέρεται στον Υπουργό *Pitt*, οι πιέσεις του οποίου στην κεντρική τράπεζα προκειμένου να δανειοδοτήσει αθρόα τις πολεμικές επιχειρήσεις της χώρας εναντίον της Γαλλίας είχαν δημιουργήσει έντονες αντιδράσεις⁵⁴⁰.

⁵³⁸ Βλ. σε *Lastra, R. – M.*, 'Central Banking and Banking Regulation', LSE Publications, 1996. p. 249-286.

⁵³⁹ Όνομα χαρακτήρα από «κινούμενα σχέδια» δημιουργίας του *Thomas Gillray*.

⁵⁴⁰ Βλ. σε *Lastra, R. – M.*, 'The Evolution of the European Central Bank', *Fordham International Law Journal*, 2012, p. 1264. Όχι τυχαία (αφού η σχέση της κεντρικής τράπεζας με την πολιτική εξουσία γοήτευε πάντα τους νομικούς και οικονομικούς ερευνητές), η σχετική αναπαράσταση κοσμεί το εξώφυλλο του έργου του *Kynaston, D.*,

Η ανάμιξη, αν όχι και αποκλειστική διαμόρφωση κρίσιμων τομέων της οικονομικής, επιχειρηματικής και κοινωνικής ζωής από τις αποφάσεις της κεντρικής τράπεζας (όπως οι ρυθμοί παραγωγής και πληθωρισμού και το επίπεδο ανεργίας) καθιστούν κάθε αλληλεπίδρασή της με την πολιτική εξουσία σημαντική για την λειτουργία του πολιτεύματος. Η αλληλεπίδραση αυτή άλλοτε λαμβάνει χώρα ως ένας «μεγάλος συμβιβασμός» μεταξύ των στόχων της νομισματικής πολιτικής με αυτούς της οικονομικής πολιτικής και άλλοτε ως ευθεία επέμβαση του νομοθέτη (κοινού ή κανονιστικού) στο έργο της κεντρικής τράπεζας. Η υπεροπλία, ωστόσο, του νομοθέτη από απόψεως τυπικής υπεροχής των νομικών μέσων δράσης του δεν θα πρέπει να οδηγήσει στο στρεβλό συμπέρασμα ότι οι δυνατότητες παρέμβασης είναι ετεροβαρώς ευνοϊκές υπέρ της πολιτικής εξουσίας: αντιθέτως, όπως τα αποτελέσματα της οικονομικής πολιτικής μπορούν να αλλοιώσουν τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο της νομισματικής πολιτικής, έτσι και ο άμεσος επηρεασμός των επιτοκίων δανεισμού από την πλευρά της κεντρικής τράπεζας συνδέεται με την αύξηση του κόστους του δημόσιου δανεισμού, με την διαρρύθμιση της διαθεσιμότητας των πιστώσεων και, εν τέλει, με την διαμόρφωση της οικονομικής ανάπτυξης γενικώς και της δύναμης του καθημερινού «καλαθιού της νοικοκυράς» ειδικώς. Στο πλαίσιο αυτό, ακόμη και σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης, όταν η κυβέρνηση μπορεί να ικανοποιήσει αυτοδύναμα (ή να επιτρέψει την ικανοποίηση μέσω της αγοράς) την αυξανόμενη ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες (μέσω της αύξησης της παραγωγής και της παροχής υπηρεσιών, της αύξησης των προσλήψεων και της μείωσης της φορολογίας), η αναδιανεμητική λειτουργία της νομισματικής πολιτικής διατηρεί την κεντρική τράπεζα πάντοτε στο επίκεντρο των εξελίξεων. Σε καιρούς, δε, προκυκλικής πολιτικής, η κεντρική τράπεζα αφήνεται ίσως και ως *'the only game in town'*, όπως χαρακτηρίστηκε ο ρόλος της *FED* κατά την πρόσφατη κρίση του τραπεζικού τομέα στις ΗΠΑ⁵⁴¹. Έτσι, η υπεισέλευση της πολιτικής εξουσίας στο έργο της κεντρικής τράπεζας παρουσιάζει εν πολλοίς χαρακτήρα παρακολουθηματικό⁵⁴² της εκάστοτε φάσης του

Till Time's Last Sand, A History of Bank of England, 1694 – 2013', Bloomsbury Publishing, 2017.

⁵⁴¹ Menza, J. "With Congress in Gridlock, 'FED's the Only Game In Town'", CNBC, July 12, 2012.

⁵⁴² *'Reactive'* 'και *'countercyclical'* είναι οι ενδιαφέροντες επιθετικού προσδιορισμοί που χρησιμοποιεί σχετικά η θεωρία: at Binder, S. & Spindel, M., 'The Myth of Independence – How Congress Governs the Federal Reserve', Princeton University Press, 2017, p 14-15, με παραπομπή στον Mayhew, D., 'Congress: The Electoral Connection', Yale University Press, New Haven, 1974, p. 14.

οικονομικού κύκλου⁵⁴³: σε περιόδους ανόδου του τελευταίου, η κυβέρνηση αναλαμβάνει ευρείες πρωτοβουλίες στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής και υοσκάπτοντας τα προκυκλικά αναχώματα που ειβάλλει η νομισματική αρχή, επιδιώκοντας να αρυσθεί τα σχετικά πολιτικά οφέλη· αντιθέτως, σε περιόδους καθοδικές του οικονομικού κύκλου, η κυβέρνηση επιτρέπει τις αντίστοιχες επεμβάσεις της κεντρικής τράπεζας, επιδιώκοντας την υποκατάστασή της στην λήψη των δύσκολων αποφάσεων αφ' ενός και επιρρίπτοντας στην νομισματική αρχή τα δυσμενή ή ανεπιτυχή αποτελέσματα της ασκούμενης πολιτικής αφ' ετέρου⁵⁴⁴. Στην περίπτωση αυτή, συχνό επακόλουθο αποτελεί η νομοθετική επανεξέταση του εύρους των αρμοδιοτήτων της κεντρικής τράπεζας, προς ικανοποίηση σχετικών απαιτήσεων του εκλογικού σώματος (πραγματικών ή κατασκευαζόμενων)⁵⁴⁵. Συνεπώς, προκύπτει και από την τελευταία αυτή ανάπτυξη ότι δεν αποτελεί μονομερή κίνδυνο η δημιουργία «τεκνοκρατικών πρυτανείων ανεξαρτησίας» εντός της φιλελεύθερης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, αλλά και το αντίστροφο· η εξέταση του ζητήματος, λοιπό, για να είναι πλήρης, απαιτεί συνθετική προσέγγιση υπό τους ως άνω όρους και με συνυπολογισμό των εκάστοτε συντρεχουσών συνθηκών και προϋποθέσεων.

Πρέπει να διασαφηνισθεί ήδη από το σημείο αυτό ότι κάθε ανάμιξη της πολιτικής εξουσίας στο έργο της κεντρικής τράπεζας δεν χαρακτηρίζεται απαραίτητως από πολιτικό καιροσκοπισμό, αλλ' αντιθέτως επιβάλλεται στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Συνεπώς, για λόγους μεθοδολογικούς αλλά και ουσιαστικούς, θα προτάξουμε την καταγραφή

⁵⁴³ *Corporate Finance Institute*, 'Business Cycle; A series of expansion and contraction in economic activity'· at

<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/business-cycle/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵⁴⁴ *Binder, S. & Spindel, M.*, 'The Myth of Independence – How Congress Governs the Federal Reserve', Princeton University Press, 2017, p 14-15, με παραπομπή στον *Mayhew, D.*, 'Congress: The Electoral Connection', Yale University Press, New Haven, 1974, p. 26 et seq..

⁵⁴⁵ Στο σημείο αυτό, κρίσιμο ρόλο για την διαμόρφωση του εκάστοτε συσχετισμού δυνάμεων παίζει η συχνότητα των δημόσιων τοποθετήσεων του Διοικητή της κεντρικής τράπεζας και το περιεχόμενο των τοποθετήσεων αυτών, σύμφωνα με την σχετικώς δημιουργηθείσα «συνθήκη του πολιτεύματος»· βλ. την κεντρική προβληματική του ζητήματος σε *Binder, S. & Spindel, M.*, 'The Myth of Independence – How Congress Governs the Federal Reserve', Princeton University Press, 2017, p 14-15, με παραπομπή στον *Mayhew, D.*, 'Congress: The Electoral Connection', Yale University Press, New Haven, 1974, p. 14.

της περιπτώσιολογίας της λειτουργικής διαπλοκής της κεντρικής τράπεζας με τη δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση, στις οποίες όχι απλώς δε συντελείται, απαραίτητα, καταστρατήγηση του καθεστώτος ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας, αλλά αντίθετα η διασταύρωση των δύο οργάνων αφορά στην εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας· μάλιστα, όσο λιγότερες από αυτές τις περιπτώσεις συνέργειας κεντρικής τράπεζας και κυβέρνησης συντρέχουν, τόσο μεγαλώνει και ο προβληματισμός για τον όγκο αρμοδιοτήτων που ασκείται πέρα από την άμεση επίβλεψη των δημοκρατικά εκλεγμένων οργάνων⁵⁴⁶. Φυσικά, η απαρίθμηση είναι ενδεικτική:

(1) Η συνηθέστερη ανάμιξη της πολιτικής εξουσίας στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής είναι η αυτονόητη, βάσει της κοινής στους δυτικούς νομικούς πολιτισμούς συνταγματικής αρχής της νομιμότητας, θέσπιση του ιδρυτικού νόμου της κεντρικής τράπεζας. Παρ' ότι η βιβλιογραφία της οικονομικής θεωρίας δεν συμπεριλαμβάνει την περίπτωση αυτή στις σχετικές καταγραφές⁵⁴⁷, από απόψεως θεσμικής αποτελεί αναμφίβολα αναγκαίο συμπλήρωμα. Εξ άλλου, η τυπική ισχύς του κανόνα δικαίου που αποτελεί το καταστατικό της κεντρικής τράπεζας, ήτοι το κατά πόσον μπορεί αυτό να τροποποιηθεί από μια συγκυριακή απλή πλειοψηφία στο κοινοβούλιο, περιλαμβάνεται στους δείκτες που έχει θεσπίσει η θεωρία ώστε να «ποσοτικοποιηθεί» ο βαθμός ανεξαρτησίας που απολαμβάνει μια κεντρική τράπεζα⁵⁴⁸, ζήτημα στο οποίο αναφερόμαστε αναλυτικά σε επόμενο μέρος⁵⁴⁹.

(2) Παρά την προϊούσα ισχυροποίηση του καθεστώτος ανεξαρτησίας με το οποίο θωρακίζεται η λειτουργία των κεντρικών τραπεζών ιδίως κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες⁵⁵⁰, συναντώνται ακόμη προβλέψεις στην

⁵⁴⁶ Βλ. σε *Goodhart, C.*, 'The Changing Role of Central Banks', LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, 2010, p. 24 et seq., 31.

⁵⁴⁷ Με την εξαίρεση των *de Haan, J.*, *Antenbrink, F.* και *Eijffinger, S.*, 'Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification' (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, p. 3, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵⁴⁸ Αναλυτικότερα, βλ. σε *Gormley, L. and de Haan, J.*. 'The Democratic Deficit of the European Central Bank', *European Law Review* 21(2), 1996, p. 95-112.

⁵⁴⁹ Βλ. σχετικώς Παράγραφο 3.6.1.

⁵⁵⁰ *de Haan, J.*, *Bodea C.*, *Hicks R.* and *Eijffinger S.C.W.*, 'Central Bank Independence Before and After the Crisis', Springer, 04 January 2018: at <https://link.springer.com/article/10.1057%2Fs41294-017-0050-4> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)· *Alesina, A.*, *Tabellini, G.*, 'Bureaucrats or politicians? Part II: multiple policy tasks', *Journal of Public Economics* 92, 2008, p. 426 –447.

καταστατική νομοθεσία κεντρικών τραπεζών που εισάγουν «μηχανισμούς παράκαμψης»/‘*override mechanisms*’ της εκμέρους τους άσκησης νομισματικής πολιτικής από πολιτικά όργανα, ως απόρροια της αντίληψης ότι η τελική ευθύνη για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής ανήκει στο κοινοβούλιο ή την κυβέρνηση. Οι μηχανισμοί αυτοί διακρίνονται στην ακόλουθη περιπτώσιολογία⁵⁵¹: στην εκ του νόμου αρμοδιότητα έκδοσης οδηγιών με αποδέκτη την κεντρική τράπεζα, στη δυνατότητα έγκρισης, αναστολής της ισχύος ή ακύρωσης των πράξεων της (εδώ περιλαμβάνεται και η πρόβλεψη δικαιώματος αρνησικυρίας) ή, τέλος, η δυνατότητα άσκησης ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων της κεντρικής τράπεζας⁵⁵². Φυσικά, η κρίση περί του «θεμιτού» ή μη, από απόψεως ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας, μιας νομοθετικής ρήτηρας παρέχουσας μια συνεχή δυνατότητα επέμβασης των πολιτικών οργάνων του κράτους στην άσκηση του έργου της, εναπόκειται στην *ad hoc* εξέταση των εκάστοτε συνθηκών και της αιτιολογίας άσκησης της, στην πρόβλεψη δυνατότητας της κεντρικής τράπεζας να ζητήσει την επανεξέταση τυχόν δυσμενούς τέτοιας πράξης του κοινοβουλίου ή της κυβέρνησης κ.τ.λ. και αυτό, ανεξαρτήτως του κατά πόσον η ρήτρα αυτή χρησιμοποιείται στην πράξη.

(3) Εξ άλλου, το συνηθέστερο ιστορικά πεδίο συνάντησης της πολιτικής εξουσίας με την κεντρική τράπεζα αφορά στη διαμόρφωση του επιτοκίου δανεισμού: από τη (μακρά) περίοδο της διαμόρφωσής του από τις κυβερνήσεις, στην πλειονότητα των περιπτώσεων σήμερα η λειτουργία αυτή έχει ανατεθεί στις κεντρικές τράπεζες· όμως, η θεωρία σημειώνει και την «ενδιάμεση» περίπτωση όταν η αρμοδιότητα του καθορισμού του επιτοκίου ανήκει μεν στην κεντρική τράπεζα, η τελευταία ωστόσο υποχρεούται μέσω και της λειτουργίας αυτής να επιτύχει δημοσιονομικούς στόχους που έχουν καθορισθεί κυβερνητικά. Στην περίπτωση αυτή, σημειώνεται ότι οι κίνδυνοι διατάραξης της ανεξαρτησίας του οργανισμού είναι μεγάλοι, ωστόσο ο συνδυασμός των λειτουργιών καθεαυτός δεν συνιστά απαραίτητα παραβίαση της ανεξαρτησίας του⁵⁵³.

⁵⁵¹ *de Haan, J., Amtenbrink, F. και Eijffinger, S., ‘Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification’ (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, p. 7, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).*

⁵⁵² Βλ. αναλυτικότερα στο τρίτο κεφάλαιο, όπου και αναφορά στα μέσα δημοκρατικής λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών.

⁵⁵³ *Ibidem.*

(4) Επόμενη περίπτωση θεμιτής «κυβερνητικής παρέμβασης» στη λειτουργία του τραπεζικού τομέα, αφορά στη διευθέτηση (*‘resolution’*) των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που παρουσιάζουν προβλήματα ρευστότητας: από τη στιγμή που αυτά παρουσιάσουν αδυναμία άντλησης κεφαλαίων από τις αγορές, και δεδομένου του ότι η οικεία νομοθεσία, υπό το δόγμα της διευθέτησης των *‘too big to fail’* ιδρυμάτων, αναθέτει στον οικείο Υπουργό τη λήψη της τελικής απόφασης περί διάθεσης ή μη χρημάτων από τον κρατικό προϋπολογισμό σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, συντελείται ανάμειξη της κυβέρνησης σε άλλο ένα πεδίο δραστηριότητας της κεντρικής τράπεζας, η οποία εξ αντικειμένου ενέεται στο έργο της αδειοδότησης των τραπεζών. Στο πλαίσιο του κανονιστικού πλαισίου του SSM, τέτοια περίπτωση δείχνει να αποκλείεται σταδιακά, αφού ο χαρακτηρισμός ενός χρηματοπιστωτικού ιδρύματος ως «συστημικά σημαντικού» δε γίνεται με πολιτική απόφαση, αλλά με απόφαση της ΕΚΤ, βάσει συγκεκριμένων αντικειμενικών εν πολλοίς κριτηρίων, με έντονο ωστόσο το στοιχείο της διακριτικής ευχέρειας των οργάνων του εποπτικού οργάνου (βλ. άρθρο 6 του Κανονισμού 1024/2013)⁵⁵⁴. Ο χαρακτηρισμός αυτός γίνεται προκειμένου για την υποβολή των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στην άμεση εποπτεία της ΕΚΤ και όχι για τη διευθέτησή τους, ωστόσο αυτό δεν αναιρεί την απεμπόληση των κυβερνητικών παρεμβάσεων από την όλη διαδικασία.

(5) Σε συνέχεια των προηγούμενων παρατηρήσεων, καταγράφεται η περίπτωση επιβολής φόρων, τελών ή λοιπών οικονομικών επιβαρύνσεων εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Η φορολόγηση αυτή, ιστορική συνέχεια του γνωστού «φόρου πληθωρισμού», αντιμετωπίζεται ως αντάλλαγμα εκ μέρους των τραπεζών

⁵⁵⁴ Ο χαρακτηρισμός γίνεται με βάση τα ακόλουθα κριτήρια: το σύνολο του ενεργητικού των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων να υπερβαίνει τα 30 δισ. ευρώ, ο λόγος του ενεργητικού τους προς το ΑΕΠ του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένα υπερβαίνει το 20%, εκτός αν το ενεργητικό τους είναι μικρότερο από 5 δισ. ευρώ, ή οι εθνικές εποπτικές αρχές κρίνουν ότι ένα πιστωτικό ίδρυμα είναι συστημικά σημαντικό σε σχέση με την εθνική τους οικονομία, ενημερώνουν σχετικά την ΕΚΤ και αυτή λαμβάνει την τελική απόφαση. Εξ άλλου, ΕΚΤ δικαιούται, με δική της πρωτοβουλία, να κρίνει ότι ένα πιστωτικό ίδρυμα είναι συστημικά σημαντικό, αν έχει ιδρύσει θυγατρικές σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη και οι διασυννοριακές απαιτήσεις και υποχρεώσεις του αποτελούν σημαντικό τμήμα του ισολογισμού του. Περαιτέρω, στην άμεση εποπτεία της ΕΚΤ μπορούν να υπαχθούν τα πιστωτικά ιδρύματα που έχουν ζητήσει ή λάβει ενίσχυση άμεσα από τον EFSF ή τον ESM. Σε κάθε περίπτωση, στην άμεση εποπτεία της ΕΚΤ υπάγονται τα τρία πιο συστημικά σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα σε κάθε κράτος μέλος, εκτός αν ειδικές συνθήκες υπαγορεύουν το αντίθετο. Βλ. σε Γκόρτσος, Χρ., «Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: Θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις και οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος», άρθρο συγγεγραμμένο για τον Τιμητικό Τόμο in memoriam Αργύρη Φατούρου, σελ. 30· at <https://www.hba.gr/5Ekhdosis/UplPDFs/sylltomos14/21-44%20Gortsos%202014.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2015).

ή άλλων εποπτευόμενων εταιριών προς τις πράξεις έκτακτης χρηματοδότησης με τις οποίες είναι επιφορτισμένη η κεντρική τράπεζα, με στόχο τη διάσωσή τους σε ταραγμένες οικονομικά περιόδους, όταν κάποια εξ αυτών αντιμετωπίσουν προβλήματα ρευστότητας· μάλιστα, το ζήτημα ανακινήθηκε πρόσφατα στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού⁵⁵⁵, μετά και τη διάθεση τρισεκατομμυρίων δολαρίων προκειμένου για το σκοπό αυτό⁵⁵⁶. Μια τέτοια κυβερνητική παρέμβαση, βέβαια, οφείλει να σχεδιασθεί σε συνεργασία με την τεχνοκρατική ματιά της κεντρικής τράπεζας ή άλλου οργάνου επιφορτισμένου με τη μακρο-προληπτική επίβλεψη του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ιδίως κατά τη διαμόρφωση των λεπτομερειών της (π.χ. κατά τον προσδιορισμό του ύψους του φόρου, το οποίο θα πρέπει να είναι κλιμακούμενο, με δυνατότητα αναπροσαρμογής σε περιόδους κρίσεων), ώστε να διενεργηθεί εντός του πλαισίου θεμιτής πολιτικής παρέμβασης.

(6) Ιδίως μετά την πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση, γίνεται όλο και συχνότερα λόγος σχετικά με την ανάθεση στις κεντρικές τράπεζες αρμοδιοτήτων σχετικά με την μακρο-προληπτική επίβλεψη του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, ο *Financial Services Bill* του 2012, που αύξησε σε σημαντικό βαθμό τις αρμοδιότητες της *Bank of England* αναφορικά με τη μακρο-προληπτική εποπτεία στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας⁵⁵⁷. Εκπρόσωποι της θεωρίας μεταφράζουν την τάση αυτή ως ένα πεδίο αναπόφευκτα στενής συνεργασίας μεταξύ πολιτικής εξουσίας και κεντρικών τραπεζών⁵⁵⁸, ο βαθμός όμως των κατά περίπτωση σχετικών κυβερνητικών παρεμβάσεων θα αποκαλύψει κατά πόσο η εξέλιξη αυτή θα σηματοδοτήσει την

⁵⁵⁵ Βλ. για τις σχετικές διακηρύξεις του Αμερικανού Προέδρου *Obama* σε <http://www.nytimes.com/2010/01/15/us/15tax.html?pagewanted=all&r=0> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), και σε <http://blogs.reuters.com/james-pethokoukis/2010/10/05/what-happened-to-obamas-bank-tax/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵⁵⁶ Βλ. αναλυτικότερα στο τέταρτο κεφάλαιο, αναφορικά με την οργάνωση και λειτουργία της *FED*.

⁵⁵⁷ Βλ. το σχετικό *Press Release*: HM Treasury, Government Publishes Financial Services Bill, 27/01/2012· at http://www.hnil-treasui-y.gov.uk/press_08_1_2.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵⁵⁸ *Garicano, L. & Lastra, R. - M.*, 'Towards a New Architecture for Financial Stability: Seven Principles', 13, *Journal of International Economic Law*, 597, 2010, p. 609-13.

αντιστροφή του «κεκτημένου ανεξαρτησίας» των κεντρικών τραπεζών μέχρι και το ξέσπασμα της κρίσης του χρηματοπιστωτικού τομέα⁵⁵⁹.

(7) Τέλος, η εφαρμογή των διεθνών τεχνικών προτύπων (ιδίως αυτών που καθιερώνει η Επιτροπή της Βασιλείας) αναφορικά με τη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος (ιδίως για τις ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων), είναι αφ' εαυτήν ατελής, αφού η εξωθεσμική μορφή των οργανισμών που τα θεσπίζουν δεν επιτρέπει νομικά την πρόβλεψη κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των αποδεκτών προς τις ρυθμίσεις αυτές⁵⁶⁰. Έτσι, είναι μόνες οι εθνικές κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια που μπορούν να υποκαταστήσουν καταστατικά τους διεθνείς *standard setters* στο έργο τους αυτό⁵⁶¹, σχηματίζοντας άλλη μια κατηγορία περιπτώσεων λειτουργικής υποκατάστασης τους σε κατηγορία αρμοδιοτήτων που αρμόζει, *rationae materiae*, στις κεντρικές τράπεζες. Ωστόσο, στο ευρωπαϊκό επίπεδο, ειδικά άμα τη εισαγωγή του SSM και των συνακόλουθων κυρωτικών αρμοδιοτήτων με τις οποίες εξοπλίσθηκε ο νέος εποπτικός μηχανισμός⁵⁶², ο σχετικός προβληματισμός φαίνεται να παρέλκει⁵⁶³.

2.3. Ανεξαρτησία και αποτελεσματικότητα

Μια κεντρική τράπεζα, μέσω της εξάρτησης του τραπεζικού συστήματος από το χρήμα που αυτή εκδίδει («νομισματική βάση»), έχει *ex officio* τη δυνατότητα να διασφαλίζει τη σταθερότητα των τιμών στο πλαίσιο της οικονομίας. Στόχοι πολιτικής, εν προκειμένω, είναι η ικανοποίηση της ζήτησης για κυκλοφορούν νόμισμα, η εκκαθάριση των διατραπεζικών υπολοίπων, όπως και η εκπλήρωση της υποχρέωσης τήρησης ελάχιστων

⁵⁵⁹ Lastra, R. – M., 'The Evolution of the European Central Bank', *Fordham International Law Journal*, 2012. p. 1272.

⁵⁶⁰ Goodhart, C., 'The Changing Role of Central Banks', LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, 2010, p. 26.

⁵⁶¹ Συνήθως ανεπιτυχώς, αφού η πολυνομία ανατρέπει τη *de lege lata* ομοιομορφία που είναι απαραίτητη σε ορισμένα βασικά ζητήματα οικονομικής και νομισματικής πολιτικής, βλ. Avgouleas, E., Goodhart, C., and Schoenmaker, D., 'Living Wills as a Catalyst for Action', *Duisenberg School of Finance Policy Paper No 4*, 2010.

⁵⁶² Βλ. άρθρο 18 Κανονισμού 1024/2013 του Συμβουλίου της 15^{ης} Οκτωβρίου 2013 για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, L 287/63.

⁵⁶³ Βλ. αναλυτική αναφορά στην λειτουργία του μηχανισμού αυτού στο δεύτερο κεφάλαιο της μελέτης.

αποθεματικών, τα οποία πρέπει να κατατίθενται από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα στην κεντρική τράπεζα. Η σύνδεση μεταξύ της άσκησης των συνισταμένων αυτών της νομισματικής πολιτικής και της πραγματικής οικονομίας επιχειρείται μέσω του αποκαλούμενου «μηχανισμού μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής»⁵⁶⁴, της θέσης σε κίνηση, δηλαδή, μηχανισμών της αγοράς από τις αλλαγές των επιτοκίων της χρηματαγοράς εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας, διά των οποίων η τελευταία μπορεί να επηρεάσει ποικιλότροπα τις λειτουργίες της αγοράς, με τελικό αίτημα της ασκούμενης πολιτικής την βελτίωση οικονομικών μεταβλητών όπως η παραγωγή ή οι τιμές⁵⁶⁵.

Η αμεσότητα της μετάδοσης των επιπτώσεων αυτών στην πραγματική οικονομία, και κατ' επέκταση η αξιοπιστία των εξαγόμενων πορισμάτων σχετικά με τη σύνδεση του βαθμού ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας με την αποτελεσματικότητα της άσκησης των καθηκόντων της, αποτελεί από μακρού πεδίο προβληματισμού μεταξύ των θεωρητικών. Η συνάρτηση ωστόσο των ενεργειών της κεντρικής τράπεζας με τις μεταβολές αυτές της πραγματικής οικονομίας χαρακτηρίζεται από σχετικότητα: αυτό γιατί μια μεταβολή της ποσότητας χρήματος στην οικονομία είναι μεν ικανή να προκαλέσει μεταβολή του γενικού επιπέδου των τιμών, όχι όμως απαραίτητως και μόνιμες μεταβολές των προαναφερθεισών πραγματικών μεταβλητών, εξ ου και η θεώρηση του πληθωρισμού ως φαινομένου αμιγώς νομισματικού⁵⁶⁶. Πράγματι, οι σύγχρονες θεωρίες σχετικά με τα αίτια που δημιουργούν το φαινόμενο του πληθωρισμού στην αγορά, βασιζόμενες στο εμβληματικό σχετικώς άρθρο των *Kydland* και *Prescot*⁵⁶⁷ (και στην περαιτέρω ανάπτυξη των σχετικών πορισμάτων από τους *Barro* και *Gordon*⁵⁶⁸) αποδίδουν κατά την αναζήτηση των φαινομένων αυτών ιδιαίτερη σημασία στην

⁵⁶⁴ *European Central Bank*, 'The transmission mechanism of monetary policy', at <https://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/transmission/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). *Koenig, E., et al. (eds)*, 'The Taylor Rule and the Transformation of Monetary Policy', Hoover Press, Stanford, 2012, *passim*.

⁵⁶⁵ Για λεπτομερή καταγραφή τόσο του μηχανισμού μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής, όσο και της εν γένει αλληλεπίδρασης των παρεμβάσεων της κεντρικής τράπεζας στη νομισματική πολιτική με τους παράγοντες της αγοράς, βλ. σε *European Central Bank*, 'The monetary policy of the ECB', Second Edition, 2004.

⁵⁶⁶ Βλ. σε *Sheller, H.*, 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006, p. 86 et seq..

⁵⁶⁷ *Kydland, F. & Prescott, E.*, 'Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans', 85 *Journal of Political Economy*, 1977, p. 473-492.

⁵⁶⁸ *Barro, R. & Gordon, D.*, 'A Positive Theory of Monetary Policy in A Natural Rate Model', 91 *Journal Of Political Economy*, 1983, p. 589-610.

αλληλεπίδραση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα· η αλληλεπίδραση αυτή αναλύεται βάσει των πορισμάτων της θεωρίας των επαναλαμβανόμενων (άλλως, «δυναμικών») παιγνίων και των εννοιών ισορροπίας που εφαρμόζονται στο πλαίσιο της, δίνοντας ουσιαστικό περιεχόμενο σε κρίσιμες για την προσέγγιση των κρίσιμων μεταβλητών έννοιες όπως «αξιοπιστία», «φήμη» και «δέσμευση». Κατά τις κρατούσες οικονομικές θεωρίες, λοιπόν, τα αίτια πρόκλησης του φαινομένου του πληθωρισμού εντοπίζονται στις στρεβλώσεις των αγορών αγαθών, υπηρεσιών και συντελεστών παραγωγής. Οι στρεβλώσεις αυτές, χαρακτηριστικά παραδείγματα των οποίων αποτελούν η ολιγοπωλιακή διάρθρωση των αγορών, η υψηλή άμεση και έμμεση φορολογία και το υψηλό δημόσιο έλλειμμα και χρέος, δίνουν κίνητρα στις κυβερνήσεις να προσφύγουν σε μέτρα που προκαλούν ξαφνικό («μη αναμενόμενο») πληθωρισμό, προκειμένου να μειωθούν οι οικονομικές συνέπειες των στρεβλώσεων αυτών (ιδίως η αύξηση του επιπέδου ανεργίας, η επιβράδυνση του ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας και η αύξηση των χρηματοδοτικών αναγκών του Δημοσίου), συνεκδοχικώς δε και οι πολιτικές τους συνέπειες. Ωστόσο, η απώλεια της αξιοπιστίας των κυβερνήσεων έναντι των χρηματαγορών, απόρροια της προσφυγής τους στα μέτρα μη αναμενόμενου πληθωρισμού, δεν αίρεται και κατά την περίοδο του αποπληθωρισμού, που αναμενομένως θ' ακολουθούσε κατά την θεωρία των σταδίων του οικονομικού κύκλου⁵⁶⁹. Έτσι, τα δημιουργηθέντα προβλήματα πληθωρισμού μπορεί να συνεχίζονται εσαεί⁵⁷⁰. Ποιες λύσεις θα μπορούσαν να δωθούν, λοιπόν, στον φαύλο αυτό κύκλο; Η σχετική περιπτώσιολογία εξαντλείται στις εξής τρεις:

Η πρώτη -και λογικώς απλούστερη- λύση συνίσταται στην εξάλειψη των ίδιων των στρεβλώσεων που οδηγούν τις κυβερνήσεις στην προσφυγή σε πληθωριστικά μέτρα· με τον τρόπο αυτό εξαλείφονται και τα κίνητρα των κυβερνήσεων που οδηγούν σε πληθωριστικές τάσεις. Συνεκδοχικώς, μειώνονται προς τα κάτω οι πληθωριστικές προσδοκίες του ιδιωτικού τομέα, οι μισθοί αυξάνονται ονομαστικώς αντιστοίχως με την αύξηση της παραγωγικότητας και τα ονομαστικά επιτόκια κυμαίνονται σε ύψη αντιστοίχως χαμηλά με αυτά των διεθνών αγορών, ιδίως αυτά των μακροχρόνιων ομολόγων. Το σχήμα αυτό απλοποιείται στην παραδοχή ότι μέσω της εξάλειψης των στρεβλώσεων των αγορών, ο πληθωρισμός

⁵⁶⁹ *Corporate Finance Institute*, 'Business Cycle; A series of expansion and contraction in economic activity'. at <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/business-cycle/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁵⁷⁰ *Αλογοσκούφης, Γ.*, «Η Τράπεζα της Ελλάδος και ο Πληθωρισμός: Ανεξαρτησία και Δημοκρατικός Έλεγχος», Ερευνητική Μονογραφία, Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21ου αιώνα, Αθήνα 1996, σελ. 13-16.

μειώνεται καθώς εκλείπουν και τα κίνητρα των κυβερνήσεων να προσφύγουν σε αυτόν· ωστόσο, οι απαιτούμενες εν προκειμένω δομικές μεταρρυθμίσεις και η σταθερότητα της ασκούμενης πολιτικής ως προς αυτές, καθιστούν την πρώτη αυτή λύση ως την πλέον δυσχερώς εφαρμόσιμη.

Η δεύτερη λύση στο πρόβλημα του πληθωρισμού εξαρτάται εξ ολοκλήρου από την πολιτική στάση της κυβέρνησης, συνίσταται δε στην συνεπή και οικειοθελή αντίστασή τους στην προσφυγή σε πληθωριστικά μέτρα, παρά την συνδρομή των στρεβλώσεων που οδηγούν σ' αυτά· έτσι, συνδυαστικώς με τις διακηρύξεις των κυβερνήσεων περί στόχευσης της ασκηθησόμενης πολιτικής τους στον χαμηλό πληθωρισμό, οδηγεί στην δημιουργία «αντιπληθωριστικής φήμης» τους, επηρεάζει τις σχετικές προσδοκίες του ιδιωτικού τομέα και οδηγεί στα ως άνω επιθυμητά αποτελέσματα⁵⁷¹. Κινούμαστε πλέον στα όρια της πολιτικής δεοντολογίας, ή τουλάχιστον του πολιτικού βολонταρισμού, η απουσία δε σχετικών ιστορικών προηγούμενων είναι εμφαντική.

Η Τρίτη λύση, πλέον ενδιαφέρουσα για την μελέτη αυτή και κατά κόρον εφαρμόσιμη στην πράξη, συνίσταται στην αυτοδέσμευση της πολιτικής εξουσίας περί της απειπόλησης του *de facto* προνομίου τους να χρησιμοποιούν τον πληθωρισμό ως μέσο επίλυσης, κατά τους προπεριγραφέντες τρόπους, των βραχυχρόνιων οικονομικών στρεβλώσεων της αγοράς και των πολιτικών προβλημάτων που αυτές συνεπάγονται. Δηλαδή, η κυβέρνηση αποφασίζει πλέον να απέχει από την εύκολη και φθηνή χρηματοδότηση των ελλειμμάτων της και από τον προσδιορισμό του επιπέδου των εγχώριων επιτοκίων. Στην πράξη, η αυτοδέσμευση αυτή λαμβάνει χώρα ακριβώς μέσω της εκχώρησης της άσκησης της νομισματικής πολιτικής· η εκχώρηση αυτή γίνεται είτε προς μια εγχώρια (κατά την παραδοσιακή έννοια) κεντρική τράπεζα, με μόνη αρμοδιότητα την διαφύλαξη της σταθερότητας των τιμών, είτε σε μια αντιπληθωριστική κεντρική τράπεζα του εξωτερικού, ως συνέπεια της συμμετοχής σε ένα διεθνές σύστημα σταθερών ισοτιμιών⁵⁷² (ιστορικά παραδείγματα και των δύο πρακτικών αναφέρθηκαν στο εισαγωγικό πρώτο κεφάλαιο⁵⁷³, αλλά δογματικώς η ανάλυσή μας θα περιοριστεί, εξ αντικειμένου, στην εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε μια εγχώρια κεντρική

⁵⁷¹ Barro, R. & Gordon, D., 'A Positive Theory of Monetary Policy in A Natural Rate Model', 91 Journal Of Political Economy, 1983, p. 589-610.

⁵⁷² Αλογοσκούφης, Γ., «Η Τράπεζα της Ελλάδος και ο Πληθωρισμός: Ανεξαρτησία και Δημοκρατικός Έλεγχος», Ερευνητική Μονογραφία, Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21ου αιώνα, Αθήνα 1996, σελ. 15.

⁵⁷³ Υπό Ι.ι.

τράπεζα). Η λύση αυτή, συνιστάμενη στην πολιτική και νομική αυτοδέσμευση της πολιτικής εξουσίας περί της απεμπόλισης της άσκησης της νομισματικής πολιτικής, εξαρτά λογικώς την αποτελεσματικότητά της από την δυσκολία της πολιτικής εξουσίας να πάρει πίσω την άσκηση της νομισματικής πολιτικής, ή έστω να αναμικθεί σε αυτήν, συνιστώντας μια ευθεία εφαρμογή της έννοιας της «εκχώρησης αρμοδιοτήτων»/‘*delegation of powers*’ στην θεωρία των παιγνίων⁵⁷⁴. Με άλλα λόγια, ο βαθμός ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας καθίσταται μέγεθος ανάλογο της πιθανότητας επιτυχίας του αντιπληθωριστικού εγχειρήματος, κατ’ αντιστοιχία με την ισχύ των δεσμών του Οδυσσέα στο κατάρτι του ίδιου του τού πλοίου κατά την διέλευσή τους από το Στενό των Σειρήνων⁵⁷⁵ με τις πιθανότητές του να επιβιώσει. Κατά τα ως άνω, οι απαντήσεις στα προβλήματα που θα ανακύψουν, (πρέπει να) αναζητούνται στην θεωρία των θεσμών.

Με τον τελευταίο αυτόν τρόπο, θεμελιώνεται η σύνδεση του βαθμού της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας με την αποτελεσματικότητα της ασκούμενης από αυτήν πολιτικής στην πραγματική οικονομία, παρά την εγγενή ασάφεια του μηχανισμού μετάδοσης νομισματικής πολιτικής. Η σύνδεση δε αυτή είναι αυτονοήτως κεφαλαιώδους σημασίας για την νομιμοποίηση της δράσης της και συνακολούθως την δικαιολόγηση του δικαιοπολιτικού ρόλου της. Ωστόσο, η θεωρία αυτή δεν στερείται αδυναμιών: ήδη, στο γενικό κεφάλαιο περί λογοδοσίας που προηγήθηκε, αναφερθήκαμε στο επί της αρχής αδόκιμο της «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίησης» στην οποία επί της αρχής βασίζεται το σύστημα της λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα, αφ’ ης στιγμής θέτουν οι ίδιοι τους μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους η επίτευξη των οποίων θα καταστήσει εαυτές αναδρομικώς «επιτυχημένες» άμα τη επιτεύξει τους. Μια τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή της ΕΚΤ, ο κύριος στόχος πολιτικής της οποίας αφορά την διασφάλιση της επίτευξης «σταθερότητας των τιμών»⁵⁷⁶ από τη

⁵⁷⁴ Η ανάλυση της οποίας εκφεύγει των ορίων μιας νομικής μελέτης· για την πληρότητα της ανάπτυξης, παραπέμπουμε στις σχετικές αναπτύξεις των Rogoff, K., ‘The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target’, *Quarterly Journal of Economics* 100, 1985, p. 1169-1189, Giavazzi, F. & Giovannini, A., ‘Models of the EMS: Is Europe A Greater DM Area?’ in Bryant, R. & Portes, R. (Eds.), *Global Macroeconomics: Policy Conflicts and Cooperation*, Macmillan, London 1987 και Giavazzi, F. & Pagano, M., ‘The Advantage of Tying One’s Hands: EMS Discipline And Central Bank Credibility’, *European Economic Review*, 32, p. 1055-1075.

⁵⁷⁵ Η επιτυχής παρομοίωση ανήκει στον Αλογοσκούφη, Γ., «Η Κρίση της Οικονομικής Πολιτικής», Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 1994, Κεφάλαιο 8.

⁵⁷⁶ Αφού μόνο σε περίπτωση επίτευξης της οποίας, η ΕΚΤ μπορεί να «υποστηρίξει της γενικές οικονομικές πολιτικές της Ένωσης». Μετά την ενεργοποίηση του SSM 2014, προστέθηκε στους στόχους της πολιτικής της ΕΚΤ η συμβολή στην ασφάλεια και την οικονομική ευρωστία των πιστωτικών ιδρυμάτων και του χρηματοπιστωτικού

δράση των κεντρικών τραπεζών, χωρίς ο όρος αυτός να συγκεκριμενοποιείται από την ισχύουσα κατά την ίδρυση της ΕΚΤ ΣυνθΕΚ ή από άλλο κείμενο του πρωτογενούς ή παραγώγου ενωσιακού δικαίου⁵⁷⁷. Αντίθετα, ήταν η ίδια η ΕΚΤ που επιχείρησε να ποσοτικοποιήσει το περιεχόμενό του, ήδη από τη χρονιά της ίδρυσής της (1998), μέσω του Διοικητικού Συμβουλίου της. Συγκεκριμένα, το κυρίαρχο όργανο διοίκησης της κεντρικής τράπεζας όρισε τη σταθερότητα των τιμών ως:

‘a year-on-year increase in the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) for the euro area of below 2%’,

ενώ το 2003 ο ορισμός αυτός επιβεβαιώθηκε, με τη διευκρίνιση ότι

‘in the pursuit of price stability, it aims to maintain inflation rates below but close to 2% over the medium term’.

Επ’ αυτού, είχε διατυπωθεί από μακρού εκ μέρους της θεωρίας η επιφύλαξη ότι η θέση, ως στόχου της ασκούμενης πολιτικής μιας κεντρικής τράπεζας, της μακροπρόθεσμης σταθερότητας του επιπέδου των τιμών, εξυπηρετεί την «ασφάλεια δικαίου» αναφορικά με τον έλεγχο των επιδόσεων της ασκούμενης πολιτικής μακροπρόθεσμα, παρέχει όμως μεγάλη διακριτική ευχέρεια δράσης στην κεντρική τράπεζα βραχυπρόθεσμα⁵⁷⁸. Η (μεταγενέστερη) προσπάθεια συγκεκριμενοποίησης εκ μέρους του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ δεν φαίνεται να άλλαξε κάτι ουσιαστικά εν προκειμένω.

Αναφορικά με την σύνδεση του καθεστώτος ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας με την διασφάλιση των στόχων της επίτευξης σταθερότητας των τιμών, της μείωσης των επιπέδων πληθωρισμού και της επίτευξης υψηλού επιπέδου οικονομικής δραστηριότητας και απασχόλησης, οι *de*

συστήματος· βλ. άρθρ. 1 και 16 (ε) του Κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013 του 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, L 287/63 (29.10.2013).

⁵⁷⁷ Για την προβληματική που τίθεται εν προκειμένω, βλ. σε *Briault, C.B., Haldane, A.G. and King, M.A.*, ‘Independence and Accountability’, paper presented at the Seventh International Conference of the Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, Tokyo, October 1995, BoE Working Paper Series No. 49, April 1996, p. 18 et seq..

⁵⁷⁸ *Fisher, S.*, ‘The costs and benefits of disinflation’, in de Beaufort Wijnholds, J.O., Eijffinger, S.C.W. & Hoogduin, L.H. (eds), ‘A Framework for Monetary Stability’, Kluwer, 1994, p. 31-42.

Haan και *Kooi* διατύπωσαν, ήδη από το 1997, τα πορίσματα της έρευνάς τους⁵⁷⁹ επί της σύνδεσης των αποτελεσμάτων της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής στον τομέα της αντιμετώπισης του πληθωρισμού, με την παράλληλη εξέταση του καθεστώτος ανεξαρτησίας της κατά περίπτωση υπό εξέταση κεντρικής τράπεζας. Η έρευνα βασίστηκε στους «συντελεστές ανεξαρτησίας» όπως αυτοί κατηγοριοποιούνται γενικώς από την θεωρία (με κάποιες μικρές διαφοροποιήσεις), ζήτημα στο οποίο αναφερθήκαμε αναλυτικότερα και στις ως άνω Παραγράφους υπό 2.3 και 2.4, ήτοι (1) στο κατά πόσον μια κεντρική τράπεζα αποτελεί τον αποκλειστικό παράγοντα άσκησης της νομισματικής πολιτικής, (2) στην πρόβλεψη ή μη συμμετοχής μέλους προτεινόμενου από την κυβέρνηση στο όργανο διοίκησης της κεντρικής τράπεζας, αδιαφόρως του εάν έχει δικαίωμα ψήφου ή όχι, και (3) στο κατά πόσον περισσότερα από τα μισά μέλη του οργάνου διοίκησης της κεντρικής τράπεζας διορίζονται με διαδικασίες ανεξάρτητες από την κυβερνητική επιρροή. Τα πορίσματα της έρευνας των *de Haan* και *Kooi* πράγματι διαπιστώνουν άμεσο σύνδεσμο μεταξύ της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας και της αποτελεσματικότητας της ασκούμενης αντιπληθωριστικής πολιτικής στις χώρες του ΟΟΣΑ, αλλά μόνο αναφορικά με την «οργανωτική» πλευρά της ανεξαρτησίας αυτής. Υπενθυμίζεται ότι η οικονομική και οργανωτική ανεξαρτησία θεωρούνται απαραίτητα στοιχεία της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, προκειμένου για την αποτροπή άσκησης εξωτερικών επιρροών επ' αυτών· η οργανωτική, δε, ανεξαρτησία τους διασφαλίζεται όταν οι κεντρικές τράπεζες έχουν την αποκλειστική εκ του νόμου αρμοδιότητα οργάνωσης της εσωτερικής τους διάρθρωσης και λειτουργίας επί τη βάσει κριτηρίων σκοπιμότητας που θέτουν οι ίδιες.

Στο σημείο αυτό, ενδιαφέρουσα είναι η παράθεση της οπτικής της ίδιας της ΕΚΤ επί του ζητήματος της σύνδεσης της ανεξαρτησίας της και της αποτελεσματικότητας της ασκούμενης εκ μέρους της πολιτικής:

«1. Η σταθερότητα των τιμών διευκολύνει τους πολίτες να αναγνωρίζουν τις μεταβολές των σχετικών τιμών, καθώς οι εν λόγω μεταβολές δεν αποκρύπτονται από διακυμάνσεις του συνολικού επιπέδου των τιμών. Αυτό δίνει στις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές τη δυνατότητα να λαμβάνουν ορθότερες καταναλωτικές και επενδυτικές αποφάσεις και επιτρέπει στην αγορά να κατανέμει πιο αποτελεσματικά τους πόρους. Έτσι, η σταθερότητα των τιμών, συμβάλλοντας στην πιο παραγωγική αξιοποίηση των πόρων της αγοράς, αυξάνει το παραγωγικό δυναμικό της οικονομίας.»

⁵⁷⁹ *de Haan, J. and Kooi, W., 'What Really Matters: Conservativeness or Independence?', Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, 1997, Vol. 50, Issue 200, p. 23-38· at https://econpapers.repec.org/article/pslbnlqrr/1997_3a12.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).*

2. Εάν οι πιστωτές μπορούν να είναι σίγουροι ότι οι τιμές θα παραμείνουν σταθερές στο μέλλον, δεν θα απαιτούν «ασφάλιστρο έναντι κινδύνου πληθωρισμού» ως εξασφάλιση για την ανάληψη των κινδύνων που διατρέχουν όταν κατέχουν περιουσιακά στοιχεία σε πιο μακροπρόθεσμους ορίζοντες. Μειώνοντας αυτά τα ασφάλιστρα κινδύνου που περιέχονται στο πραγματικό επιτόκιο, η νομισματική πολιτική μπορεί να συμβάλλει στην αποτελεσματική κατανομή πόρων από την κεφαλαιαγορά και έτσι αυξάνει τα κίνητρα για επενδύσεις. Αυτό με τη σειρά του ενισχύει την οικονομική ευημερία.

3. Η αξιόπιστη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών μειώνει επίσης την πιθανότητα ιδιώτες και επιχειρήσεις να κατευθύνουν πόρους από παραγωγικές δραστηριότητες σε δραστηριότητες αντιστάθμισης του πληθωρισμού. Για παράδειγμα, σε ένα περιβάλλον υψηλού πληθωρισμού είναι εύλογο να παρατηρείται συσσώρευση αποθεμάτων πραγματικών αγαθών, εφόσον υπό αυτές τις συνθήκες διατηρούν καλύτερα την αξία τους από ό,τι το χρήμα ή ορισμένα χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία. Όμως, η συσσώρευση αποθεμάτων αγαθών δεν αποτελεί αποδοτική επενδυτική απόφαση και συνεπώς παρακωλύει την οικονομική ανάπτυξη.

4. Τα φορολογικά συστήματα και τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας μπορούν να δημιουργήσουν μη φυσιολογικά κίνητρα που στρεβλώνουν την οικονομική συμπεριφορά. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι στρεβλώσεις αυτές επιτείνονται από τον πληθωρισμό ή τον αποπληθωρισμό. Η σταθερότητα των τιμών εξαλείφει το πραγματικό οικονομικό κόστος που προκύπτει όταν ο πληθωρισμός επιτείνει τη στρεβλωτική επίδραση των φορολογικών συστημάτων και των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης.

5. Η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών αποτρέπει τη σημαντική και αυθαίρετη αναδιανομή του πλούτου και του εισοδήματος, η οποία προκύπτει τόσο σε ένα πληθωριστικό όσο και σε ένα αποπληθωριστικό περιβάλλον. Συνεπώς, ένα περιβάλλον σταθερών τιμών συμβάλλει στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και σταθερότητας. Πολλές περιπτώσεις στη διάρκεια του 20ού αιώνα έχουν δείξει ότι οι υψηλοί ρυθμοί πληθωρισμού ή αποπληθωρισμού τείνουν να προκαλούν κοινωνική και πολιτική αστάθεια». ⁵⁸⁰

Όταν οι παρεμβάσεις αυτές διενεργούνται από την κεντρική τράπεζα, η λειτουργία της οποίας περιβάλλεται από εγγυήσεις ανεξαρτησίας και λειτουργεί επί τη βάση κανόνων όπως αυτόματων σταθεροποιητών, αυτή μπορεί να παρουσιαστεί ως πειστικότερη εγγυήτρια για τη λήψη αποφάσεων και τη χάραξη πολιτικής που αφορούν τη νομισματική σταθερότητα, πέρα από υπολογισμούς «μικρο-πολιτικού» χαρακτήρα⁵⁸¹. Οι τελευταίοι έχουν ως αποτέλεσμα είτε πράξεις χειραγώγησης κατά τη

⁵⁸⁰ European Central Bank, 'The monetary policy of the ECB', 2004, p. 42.

⁵⁸¹ Βλ. σε Ψαλιδόπουλο, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 25.

διάρκεια προεκλογικών περιόδων⁵⁸², είτε μετεκλογικές αλλαγές στην άσκηση νομισματικής πολιτικής που κλονίζουν τη σταθερότητα που οφείλει να χαρακτηρίζει την τελευταία, σε βαθμό ώστε να τίθεται εν αμφιβόλω η αποτελεσματικότητά της⁵⁸³. Με τον τρόπο αυτό, ο κύκλος μεταρρυθμίσεων χαράσσεται ευρύτερος από τον κύκλο ζωής της κυβέρνησης, κάτι που ικανοποιεί εξ ορισμού τα ως άνω αιτήματα πολιτικής.

Στο σημείο αυτό βρήκε πρόσφορο πεδίο εφαρμογής η «θεωρία των ορθολογικών προσδοκιών»/‘*rational expectations theory*’⁵⁸⁴: σύμφωνα με αυτή, στο πεδίο της κρατικής παρέμβασης στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής, η αξιοπιστία και η προβλεψιμότητα είναι απαραίτητοι παράγοντες προκειμένου να επιτευχθεί οικονομική και νομισματική σταθεροποίηση αρχικώς και ανάπτυξη μεταγενέστερα, μέσω της εμπιστοσύνης που η σταθερότητα αυτή θα εμπνεύσει στις αγορές⁵⁸⁵. Στην περίπτωση αυτή οι αγορές είναι πιθανότερο να οδηγηθούν σε μεγέθυνση και ευημερία, αφού αντιδρούν θετικότερα απέναντι σε έναν αξιόπιστο διαμορφωτή νομισματικής πολιτικής απ’ ότι στους εκλεγμένους πολιτικούς, οι οποίοι -ανεξαρτήτως της πολιτικής τους τοποθέτησης- τείνουν να αποφασίζουν *ad hoc* για κάθε ζήτημα τρέχουσας ή μεσοπρόθεσμης πολιτικής⁵⁸⁶, ιδίως όσο ο εκλογικός κύκλος πλησιάζει προς το τέλος του⁵⁸⁷ ή ο οικονομικός κύκλος εισέρχεται στα φθίνουσα πορεία του⁵⁸⁸, ήτοι στα στάδια της ‘*early recession*’ και της ‘*full recession*’⁵⁸⁹. Η οικονομική επιστήμη επίσης καταλήγει στο ίδιο

⁵⁸² Rogoff, K. and Sibert, A., ‘Equilibrium Political Business Cycles’, *Review of Economic Studies*, 55, January 1988, p. 1-16.

⁵⁸³ Alesina, A., ‘Politics and Business Cycles in Industrial Democracies’, *Economic Policy*, 8, 1989, p. 58-98.

⁵⁸⁴ Για την εννοιολογική προσέγγιση του όρου, βλ., ενδεικτικά, Sargent, T., ‘Rational expectations’, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol. 4, 1987, p. 76-79.

⁵⁸⁵ Cukierman, A., ‘Central Bank Strategy, Credibility, and Independence’, Cambridge: MIT Press, 1992.

⁵⁸⁶ Persson, T. and Tabellini, G., ‘Designing Institutions for Monetary Stability’, *Carnegie-Rochester Series on Public Policy*, 1993, p. 39, 53-84.

⁵⁸⁷ Goodhart, C., ‘The Changing Role of Central Banks’, *LSE Financial Markets Group Paper Series*, Special Paper 197, 2010, p. 11 - 12, 23,

⁵⁸⁸ Levy, D. A., ‘Does an independent central bank violate democracy?’, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, No 2, 1995, p. 191.

⁵⁸⁹ *Corporate Finance Institute*, ‘Business Cycle; A series of expansion and contraction in economic activity’ at <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/business-cycle/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

συμπέρασμα, σύμφωνα με τη θεωρία της *'time-inconsistency'*, όπως τη διατύπωσαν οι *Kydland* και *Prescott*⁵⁹⁰, καταλήγοντας στο ότι οι πολιτικοί μετατρέπονται σε κακούς λήπτες αποφάσεων, όταν αυτές αφορούν στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής, συναινώντας, έτσι, στην αποκοπή κάθε δεσμού μεταξύ κυβερνήσεων και κεντρικών τραπεζών⁵⁹¹. Έτσι, η ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα δεν αποτελεί απλό ιδεολόγημα, αλλά αποδίδει καρπούς και στον οικονομικό στίβο.

Ο αντίλογος στα ως άνω διατυπώθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1990, όταν, δηλαδή, το φαινόμενο της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών ξεκίνησε να βρίσκεται στο υψηλότερο *standard* του από την αρχή της οικονομικής ιστορίας: όπως επισημαίνει ο *Fisher*⁵⁹², από την εξέταση της σχέσης των εκλεγμένων πολιτικών με την κεντρική τράπεζα δεν εξάγονται μόνον επιχειρήματα που οδηγούν στην στεγανοποίηση της τελευταίας από πολιτικές παρεμβάσεις, αλλά και στο ακριβώς αντίθετο, ήτοι στον συνεχή έλεγχο της δράσης της εποπτικής αρχής του χρηματοπιστωτικού τομέα από την κυβέρνηση· αυτό γιατί όπως ακριβώς οι εκλεγμένοι πολιτικοί έχουν, κατά τεκμήριο και ως εκ της θέσεώς τους, την τάση άσκησης πληθωριστικών πολιτικών, έτσι και οι διοικούντες την κεντρική τράπεζα είναι πιθανόν να δημιουργήσουν μια «αποπληθωριστική εμμονή». Η κεντρική τράπεζα, θωρακισμένη απέναντι στην «κοινή γνώμη» και ακολουθώντας πιστά μια πολιτική φέροντας τον κίνδυνο να περιπέσει στον δογματισμό, θα μπορούσε να δημιουργήσει προβλήματα τόσο στην λειτουργία της οικονομίας όσο και του πολιτεύματος γενικότερα, εμμένοντας για παράδειγμα στην μη χαλάρωση της νομισματικής πολιτικής σε μια περίοδο έντονης ανάγκης για την μείωση της κυκλικής ανεργίας⁵⁹³. Φυσικά, και η τελευταία αυτή άποψη εμπεριέχει στοιχεία

⁵⁹⁰ Σε *Kydland, F. και Prescott, E.*, 'Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans', *The Journal of Political Economy*, Vol. 85, Issue 3, p. 473-492, June 1977. Βλ. και *Amtenbrink, F.*, 'The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank', Oxford, Hart, 1999.

⁵⁹¹ *McNamara, K.*, 'The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union', Ithaca: Cornell University Press, 1999.

⁵⁹² *Fisher, S.*, 'The costs and benefits of disinflation', in de Beaufort Wijnholds, J.O., Eijffinger, S.C.W. & Hoogduin, L.H. (eds), 'A Framework for Monetary Stability', Kluwer, 1994, p. 31-42.

⁵⁹³ Η ανεργία μπορεί να είναι κυκλική ή διαρθρωτική. Όταν είναι κυκλική (ή αλλιώς «ανεργία ανεπαρκούς ζήτησης»), η ύπαρξή της αποδίδεται στην μειωμένη ζήτηση προϊόντων και υπηρεσιών, απαντάται δε ως αποτέλεσμα της επιβράδυνσης της ανάπτυξης σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, η οποία έχει ως επακόλουθο την αδυναμία απορρόφησης του εργατικού δυναμικού. Αντιθέτως, η διαρθρωτική ανεργία έχει δημιουργηθεί από βαθιές διαρθρωτικές ανακατατάξεις στην οικονομία. Η πρώτη μπορεί να αντιμετωπιστεί με δημοσιονομικά και νομισματικά μέσα. Η δεύτερη μπορεί

«πολιτικής υποκειμενικότητας» και αόριστες έννοιες που χρήζουν εξειδίκευσης, οπότε πιθανότατα ο σχετικός διάλογος δεν πρόκειται να αναδείξει νικητή.

Εκπρόσωποι της οικονομικής (και όχι μόνο) θεωρίας επιχειρούν να συνδέσουν το βαθμό ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας (ή οποιασδήποτε άλλης μορφής επόπτη), ιδίως αναφορικά με τη χρήση μακρο-προληπτικών («προκυκλικών») εργαλείων που ελέγχουν τις διακυμάνσεις του δείκτη ρευστότητας της οικονομίας και με τον έλεγχο του ισολογισμού της κεντρικής τράπεζας από τον ίδιο τον οργανισμό⁵⁹⁴, με την πρακτική αποτελεσματικότητά της αναφορικά με τα καθήκοντα που αυτή καλείται να επιτελέσει.

Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι ο βαθμός της ανεξαρτησίας που απολαμβάνει μια κεντρική τράπεζα, έχει άμεση επίπτωση στην αποτελεσματικότητά της να διατηρεί χαμηλά τα επίπεδα του πληθωρισμού στην οικονομία⁵⁹⁵ – κι αυτό, γιατί η ανάθεση των κρίσιμων αποφάσεων νομισματικής πολιτικής γίνεται σε ένα τεχνοκρατικό όργανο, η πολιτική του οποίου κινείται προς την κατεύθυνση της μείωσης του πληθωρισμού, σε αντίθεση με τις τάσεις που ποδηγετούν συνήθως τις υπόλοιπες δυνάμεις της κοινωνίας. Έτσι, η παρακολουθηματική της εκάστοτε φάσης του οικονομικού κύκλου κατεύθυνση των ενεργειών της κεντρικής τράπεζας διαφοροποιείται ουσιαστικά προς την υηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος συγκριτικά με τους *'single-minded seekers of re-election'*⁵⁹⁶ εκπροσώπους του πολιτικού προσωπικού. Φυσικά, η δυνατότητα αυτή της κεντρικής τράπεζας οριοθετείται από τις αρμοδιότητες που της έχουν απονεμηθεί: μια κεντρική τράπεζα, για παράδειγμα, με δυνατότητα λήψης μέτρων ελέγχου του ρυθμού παραγωγής της οικονομίας, καθορισμού του βασικού επιτοκίου και

να αντιμετωπιστεί μέσω ουσιαστικών διαρθρωτικών μεταβολών, σε βάθος σαφώς περισσότερου χρόνου.

⁵⁹⁴ Βλ. σε Goodhart, C., 'The Changing Role of Central Banks', LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, 2010, p. 1 et seq..

⁵⁹⁵ Κάτι που εξ ορισμού αποτελεί ένα από τα βασικά της καθήκοντα: Βλ. Alesina, A., 'Macroeconomics and Politics', NBER Macroeconomics Annual (edt: Fischer, S.), MIT Press 1988, p. 17-52, Grilli, V., Masciandaro, D. and Tabellini, G., 'Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries', Economic Policy 13, October 1991, p. 341-392. Βλ. και Havrilesky, T., 'The Politicization of Monetary Policy: The Vice Chairman As the Administrations Point Man', Cato Journal 13, 1993, p. 137.

⁵⁹⁶ Binder, S. & Spindel, M., 'The Myth of Independence – How Congress Governs the Federal Reserve', Princeton University Press, 2017, p 14-15, με παραπομπή στον Mayhew, D., 'Congress: The Electoral Connection', Yale University Press, New Haven, 1974.

ελέγχου του ποσοστού απασχόλησης, μπορεί εκ των πραγμάτων να επέμβει αποτελεσματικότερα προς αυτή την κατεύθυνση⁵⁹⁷.

Για να «παρακαμφθούν» όμως, οι αθέμιτες από απόψεως οικονομικής επιστήμης κοινωνικές πιέσεις, *sine qua non* προϋπόθεση αποτελεί η στεγανοποίηση της κεντρικής τράπεζας από την πολιτική σκηνή και τις αμεσοδημοκρατικές διαδικασίες που τη διαμορφώνουν καταστατικά. Κάτι τέτοιο, φυσικά, είναι ασύμβατο με τους θεσμούς της σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, καθώς στην άποψη αυτή αποδίδεται η μομφή ότι αναγνωρίζοντας, έστω και σε περιορισμένη κλίμακα, χώρους της κρατικής λειτουργίας τιθέμενους εκτός κάθε μορφής ελέγχου του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων τους και αναγωγής στην λαϊκή κυριαρχία, η δημοκρατία αρχίζει να εκφυλίζεται. Ο Briault⁵⁹⁸, μάλιστα, επισημαίνει ότι πέρα από την θεμελιώδη αυτή παρατήρηση, σε θεσμικό επίπεδο δεν χρειάζεται καν να αναζητήσει κανείς την ύπαρξη περαιτέρω επιχειρήματος υπέρ της σαφούς θέσεως ορίων στην ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας· τα ως άνω ισχύουν, φυσικά, πολύ εντονότερα στην περίπτωση που η κεντρική τράπεζα απολαμβάνει της *'goal independence'*, ζήτημα στο οποίο θ' αναφερθούμε αναλυτικά. Στα ως άνω, οι Alesina και Summers αντιτείνουν ότι η «διάσταση» αυτή απόψεων μεταξύ κεντρικής τράπεζας και κοινωνίας είναι εικονική, καθώς ακόμη και ο ίδιος ο μέσος κοινωνός φαίνεται να «κοιμάται ησυχότερος» υπό την επίβλεψη ενός κεντρικού τραπεζίτη που στοχεύει με τις πράξεις του προς τη μείωση του πληθωρισμού⁵⁹⁹. Το εντυπωσιακό, στο σημείο αυτό, είναι ότι η αναγκαιότητα της θέσης ορίων στην ανεξαρτησία της λειτουργίας της κεντρικής τράπεζας επιβεβαιώνεται emphatically από την οικονομική επιστήμη: παρ' ότι το αντικείμενο της μελέτης τους εκφεύγει εν μέρει των ορίων μιας νομικής εργασίας, δεν θα μπορούσε να παραλειφθεί η διαπίστωση των Nolan και Schaling⁶⁰⁰ ότι ναι μεν η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας (υπό την έννοια της αποξένωσής της από τους

⁵⁹⁷ Alesina, A., Summers, L., 'Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence', σε Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 25, May 1993, p. 152-162.

⁵⁹⁸ Briault, C.B., A.G. Haldane and M.A. King, 'Independence and Accountability', paper presented at the Seventh International Conference of the Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, Tokyo, October 1995, BoE Working Paper Series, no. 49, April 1996, p. 18 et seq..

⁵⁹⁹ Alesina, A. and Grilli, V., 'The European Central Bank: Reshaping Monetary Policy in Europe' in 'Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the United States' (eds: Canzoneri, M., Grilli, V. and Masson, P.), Cambridge University Press and CEPR, 1992, p. A9-11.

⁶⁰⁰ Nolan, C. and Schaling, E., 'Monetary Policy Uncertainty and Central Bank Accountability', Bank of England Working Paper Series, 1996, No. 54.

κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού) αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της αποτελεσματικής λειτουργίας της, παρατηρείται, ωστόσο, ότι απαραίτητο συμπλήρωμα της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας είναι η διατήρηση της έμμεσης αναφοράς της προς δημοκρατικά εκλεγμένα όργανα, η πρόβλεψη, δηλαδή, αποτελεσματικού καθεστώτος δημοκρατικής λογοδοσίας της. Στην έννοια αυτή θ' αναφερθούμε αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο, ωστόσο ήδη διαφαίνεται η αδιάρρηκτη ενότητα μεταξύ αυτής και της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας, και από την άποψη, μάλιστα, της αποτελεσματικής εκ μέρους της άσκησης της νομισματικής πολιτικής. Οι *Nolan* και *Schaling*⁶⁰¹, εξετάζοντας την αποτελεσματικότητα της δράσης ενός «συντηρητικού κεντρικού τραπεζίτη»/‘*conservative banker*’ από την άποψη της επίτευξης σταθερότητας των τιμών, διαπιστώνουν την ύπαρξη συνδέσμου μεταξύ των εννοιών της αποτελεσματικής λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας και της ανεξαρτησίας της, επισημαίνοντας ότι το είδος της ασκούμενης πολιτικής εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας αποδεικνύεται εν τέλει αδιάφορο, στην περίπτωση που οι στόχοι πολιτικής της κεντρικής τράπεζας καθορίζονται με ευρεία διακριτική ευχέρεια και μπορούν εύκολα να τροποποιηθούν, μη ερειδομένων επί ασφαλών και αμετάβλητων κριτηρίων. Οι συγγραφείς, μετρώντας τον «συντελεστή απώλειας» [L(Π_{tx})] της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας της κεντρικής τράπεζας, εισήγαν τον μαθηματικό τύπο

$$L(\Pi_{tx}) = (w - x_t) \Pi^2_t + (y_t - k \cdot y_n)^2 x_t - N(0, \sigma^2_x)$$

όπου η μεταβλητή x_t αντιστοιχεί στην βίαιη και απρόβλεπτη μεταβολή της ασκούμενης πολιτικής εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας. Παρά την αναλογική μείωση της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας όσο αυξάνεται η ένταση του καθεστώτος λογοδοσίας της⁶⁰², οι *Nolan* και *Schaling* αποδεικνύουν ότι η χωρίς όρια ανεξαρτησία οδηγεί την κεντρική τράπεζα στην προς τα άνω αναθεώρηση των προβλέψεων της περί του ρυθμού του πληθωρισμού, κάτι που καθιστά περισσότερο πιθανή την τελική κρίση του έργου της ως επιτυχή. Έτσι, η ασκούμενη από αυτήν νομισματική πολιτική χαλαρώνει και πράγματι ο ρυθμός αύξησης του πληθωρισμού μεγαλώνει στην πράξη, κάτι που εξ αντικειμένου συνεπάγεται την ελάττωση της αποτελεσματικότητας της ασκούμενης πολιτικής της κεντρικής τράπεζας.

⁶⁰¹ *Ibidem*.

⁶⁰² *Nolan, C. and Schaling, E.*, ‘Monetary Policy Uncertainty and Central Bank Accountability’, Bank of England Working Paper Series No. 54, 1996.

Παρά την παρέλευση των ετών από την διατύπωση αυτών των συμπερασμάτων, η λογική θεμελίωση της αναγκαιότητας συνύπαρξης των εννοιών της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών σε συνάρτηση με την αποτελεσματικότητα του παρεχομένου από αυτές έργου στις σύγχρονες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, διατηρεί αναλλοίωτη την αξία της.

Η «κλασική θεώρηση» περί σύνδεσης της μέτρησης της πρακτικής αποτελεσματικότητας της δράσης της κεντρικής τράπεζας με ποσοτικοποιημένους «στόχους πληθωρισμού» και σταθερότητας των τιμών⁶⁰³, με την οποία ασχοληθήκαμε στην παράγραφο αυτή, αποτέλεσε για δεκαετίες σταθερό σημείο αναφοράς τόσο για την θεσμική, όσο και για την οικονομική αξιολόγηση της λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών. Πολύ περισσότερο, εν όψει της αυξημένης ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν παγκοσμίως οι κεντρικές τράπεζες, καθεστώς που εξ αντικειμένου οδηγεί την νομιμοποίησή τους υπό την κλασική μορφή της στο δημοκρατικό πολίτευμα (*input legitimacy*) να φαίνεται ασθενής, η αποτελεσματικότερη λειτουργία τους στην αντιμετώπιση του πληθωρισμού υπό καθεστώς αυξημένης ανεξαρτησίας, απομονωμένη από πολιτικές πιέσεις (*output legitimacy*)⁶⁰⁴ αποτελεί τον ουσιαστικότερο παράγοντα δημοκρατικής τους νομιμοποίησης.

Η ευχέρεια συγκεκριμενοποίησης της αποτελεσματικότητας της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής συντέλεσε στην επί μακρόν διατήρηση του θεωρητικού αυτού μοντέλου. Ωστόσο, επ' ευκαιρία της τελευταίας κρίσης του χρηματοπιστωτικού τομέα, το *Federal Reserve Board of Governors* φαίνεται και πάλι να πρωτοπορεί και στον τομέα αυτό: το όργανο συντονισμού της πολιτικής των αμερικανικών κεντρικών τραπεζών, ακολουθώντας την πορεία εξόδου της οικονομίας από την μεγάλη οικονομική κρίση, διαπιστώνει ότι η προσκόλληση της πολιτικής του ως ρυθμιστή της νομισματικής πολιτικής αποκλειστικώς στην μείωση του πληθωρισμού θα ήταν μονοδιάστατη, επισημαίνοντας ότι

⁶⁰³ Briault, C.B., A.G. Haldane and M.A. King, 'Independence and Accountability', paper presented at the Seventh International Conference of the Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, Tokyo, October 1995, BoE Working Paper Series, no. 49, April 1996, p. 18 et seq..

⁶⁰⁴ Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Leo Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 12.

‘While the Federal Reserve and other major central banks have made significant changes to their monetary policy frameworks in recent years, it is to be expected that these frameworks will continue to evolve. Research and experience will yield improvements in frameworks for monetary policy and financial stability policy as well as suggesting new ways to better integrate the two.

Moreover, new economic developments and challenges may call for new tools and changes in communications to make those tools more effective. While they cannot anticipate how these changes will play out, central banks should remain flexible over time to ensure that their frameworks are changed appropriately in order to best support the success of their economies.’

The Federal Reserve’s Framework for Monetary Policy — Recent Changes and New Questions, p. 1, 2⁶⁰⁵.

Συγκεκριμενοποιώντας την βούληση αυτή προσαρμογής της πολιτικής του στη νέα φάση της οικονομίας επί του οικονομικού κύκλου, το FRB επισημαίνει την εξέταση της πιθανότητας εγκατάλειψης της μονολιθικής τακτικής της αύξησης των στόχων για τον πληθωρισμό και του συνδυασμού τους με την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, δίνοντας, έτσι, μια περισσότερο αναπτυξιακή διάσταση και στην πολιτική της κεντρικής τράπεζας:

‘Going forward, further changes in central banks’ frameworks may be needed to address issues raised by the financial crisis. For example, some have suggested that the sustained period at the effective lower bound points to the need for central banks to establish a different policy objective, such as a higher inflation target or nominal GDP targeting.’

The Federal Reserve’s Framework for Monetary Policy — Recent Changes and New Questions, p. 37⁶⁰⁶.

⁶⁰⁵ Το απόσπασμα αποτελεί περαιτέρω παραπομπή από *English, W., López-Salido, D., Tetlow, R.*, ‘The Federal Reserve’s Framework for Monetary Policy — Recent Changes and New Questions’, Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington, D.C., Revised version, November 6, 2013·
at <https://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2013/201376/201376pap.pdf>
(τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶⁰⁶ Το απόσπασμα αποτελεί περαιτέρω παραπομπή από *English, W., López-Salido, D., Tetlow, R.*, ‘The Federal Reserve’s Framework for Monetary Policy — Recent Changes and New Questions’, Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington, D.C., Revised version, November 6, 2013·
at <https://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2013/201376/201376pap.pdf>
(τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Άλλη περίπτωση «ιστορικής εξέλιξης» της άμεσης στατιστικής αντιστοίχησης του βαθμού ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας με κάποιο άλλο μακρο-οικονομικό μέγεθος, όπως π.χ. με το δείκτη οικονομικής ανάπτυξης, το βασικό επιτόκιο ή το κατά κεφαλήν ΑΕΠ στις χώρες αναφοράς⁶⁰⁷, δεν έχει καταγραφεί ως τώρα· αυτό δε παρά τις όποιες πρόσκαιρες μεταβολές των δεικτών κατά τις περιόδους άσκησης επεκτατικής νομισματικής πολιτικής εκ μέρους των κεντρικών τραπεζών⁶⁰⁸. Ωστόσο, στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού, υποστηρίζεται ευρέως η άποψη ότι η ασκούμενη οικονομική πολιτική από μια ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα, έχει άμεση συνέπεια και την αύξηση των δεικτών απασχόλησης, ως άμεση συνέπεια της σταθερότητας των τιμών⁶⁰⁹.

Φυσικά, εξετάζοντας πολυσύνθετα και δυναμικά συστήματα όπως η οικονομία ενός κράτους ή (πολύ περισσότερο) ενός συνασπισμού κρατών, μια απλή αντιστοίχηση μεταβλητών δεν θα αρκούσε έτσι κι αλλιώς προκειμένου για την καταγραφή της επιρροής μιας πολιτικής ή ενός οργανισμού στο σύστημα αυτό. Εξωγενείς παράγοντες, συγκεκριμένες ιδιαιτερότητες (π.χ. η υιοθέτηση από κάθε εκλογικό σώμα ενός μίγματος πολιτικής) και νέα κοινωνικά ή πολιτικά δεδομένα, μπορούν ν' αλλάξουν το συσχετισμό των μεταβλητών, συνεπώς και τη διαμορφωθείσα οικονομική πραγματικότητα. Περαιτέρω, οι ίδιοι οι προαναφερθέντες τρόποι παρέμβασης των κεντρικών τραπεζών στην οικονομία μέσω της άσκησης οικονομικής πολιτικής, ιδίως ο «μηχανισμός μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής», απαιτούν αρκετό χρόνο προκειμένου να παρουσιάσουν αποτελέσματα στην πραγματική οικονομία (να επηρεάσουν, δηλαδή, τα επίπεδα των τιμών), αφού για το σκοπό αυτό απαιτείται συντονισμός αρκετών διαφορετικών μηχανισμών, όπως και

⁶⁰⁷ *Alesina, A. και Grilli, V.*, 'The European Central Bank: Reshaping Monetary Policy in Europe' in 'Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the United States' (επιμ. Matthew Canzoneri, Vittorio Grilli και Paul Masson), Cambridge University Press and CEPR, 1992, p. A9-11.

⁶⁰⁸ *Barro, R. and Sala-i-Martin, X.*, 'World Real Interest Rates', *NBER Macroeconomics Annual* (edts: Blanchard, O. and Fischer, S.), MIT Press, 1990, passim.

⁶⁰⁹ Βλ., σχετικά, σε *Monetary Policy Going Forward: Why a Sound Dollar Boosts Growth and Employment: Hearing Before the Joint Economic Committee*, 112th Congress 2 (2012), όπως και παρουσίαση όλης της αντίστοιχης επιστημονικής συζήτησης, σε *Se Goldberg, M.*, 'The FED's Dual Mandate: One Too Many?', 33 *Review of Banking & Financial Law* 343, 2013, par. 362.

ενέργειες διάφορων παραγόντων της οικονομίας σε αλληλοδιάδοχα στάδια⁶¹⁰.

Έτσι, μια συνθετότερη ανάλυση, βασισμένη μεν σε εμπειρικά στοιχεία, περιλαμβάνουσα δε και τις μεταβλητές της ιστορικής και κοινωνικής ιδιαιτερότητας των οικονομικών υποδειγμάτων, θα μπορούσε να δώσει ασφαλέστερα συμπεράσματα προκειμένου για την πραγματική επίπτωση επί της οικονομίας κάποιας ασκούμενης οικονομικής πολιτικής ή της συμπεριφοράς του επόπτη του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Αντιθέτως, μια αυστηρά δογματική προσέγγιση του ζητήματος βασισμένη αποκλειστικά σε αιτήματα και μέσα οικονομικής πολιτικής, χωρίς τον συνυπολογισμό παραγόντων όπως η κατάσταση της εκάστοτε οικονομίας αναφοράς, δεν εγγυάται την ακριβή εκτίμηση της εμβέλειας ισχύος των ασκούμενων πολιτικών.

2.4. Κοινοβουλευτικό πολίτευμα και ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών: Το σημείο ισορροπίας

Όπως φάνηκε από την ανάπτυξη του δευτέρου κεφαλαίου, μετά από πολλές ιστορικές διακυμάνσεις, η ανεξάρτητη λειτουργία των διοικητικών αρχών αρχικά και των κεντρικών τραπεζών ειδικότερα έχει επικρατήσει ως το κυρίαρχο μοντέλο οργάνωσης της σύγχρονης δυτικής καπιταλιστικής οικονομίας. Το πόρισμα αυτό, μάλιστα, ισχυροποιήθηκε κατά την περίοδο της τελευταίας οικονομικής κρίσης, επηρεάζοντας ακόμη και τους παράγοντες άσκησης του πολιτικού παιχνιδιού⁶¹¹, παρά το ότι θα μπορούσε να του καταλογιστεί ότι πάσχει πλέον όχι μόνο από απόψεως δημοκρατικής νομιμοποίησης⁶¹², αλλά και από απόψεως «νομιμοποίησης εκ του αποτελέσματος», κατά την μετεξέλιξη της *'charismatic authority'* στην τριχοτόμηση της έννοιας της κυριαρχίας του Weber⁶¹³. Παραταύτα, η ανεξάρτητη λειτουργία των εποπτικών αρχών

⁶¹⁰ Βλ. σε *Sheller, H.*, 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006, p. 87 et seq..

⁶¹¹ *Best, J.*, 'Why We Need Better Central Bank Accountability', Ethics & International Affairs, June 2016·
at <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2016/need-better-central-bank-accountability/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶¹² *Ibidem.*

⁶¹³ Κατά τον Weber, η αποδοχή της νομιμοποίησης ενός πολιτικού συστήματος, απαραίτητο στοιχείο της σταθερότητάς του και της αποδοχής των αποφάσεων των κυβερνώντων, παρακολουθεί την τριχοτόμηση της έννοιας της κυριαρχίας, η οποία μπορεί να λάβει τις ακόλουθες μορφές: κυριαρχία του νόμου, παραδοσιακή κυριαρχία και χαρισματική κυριαρχία· βλ. σε *Weber, M.*, 'Die Drei Reinen Typen der Legitimen Herrschaft', Preussische Jahrbücher 187, 1-2, 1922. Σε μια πιο εκμοντερνισμένη μορφή αυτής της τελευταίας μορφής κυριαρχίας, φαίνεται να μπορεί να βασιστεί το

του χρηματοπιστωτικού τομέα όχι απλώς έχει επικρατήσει απόλυτα, αλλά έχει εξελιχθεί εξωθεσμικώς και σε υπερεθνικό επίπεδο. Συνεπώς, τίθεται πλέον το ερώτημα ποιος είναι ο τρόπος, από απόψεως δημοσίου δικαίου, να συνυπάρξει η νέα αυτή πραγματικότητα με τον παραδοσιακό κοινοβουλευτισμό, αλλά και να τεθούν τα όρια της ανεξαρτησίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

Στο δεύτερο αυτό κεφάλαιο επιχειρήθηκε μια αναλυτική προσέγγιση, συγκεκριμενοποίηση και «ποσοτικοποίηση» της έννοιας της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, της διασύνδεσής της με την αποτελεσματικότητα της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής και των ιστορικών και θεσμικών αιτιών που οδήγησαν τη δημιουργία τέτοιων θυλάκων ανεξαρτησίας στις σύγχρονες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες. Επιπροσθέτως, παρ' ότι η έννοια της δημοκρατικής λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών δεν έχει ακόμη εξεταστεί ενδελεχώς, κατ' ανάγκην έγιναν αναφορές στην σχέση της με την ανεξάρτητη λειτουργία τους. Το σημαντικότερο πόρισμα που μπορεί να εξαχθεί από τη σχέση αυτή ήδη από το σημείο αυτό, είναι ότι η συνύπαρξη των εννοιών της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών και της δημοκρατικής τους λογοδοσίας δεν τελεί αναγκαιώς σε σχέση αντίθεσης, ούτε αμοιβαίου ανταγωνισμού· αντιθέτως, η συνήθης περίπτωση της «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίησης» της λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών μέσω του συνδυασμού των πορισμάτων της θεωρίας περί αντιστοίχησης της αποτελεσματικότητας του καθεστώτος λογοδοσίας τους με την αποτελεσματικότητα της υπ' αυτών ασκούμενης πολιτικής, οδηγεί στο να διαφανεί το συμπέρασμα ότι η εγκαθίδρυση ενός αποτελεσματικού καθεστώτος λογοδοσίας μάλλον λειτουργεί ως στοιχείο επίτασης της νομιμοποίησης των κεντρικών τραπεζών. Έτσι, διαφαίνεται και η απάντηση στο ερώτημα της θεσμικής δικαιολόγησης της πρόβλεψης υψηλού βαθμού ανεξαρτησίας ανεξάρτητων διοικητικών αρχών στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, χωρίς την ουσιώδη αλλοίωση ουσιαστικών χαρακτηριστικών της οργάνωσης και λειτουργίας του. Στο επόμενο και τρίτο κεφάλαιο, τελευταίο του πρώτου, γενικού μέρους της μελέτης, θα δείξουμε ότι η απάντηση βρίσκεται στην (παραδοσιακή μα και ευέλικτη ταυτόχρονα) έννοια της δημοκρατικής λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών, την οποία θα προσεγγίσουμε αναλυτικά.

τεχνοκρατικό μοντέλο. Για την παραδοσιακή προσέγγιση αυτής της τριχοτόμησης, βλ. σε *Waters, T., and Waters, D., 'Weber's Rationalism and Modern Society', Palgrave Books 2015, pp. 137-138, και σε Bendix R., 'Max Weber: an intellectual portrait', University of California Press, 1977, p. 295.*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Αναζητώντας τα όρια:
Το ζήτημα της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών

3.1. Εισαγωγικά

Η πρόβλεψη μηχανισμών λογοδοσίας αποτελεί συνήθη πρακτική σχεδόν στο σύνολο των ανεπτυγμένων πολιτισμών ήδη από την αρχαιότητα, στο πλαίσιο τόσο των συστημάτων διακυβέρνησης γενικώς, όσο και της τήρησης οικονομικών λογαριασμών ειδικώς. Σχετικές αναφορές καταγράφονται για τον ελληνικό⁶¹⁴ και τον αιγυπτιακό πολιτισμό⁶¹⁵, αλλά και για τις μεσοποτάμιες κοινωνίες⁶¹⁶, όπως και στο πλαίσιο της ρωμαϊκής νομοθεσίας⁶¹⁷. Η λογοδοσία αυτή νοηματικώς χαρακτηρίζεται από το πρώιμο στάδιο της θεσμικής ανάπτυξης των κοινωνιών στις οποίες αναπτύχθηκε, αντιστοιχώντας περισσότερο σε μια λογοδοσία ηθικού (σε πρώτη φάση) και πολιτικού (σε ένα στάδιο πρώιμης εξέλιξής της) χαρακτήρα⁶¹⁸. Με σύγχρονους όρους πολιτικής, θα μπορούσε κανείς να ταυτίσει την πολιτική λογοδοσία με την πολιτική ευθύνη, για την οποία ο *Eu. Βενιζέλος* εύστοχα παρατηρεί ότι είναι απόλυτα συνυφασμένη με την δημοκρατική αρχή, σε σημείο που να μην νοείται η λειτουργία οποιουδήποτε δημοκρατικού συστήματος διακυβέρνησης χωρίς ανάληψη ή καταλογισμό πολιτικής ευθύνης⁶¹⁹.

⁶¹⁴ *Roberts, J.*, 'Accountability in Athenian Government', University of Wisconsin Press, Madison 1982.

⁶¹⁵ *Ezzamel, M.*, 'Accounting, Control and Accountability; Preliminary Evidence from Ancient Egypt', *Critical Perspectives on Accounting*, 8, Dec 1997, p. 563-601.

⁶¹⁶ Για τον βαβυλωνιακό πολιτισμό, βλ. σε *Urch, E.*, 'The Law Code of Hammurabi', *American Bar Association Journal* 15, July 1929, p. 437-441, ενώ για τον εβραϊκό, σε *Walzer, M.*, 'The Legal Codes of Ancient Israel', in *Shapiro, I.*, 'The Rule of Law', New York University Press, 1994, p. 101-119.

⁶¹⁷ *Plescia, J.*, 'Accountability and Immunity in Roman Law', *The American Journal of Legal History*, Vol. 45, No 1, January 2001, p. 51-70.

⁶¹⁸ Σύμφωνα με τις κατηγοριοποιήσεις των μορφών με τις οποίες απαντάται σε πρακτικό επίπεδο η έννοια που επιχειρήσαν οι *Jabbara, J. και Dwivedi, O.*, in 'Public Service Accountability: A Comparative Perspective', Kumarian Press, Hartford, 1989, *passim*. Ως είδη λογοδοσίας, συγκεντρωτικώς, καταγράφονται τα ακόλουθα: ηθική ('*moral*'), διοικητική ('*administrative*'), πολιτική ('*political*'), διευθυντική ('*manageria*'), προς την αγορά ('*market*'), νομική/προς το δικαστή ('*legal/judicial*'), *constituency relation*, και, τέλος, επαγγελματική ('*professional*').

⁶¹⁹ *Βενιζέλος, Eu.*, «Τι σημαίνει πολιτική ευθύνη», Άρθρο στην εφημερίδα «Τα Νέα», Φύλλο της 15^{ης} Σεπτεμβρίου 2004.

Η πολιτική ευθύνη ενυπάρχει στην ανάληψη οποιασδήποτε πολιτικής αρμοδιότητας (απαραίτητο χαρακτηριστικό της οποίας είναι η διακριτική ευχέρεια χειρισμών), διακρινόμενη κατά βάση από την ποινική, πειθαρχική και αστική ευθύνη. Δεν μπορεί, ωστόσο, να διακριθεί από την έννοια γένους της νομικής ευθύνης, αφού και η πολιτική ευθύνη ως συνταγματικά τυποποιημένη ευθύνη έχει σοβαρές νομικές εκφάνσεις. Για παράδειγμα, η πολιτική ευθύνη τυποποιείται σε ορισμένες περιπτώσεις και διά κανόνων συνταγματικής περιωπής, όπως στην περίπτωση της κοινοβουλευτικής ευθύνης⁶²⁰, υπενθυμίζει ο Δ. Τσάτσος⁶²¹. Σε κάθε περίπτωση, η συνηθέστερη μορφή πολιτικής ευθύνης είναι η άτυπη και διάχυτη πολιτική ευθύνη που, ανεξάρτητα από την ρητή ή έμμεση ανάληψή της, καταγράφεται στην κοινή γνώμη και επηρεάζει την στάση του εκλογικού σώματος τόσο για πρόσωπα όσο και για κόμματα ή άλλες πολιτικές οντότητες – πρόκειται για το γνωστό και ως «πολιτικό κόστος», το οποίο στις σύγχρονες κοινωνίες της πληροφορίας υπερακοντίζει συχνά τις τυποποιημένες μορφές κυρώσεων.

Έτσι, η λογοδοσία υπό την ως άνω ηθική και πολιτική της έννοια καθίσταται ανεπαρκής για την ικανοποίηση του ίδιου του δημοκρατικού ιδεώδους (ή της αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους ή, τουλάχιστον, της ικανοποίησης του κοινού αισθήματος) όσο οι πολιτικοί και οικονομικοί θεσμοί εξελίσσονται. Η σχηματοποίηση της σύγχρονης πολιτικής/διοικητικής διάστασης⁶²² του όρου ‘*accountability*’⁶²³ αρχίζει

⁶²⁰ Άρθρα 84-86 του Συντάγματος, ενταγμένα στο Δεύτερο Κεφάλαιο του Τμήματος Δ' αυτού με τίτλο «Σχέσεις Βουλής και Κυβέρνησης».

⁶²¹ Τσάτσος, Δ., «Συνταγματικό Δίκαιο – Δεύτερος Τόμος - Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993, σελ. 309.

⁶²² Για το ακριβές περιεχόμενο των εννοιών, βλ. σε *Jabbara, J. και Dwivedi, O.*, in ‘Public Service Accountability: A Comparative Perspective’, Kumarian Press, Hartford, 1989, *passim*.

⁶²³ Του όρου, δηλαδή, του αγγλοσαξωνικού νομικού πολιτισμού, ο οποίος έχει επικρατήσει διεθνώς προκειμένου για την έννοια της λογοδοσίας. Ετυμολογικά, ο όρος προέρχεται από το λατινικό γερουνδικό τύπο ‘*accomptare*’ (από-δίδω λογαριασμόν), επαυξημένη μορφή του απαρεμφάτου ‘*computare*’ (υπολογίζειν), με αρχικό τύπο το ‘*putare*’ (λαμβάνω υπ’ όψιν) - βλ. Oxford English Dictionary, 2nd Ed. Αναφορικά με την ελληνική έννομη τάξη, πρβλ. το άρθρο 303 ΑΚ. Συνεπώς, η διαφορά εντοπίζεται στο ότι η λογοδοσία του ΑΚ αφορά στη διαχείριση ξένων υποθέσεων, ενώ η εδώ εξεταζόμενη «Λογοδοσία» αφορά σε πράξεις ενάσκησης δημόσιας εξουσίας, οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση και συνέπειες σε συμφέροντα τρίτων, τα οποία και πρέπει να προστατευθούν από τυχόν ροπή των εποπτών στην αυθαιρεσία. Οι δύο έννοιες, πάντως, συμπίπτουν προφανώς στο ότι κάποιος λογοδοτεί για τις επενέργειες των πράξεών του «στα συμφέροντα» τρίτου.

μόλις στην Αγγλία του 13^{ου} αιώνα⁶²⁴ και συνεχίζεται, όπως θα δούμε αναλυτικά σε επόμενο σημείο, μέχρι και τα χρόνια του *'New Deal Constitutionalism'*⁶²⁵.

Η λογοδοσία δεν αποτελεί μια έννοια αυστηρά τεχνική, με τη στενά νομική σημασία του όρου· αντίθετα, στο πλαίσιο της ιστορίας των δημοκρατικών θεσμών των χωρών του *common law*, αποδίδει την σε ευρεία έννοια δικαιοπολιτική διάσταση του ελέγχου της δραστηριότητας των παικτών του δημοκρατικού πολιτεύματος, μέσω της πρόβλεψης μηχανισμών υποχρέωσης αιτιολόγησης ή/και επεξήγησης του περιεχομένου των πράξεών τους, όπως και απόδοσης ευθυνών σε περιπτώσεις μη σύννομων δράσεων ή παραλείψεών τους⁶²⁶. Η αγγλοσαξωνική καταγωγή του όρου καταδεικνύεται από την ανυπαρξία του νομικού αντίστοιχου του στα σημαντικότερα ηπειρωτικά δίκαια, αφού στη μεν γαλλική έννομη τάξη αποδίδεται περιφραστικά (*'contrôle démocratique'*) ή ακόμη και με ρηματική περιφραση (*'obligation de rendre compte'*), ενώ ο αντίστοιχος γερμανικός όρος *'rechenschaftspflicht'* αποδίδει νοηματικά περισσότερο την απόδοση ευθυνών⁶²⁷, παρά την αιτιολόγηση εκ μέρους του λογοδοτούντος περί της άσκησης των καθηκόντων του συνολικά και την τυχόν αναζήτηση ευθυνών από αυτήν σε δεύτερο στάδιο.

* * *

Εξαιρετικά ενδιαφέρουσες αναγνώσεις της λογοδοσίας συναντά κανείς και πέραν της νομικής επιστήμης: ο *F. Fukuyama* δίνει στη λογοδοσία «της κυβέρνησης» (*lato sensu*) έναντι όλων των πολιτών τη διάσταση όχι μόνο της πραγμάτωσης της λαϊκής κυριαρχίας, αλλά και εκείνη της κινητηρίου δύναμης της κοινωνίας αναφορικά με την οικονομική της

⁶²⁴ Βλ. σε *Seidman, G.*, 'The Origins of Accountability: Everything I Know About the Sovereign's Immunity, I Learned From King Henry III', 49 *St. Louis University Law Journal*, 2005, p. 393-480, και σε *Dyskra, C.*, 'The Quest for Responsibility', *The American Political Science Review*, Vol. XXXIII, No.1, February 1939.

⁶²⁵ *Metzger, G.*, 'Embracing Administrative Common Law', 80 *George Washington Law Review*, 2012, p. 1293-1370.

⁶²⁶ Όπως κάθε δικαιοπολιτική έννοια, βέβαια, μπορεί να λαμβάνει τόσες ερμηνείες, όσοι και οι ερμηνευτές της, όπως παρατηρεί ο *Behn, R.*, στο *'Rethinking Democratic Accountability'*, *Brookings Institution Press*, Washington, DC, 2001.

⁶²⁷ Βλ. σε *European Central Bank*, 'The Accountability of the ECB', *Monthly Bulletin*, November 2002, p. 48.

ανάπτυξη⁶²⁸. παρατηρεί ότι τα κράτη που συγκέντρωσαν ανά τους αιώνες κάποια ή περισσότερα από τα στοιχεία του κράτους δικαίου, της οικονομικής ισχύος, της ευελιξίας των θεσμών και της προαναφερθείσας λογοδοσίας, απέκτησαν ευρύ αναπτυξιακό προβάδισμα έναντι άλλων κρατών, εκεί δε αποδίδει και την αλματώδη οικονομική ανάπτυξη της δυτικής Ευρώπης σε συνάρτηση με την επικράτηση του Χριστιανισμού. Οι *D. Acemoglu, J. Robinson*⁶²⁹ συνδέουν τα κεκτημένα της Ένδοξης Επανάστασης του 1688 (ιδίως τη λογοδοσία του μονάρχη στο κοινοβούλιο, όπως και τα πρότυπα για τη δημιουργία κεντρικής τράπεζας⁶³⁰ και χρηματιστηρίου αξιών που έφερε ο Γουλιέλμος της Οράγγης) με την αλματώδη οικονομική εξέλιξη της Αγγλίας: πέρα από την πρωτοφανή ανάπτυξη των χρηματοοικονομικών θεσμών, παρατηρείται, ήταν και η πρώτη φορά στην ιστορία που το κράτος μετεξελίχθηκε σε φερέγγυο δανειολήπτη.

Στις μέρες μας, η λογοδοσία των αρχών που ασκούν δημόσια εξουσία επιτάσσεται από πολύ συνθετότερους λόγους, όπως το κόστος λειτουργίας τους που βαραίνει τον κρατικό προϋπολογισμό, οι αυξημένες εξουσίες τους, η τεχνοκρατική υπεροπλία τους έναντι του αποδέκτη της λογοδοσίας που λειτουργεί *de facto* συμπληρωματικά στην *de jure* αυξημένη καταστατική ανεξαρτησία τους⁶³¹, όπως και η ιδιαίτερη, από σκοπιάς δημοκρατικής νομιμοποίησης, θέση των οργάνων τους στο πολίτευμα. Εξ άλλου, όπως ήδη περιγράφηκε, ο τεχνοκρατικός παράγοντας συγκεράννυται με τη σύγχρονη δημοκρατία σε βαθμό μεγαλύτερο από ποτέ, ακόμη και χωρίς την οποιαδήποτε παρεμβολή του εκλογικού σώματος.

Σε τέτοιες περιπτώσεις, το αίτημα νομιμοποίησης των δημόσιων πολιτικών, μέσω της (έμμεσης) αναγωγής τους στη βούληση του εκλογικού σώματος, ικανοποιείται συνθετότερα από ποτέ στην ιστορία των θεσμών, με τρόπο διπτό: αφ' ενός, όταν οι αποφάσεις που υλοποιούν τις ως άνω πολιτικές αποτελούν έκφραση -άμεση ή έμμεση- των εκλογέων, όταν και γίνεται λόγος για «νομιμοποίηση εκ της διαδικασίας»· αφ' ετέρου, όταν οι αποφάσεις αυτές δεν ανάγονται μεν άμεσα στο

⁶²⁸ *Fukuyama, F.*, 'The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution', Farrar, Straus and Giroux, New York 2011.

⁶²⁹ «Γιατί Αποτυγχάνουν τα Έθνη» (μετάφραση Άγγελου Φιλιππάτου), Εκδόσεις Α. Α. Λιβάνη, 2013.

⁶³⁰ Πρβλ. τις σχετικές παρατηρήσεις στο αμέσως προηγούμενο κεφάλαιο σχετικά με το βαθμό ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών και τη σύνδεσή του με την αποτελεσματικότητά τους.

⁶³¹ Βλ. σχετική ανάπτυξη στο προηγούμενο κεφάλαιο.

κυρίαρχο όργανο του πολιτεύματος, έχουν όμως εκδοθεί βάσει μιας «κοινής λογικής» που αντιστοιχεί εν πολλοίς σε αυτήν του μέσου πολίτη και με απώτερο στόχο την ικανοποίηση των αναγκών του⁶³², βάσει μιας αναγωγής της θεωρίας της ‘rational choice’ στο επίπεδο των θεσμών⁶³³. Η τελευταία περίπτωση, όταν και γίνεται λόγος για «νομιμοποίηση εκ του αποτελέσματος»⁶³⁴, συνιστά τον κατ’ εξοχήν (ως προσφορότερο) τρόπο προκειμένου για τον συγκερασμό δημοκρατίας και τεχνοκρατίας, κεντρικής σημασίας ζήτημα στο πλαίσιο των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών εν γένει⁶³⁵. Στα ζητήματα αυτά θα επανέλθουμε αναλυτικότερα, κατά την προσέγγιση των ειδών της σύγχρονης λογοδοσίας, επικεντρώνοντας το ερευνητικό ενδιαφέρον της μελέτης στην νομική και οικονομική έννοια του όρου.

3.2. Είδη λογοδοσίας

Όπως προέκυψε από όσα προεκτέθηκαν περί δημοκρατικής λογοδοσίας, οι μηχανισμοί ελέγχου όλων όσοι κατέχουν θέσεις εξουσίας αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ωστόσο, οι μηχανισμοί λογοδοσίας διαφέρουν ως προς την αμεσότητά τους και ως προς την ένταση των αποτελεσμάτων τους, η διαφοροποίηση δε αυτή είναι ανάλογη της θεσμικής θέσης κάθε λογοδοτούντος, και

⁶³² Βλ. σε *Sheller, H.*, ‘The European Central Bank. History, Role and Functions’, *European Central Bank - Eurosystem*, Κεφ. 4.2.1, 2006. Βλ. και σε *European Central Bank*, ‘The Accountability of the ECB’, *Monthly Bulletin*, November 2002, p. 46, όπου προτείνονται εναλλακτικά οι όροι ‘government by the people’ και ‘government for the people’.

⁶³³ *Fernandez-Huerta, A.*, ‘The Economic Behavior of Human Beings: The Institutionalist/Post-Keynesian Model’, *Journal of Economic Issues*, Vol. 42, No. 3, September 2008.

⁶³⁴ Σύμφωνα με τον καθηγητή *Joseph* το οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρά τις σταδιακές ενσωματώσεις στοιχείων που επιδιώκουν την τόνωση των δημοκρατικών στοιχείων της λειτουργίας του, χρησιμοποιεί κατ’ εξοχήν το είδος αυτό νομιμοποίησης προκειμένου για τη θεμελίωση των πράξεων των οργάνων του που ανάγονται στη σφαίρα της δημόσιας πολιτικής. Βλ. σε *Weiler, J.*, ‘Europe in Crisis – on “Political Messianism”, “Legitimacy” and the “Rule of Law”’, *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, p. 248–268· at <https://law.nus.edu.sg/sjls/articles/SJLS-Dec-12-248.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶³⁵ Βλ. και την θεωρία του *M. Weber* περί των τριών τύπων της εξουσίας, αναφορά την οποία έγινε στον επίλογο του δεύτερου κεφαλαίου. *Weber, M.*, *Die Drei Reinen Typen der Legitimen Herrschaft*, *Preussische Jahrbücher* 187, 1-2, 1922, *passim*.

συγκεκριμένα του βαθμού ανεξαρτησίας που τον χαρακτηρίζει. Συγκεκριμένα, εντοπίζονται τρεις τέτοιοι βαθμοί λογοδοσίας:⁶³⁶

Ο πρώτος και αμεσότερος είναι συνυφασμένος με την λογοδοσία των πολιτικών προσώπων, η οποία λαμβάνει χώρα μέσω των γενικών εκλογών. Αυτές αποτελούν τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο λογοδοσίας, αφού διενεργούνται αυστηρώς σε τακτά χρονικά διαστήματα, η λογοδοσία απευθύνεται προς το κυρίαρχο όργανο του κράτους⁶³⁷, ενώ η «κυρωτική» του λειτουργία είναι απόλυτη, αφού εξικνείται μέχρι του σημείου της οριστικής απομάκρυνσης του αξιολογούμενου προσώπου από την σφαίρα άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Ωστόσο, η άμεση αυτή μορφή δημοκρατικής λογοδοσίας, φυσικά αναντικατάστατη στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, συγκεντρώνει μεν σε απόλυτο βαθμό το απαραίτητο στοιχείο δημοκρατικότητας, δεν παρέχει ωστόσο καμία εγγύηση τεχνικής αρτιότητας της διατυπούμενης αξιολογικής κρίσης ως προς το έργο του λογοδοτούντος. Στο πλαίσιο, ωστόσο, της ανάδειξης των αμέσως εκλεγόμενων κρατικών οργάνων, η πρώτη προϋπόθεση είναι απολύτως αναγκαία και απολύτως επαρκής.

Στο δεύτερο βαθμό, βρίσκεται το καθεστώς λογοδοσίας των μη εκλεγμένων οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Τα όργανα αυτά αναφέρονται εμμέσως στην εκλογική βάση μέσω της πράξης διορισμού τους (εκδιδόμενη από αιρετούς), των διαδικασιών αξιολόγησής τους και των νομοθετικών προβλέψεων απομάκρυνσής τους σε περίπτωση υπηρεσιακής ανεπάρκειας, πειθαρχικού παραπτώματος ή ηθικώς επίμεμπτης συμπεριφοράς, όπως τα ζητήματα αυτά εξειδικεύονται από το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο ή άλλους ειδικότερους δικαιοκούς κλάδους. Εν προκειμένω, το δημοκρατικό στοιχείο ατονεί για λόγους πρακτικούς, ελέω του αριθμού των υπαλλήλων και στελεχών εν γένει της δημόσιας διοίκησης, του τεχνικού χαρακτήρα του έργου που μερικοί εξ αυτών θα κληθούν να παράσχουν και, τέλος, του χαρακτήρα της πολιτικής εμπιστοσύνης που πρέπει να συντρέχει στο πρόσωπο των επιλεγόμενων, ιδίως αναφορικά με τις θέσεις της ανώτερης δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας. Ωστόσο, η πρόβλεψη ισχυρών κυρωτικών επιπτώσεων για εκείνους που θα κριθούν δυσμενώς αλλά και η «αντικειμενική πολιτική ευθύνη» των προϊσταμένων τους πολιτικών προσώπων, τα οποία αναφέρονται αμέσως στον Λαό, καθιστούν και αυτό το είδος λογοδοσίας αρκετά αποτελεσματικό και αρκούτως

⁶³⁶ Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 38.

⁶³⁷ Η του ΟΤΑ, αναλόγως φυσικά του είδους των εκλογών.

ικανοποιητικό από απόψεως δημοκρατικής νομιμοποίησης. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται ο ορισμός της έννοιας της λογοδοσίας από τους *Manin, Przeworski και Stokes*, σύμφωνα με τον οποίο δεν νοείται αποτελεσματικό καθεστώς λογοδοσίας, χωρίς την πρόβλεψη κυρωτικών μηχανισμών, προκειμένου για το μοντέλο της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας:

*'Governments are "accountable" if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not. An "accountability mechanism" is thus a map from the outcomes of actions (including messages that explain these actions) of public officials to sanctions by citizens.'*⁶³⁸

Έτσι όταν (στο πλαίσιο του ίδιου μοντέλου λογοδοσίας) απουσιάζουν τόσο οι προβλέψεις περί κυρώσεων, όσο και περί αλληλοελέγχου (*'reciprocity'*) στις σχέσεις των παικτών του πολιτεύματος, το μοντέλο αυτό πάσχει τόσο από άποψη αντιπροσωπευτικής, όσο και από συμμετοχικής/ διαβουλευτικής (*'deliberative'*) δημοκρατίας⁶³⁹, παράγοντες που οφείλουν να εξετασθούν κατά την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του προβλεπόμενου καθεστώτος λογοδοσίας.

Στον τρίτο και τελευταίο βαθμό λογοδοσίας υπόκεινται ευάριθμα και αξιολογικώς σημαντικά μέλη του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης, χαρακτηριζόμενα από υψηλό βαθμό πολιτικής, προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, τα μέλη των οργάνων διοίκησης των κεντρικών τραπεζών. Ενδιαφέρον εν προκειμένω στοιχείο είναι ότι τα μέλη αυτά της σε ευρεία έννοια δημόσιας διοίκησης, ενώ επιλέγονται από εκλεγμένα πολιτικά πρόσωπα, η μεν αξιολόγηση τους από αυτά είναι απλώς «εθιμοτυπική», η δε δυνατότητα απομάκρυνσής τους πρακτικώς αδύνατη⁶⁴⁰. Εν προκειμένω, η άμεση δημοκρατική λογοδοσία αντικαθίσταται από έμμεσες μορφές λογοδοσίας, ενώ ο μεγάλος βαθμός θεσμικής/λειτουργικής ανεξαρτησίας του

⁶³⁸ *Manin, B., Przeworski, A. and Stokes, S., 'Introduction', in Przeworski, A., Stokes, S. and Manin, B. (eds.), 'Democracy, Accountability and Representation', Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 10.*

⁶³⁹ *Naurin, D., 'The European Central Bank - independent and accountable?', in Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th. (eds.), 'The Illusion of Accountability in the European Union', Routledge 2009, p. 138.*

⁶⁴⁰ *Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 38.*

λογοδοτούντος αφήνει περιθώρια μόνο για *ex post* μορφές λογοδοσίας⁶⁴¹. Η τελευταία, ειδικώς στην περίπτωση των κεντρικών τραπεζών, πάντα λαμβάνει χώρα προς το κοινοβούλιο⁶⁴², εφ' όσον αυτό είναι τελικώς αρμόδιο και για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής, διατηρώντας την θεμελιώδη αρμοδιότητα μεταβολής του νομικού καθεστώτος της κεντρικής τράπεζας⁶⁴³. Κρίσιμος εν προκειμένω, αναφορικά με τον συσχετισμό δυνάμεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων, είναι ο αριθμός των νομοθετικών σωμάτων⁶⁴⁴, ενώ η τυχόν πρόβλεψη καταστατικής δυνατότητας αντικατάστασης των διοικούντων την κεντρική τράπεζα εκ μέρους της κυβέρνησης, επέμβασης στο έργο τους ή αρνησικυρίας των αποφάσεών τους (*override mechanisms*) αυτομάτως εντάσσει και αυτή στο σχετικό πλαίσιο λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας αλλά και ευθύνης για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής της χώρας.

Εξ άλλου, η έννοια της λογοδοσίας στρέφεται προς δύο κατευθύνσεις: Αφ' ενός, σχηματοποιεί την υποχρέωση μιας αρχής ή οργανισμού οι πράξεις των οποίων επηρεάζουν τα συμφέροντα τρίτων, να αιτιολογεί τις αντίστοιχες αποφάσεις της προς τον αποδέκτη της λογοδοσίας επί τη βάσει κοινώς αποδεκτών αντικειμενικών κριτηρίων. Αφ' ετέρου, επιβάλλει την ανάληψη της ευθύνης εκ μέρους του στην περίπτωση παράνομων λανθασμένων χειρισμών εκ μέρους των οργάνων του. Διακρίνεται, δε, ανάλογα με τον κατά περίπτωση αποδέκτη της σε τρία «καταστατικά» είδη, και σε μία περισσότερο ατυπική μορφή, απευθυνόμενη όχι προς κάποιο θεσμό του πολιτεύματος, αλλά προς τους πολίτες *vis-à-vis*:

a. Λογοδοσία προς το κοινοβούλιο ('parliamentary accountability'): Πρόκειται για την παραδοσιακότερη μορφή λογοδοσίας ενώπιον των κοινοβουλίων. Διεξάγεται μέσω της εμφάνισης των μελών των εποπτικών αρχών ενώπιον της εθνικής αντιπροσωπείας προκειμένου για την

⁶⁴¹ Pollmann, M., Potters, J., Trautmann S., 'Risk taking by agents: The role of ex-ante and ex-post accountability', Elsevier, Economics Letters, Volume 123, Issue 3, June 2014, p. 387-390· at <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165176514001323> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶⁴² Βλ. και αμέσως επόμενη Παράγραφο.

⁶⁴³ de Haan, J., Amtenbrink, F. and Eijffinger, S., 'Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification' (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, p. 6, 7, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶⁴⁴ de Haan, J., Amtenbrink, F. and Eijffinger, S., 'Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification' (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, p. 6, 7, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

απάντηση ερωτήσεων, την υποβολή ενώπιόν της ετήσιων εκθέσεων πεπραγμένων⁶⁴⁵, ή και μέσω της αυστηρής νομοθετικής εξειδίκευσης των στόχων που η αρχή θα κληθεί να επιτύχει, της πρόβλεψης προθεσμιών προκειμένου για συγκεκριμένες δράσεις της κ.ο.κ.. Μέσω της λογοδοσίας ενώπιον του κοινοβουλίου σκοπείται η ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης του επόπτη, *in actu* ωστόσο πρόκειται περί μιας σχεδόν αποκλειστικά συμβολικής διαδικασίας πολιτικού χαρακτήρα, εξαντλούμενης στην παροχή διευκρινίσεων από τους αντιπροσώπους των ελεγχόμενων αρχών. Ο ίδιος ο *J. M. Keynes*, θερμός υποστηρικτής της ανεξαρτησίας της λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών, διατυπώνοντας την αντίθεσή του σε νομοσχέδιο του Εργατικού Κόμματος (1932) που υπήγαγε την *Bank of England* στον άμεσο έλεγχο Υπουργού (και εκείνον, με την σειρά του, σε κοινοβουλευτικό έλεγχο), αιτιολόγησε την θέση του υποστηρίζοντας ότι η άσκηση της κεντρικής τραπεζικής αποτελεί

*‘the practice of a very difficult technique, of which Parliament will understand less than nothing. A planned economy will be impracticable unless there is the utmost decentralization in the handling of expert controls.’*⁶⁴⁶

β. Λογοδοσία προς τη διοίκηση (‘administrative accountability’): Στην περίπτωση αυτή, η λογοδοσία των εποπτών αποτελεί το λογικό συμπλήρωμα της τελικής ανάληψης της ευθύνης από την εκτελεστική εξουσία (είτε από τον ίδιο τον υπουργό, είτε από επιμέρους διοικητικές αρχές), προκειμένου για τις πράξεις άσκησης της οικονομικής πολιτικής⁶⁴⁷. Εξ άλλου, όσο αυξάνει ο βαθμός συνέχειας του διοικητικού μηχανισμού, ανεξαρτήτως των περιστασιακών μικροπολιτικών συμφερόντων, κατά το πρότυπο της σύνδεσης της λειτουργίας της

⁶⁴⁵ Αναφορικά με τις ελληνικές εποπτικές αρχές, παράβαλε για την Τράπεζα της Ελλάδος τα άρθρα 5B του Κανονισμού της και 1 παρ. 1 εδ. Γ’ ν. 3867/2010, για την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς το άρθρο 76Α παρ. 3 του ν. 1969/1991 και για την Επιτροπή Ανταγωνισμού το άρθρο 29 του ν. 3959/2011. Μέχρι την κατάργησή της και την ανάληψη των σχετικών καθηκόντων από την Τράπεζα της Ελλάδος, σχετική διάταξη περιλαμβανόταν και στο άρθρο 3 παρ. 1 περ. ι’ του ν. 3229/2004 προκειμένου για την ΕΠΕΙΑ (επόπτρια αρχή προκειμένου για την παροχή ασφαλιστικών και αντασφαλιστικών υπηρεσιών).

⁶⁴⁶ *Keynes, J. M.*, ‘The Monetary Policy of the Labour Party’, in Band 21 der Collected Writings of John Maynard Keynes, Moggridge, D. (edt.), Macmillan, London 1982, p. 131.

⁶⁴⁷ Κύριος εκφραστής του είδους αυτού λογοδοσίας είναι ο ‘*presidential control*’. Στην περίπτωση αυτή, το προβάδισμα δίνεται στην ‘*technocratic rationality*’, παρά στον έλεγχο της τυπικής νομικής ορθότητας, περιορίζοντας το ρόλο του δικαστή στο ελάχιστο. Βλ. σε Sunstein, C., ‘*Constitutionalism After the New Deal*’, 101 Harvard Law Review, 427, 1987.

διοίκησης με *'values'* ή *'policies'* παρά με *'facts'*, τόσο αποτελεσματικότερο γίνεται το είδος αυτό λογοδοσίας. Σε κάθε περίπτωση, τα μέσα λογοδοσίας στην περίπτωση αυτή είναι περισσότερα και ουσιαστικότερα από τον «κοινοβουλευτικό έλεγχο», αφού, στην πράξη, εκτός της ετήσιας υποβολής (τακτικών ή έκτακτων) εκθέσεων εκ μέρους του επόπτη, ο δεξιλόγος μπορεί συχνά ν' ασκήσει το δικαίωμά του αυτό και με τον ορισμό ή ανάκληση στελεχών ή μελών του δ.σ. αυτού, ή με τον έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας των πράξεων ή παραλείψεων του⁶⁴⁸.

γ. *Λογοδοσία προς τη δικαστική εξουσία ('judicial accountability')*: Αποτελεί έκφραση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας⁶⁴⁹ στον τομέα της λογοδοσίας των εποπτικών αρχών. Το νομικά παράδοξο είναι ότι, παρά το γεγονός της συγκριτικά μεγαλύτερης έλλειψης στοιχείων δημοκρατικής νομιμοποίησης και συμμετοχικότητας αθροιστικώς για τον ελεγχόμενο και τον ελεγκτή, πρόκειται για το σημαντικότερο είδος λογοδοσίας, χάρη στις διατυπώσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας που συχνά απολαμβάνουν οι δικαστές⁶⁵⁰. Έτσι, το είδος αυτό λογοδοσίας, κατά τεκμήριο στεγανότερο σε πολιτικές πιέσεις και αγορακεντρικά συμφέροντα, παρουσιάζεται ως το αποτελεσματικότερο από νομικής σκοπιάς. Ωστόσο, ο κίνδυνος δογματικής προσκόλλησης του δικαστή στην υπαγωγή των κατά περίπτωση πραγματικών περιστατικών σε κάποια διάταξη νόμου, αποτελεί τη συχνότερη μομφή που προσάπτεται στην μορφή αυτή λογοδοσίας, σε αντιδιαστολή (κυρίως) με την λογοδοσία προς τη διοίκηση⁶⁵¹.

⁶⁴⁸ Αναφορικά με την επίβλεψη της ελληνικής Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς από τον Υπουργό Οικονομικών, βλ. ενδεικτικά άρθρο 76 παρ. 1 και 77 παρ. 3 του ν. 1969/1991 (όπως τροποποιήθηκε από το ν. 2324/1995) και άρθρο 49^Α του Κανονισμού της Βουλής, με εκείνη της Επιτροπής Ανταγωνισμού από τον Υπουργό Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, το άρθρο 12 παρ. 1 εδ. Δ' ν. 3959/2011, και με εκείνη της Τράπεζας της Ελλάδος, τα άρθρα 5B παρ. 3 και 29 του Κανονισμού της. Εξ άλλου, το άρθρο 1 του ν. 3229/2004 υπήγαγε την ΕΠΕΙΑ στην εποπτεία του Υπουργού Οικονομικών.

⁶⁴⁹ Άρθρα 20 του Συντάγματος και 6 Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όπως και, εσχάτως, 48 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης..

⁶⁵⁰ Άρθρα 87 παρ. 1, 2 και 93 παρ. 4 Συντάγματος.

⁶⁵¹ Έτσι, η πρόβλεψη υπερβολικών διαδικασιών δικαστικού ελέγχου, η οποία βασίζεται στη θεώρηση ότι η προσκόλληση στις νομικές έννοιες, υπό το πρίσμα των κατά περίπτωση πραγματικών περιστατικών, είναι κατ' αποκλειστικότητα ικανή να οδηγήσει στη μόνη αποδεκτή λύση (ή, το πολύ, σε έναν κλειστό αριθμό τέτοιων), κατηγορείται ως η κατ' εξοχήν τεχνοκρατική αντίληψη της διαδικασίας νομοθέτησης. Βλ. σε *Morrison, A., 'OMB Interference with Agency Rulemaking: The Wrong Way to Write a Regulation', 99 Harvard Law Review 1059-1064, 1986.*

Η λογοδοσία προς τον δικαστή, εκτεινόμενη και πέρα από ζητήματα ελέγχου των επιδόσεων του λογοδοτούντος οργανισμού, διακρίνεται στον τυπικό έλεγχο νομιμότητας των εποπτικών πράξεων ή παραλείψεων αφ' ενός⁶⁵², και αφ' ετέρου στην επιδίκαση αποζημίωσης από τα δικαστήρια σε περίπτωση ζημίας από παράνομες τέτοιες πράξεις ή παραλείψεις⁶⁵³.

δ. Το τελευταίο είδος λογοδοσίας δεν παρέχεται προς κάποιον άλλο θεσμικά κατοχυρωμένο παίκτη του πολιτεύματος, αλλά προς το ίδιο το «κοινό» (ή «την κοινωνία των πολιτών» ή «την αγορά», κατά το αγγλοσαξονικό *'accountability to/towards the market'*)⁶⁵⁴. Με τον όρο «αγορά» εννοείται εν προκειμένω το τμήμα αυτό της χρηματοπιστωτικής αγοράς (ή της «κοινωνίας των πολιτών», θα μπορούσε να παραλληλίσει κανείς) του οποίου την εποπτεία έχει αναλάβει ν' ασκήσει ο λογοδοτών επόπτης. Πρέπει να ενταχθούν στην έννοια αυτή της αγοράς και οι διοικούμενοι που επηρεάζονται από τις πράξεις του επόπτη: τόσο, δηλαδή, οι εποπτευόμενοι πάροχοι των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, όσο και οι αποδέκτες των υπηρεσιών των τελευταίων, οι οποίοι συχνά επιτελούν και τη λειτουργία της εκκίνησης της διαδικασίας αμφισβήτησης της νομιμότητας των πράξεων των εποπτικών αρχών ενώπιον των *de lege* λογοδεκτών. Στην περίπτωση αυτή, η λογοδοσία πραγματώνεται με τη διαφανή δράση της εποπτικής αρχής μέσω της δημοσίευσης των ετήσιων εκθέσεων της ή των οικονομικών της καταστάσεων⁶⁵⁵, όπως και με το «άνοιγμα» του ίδιου του επόπτη προς το κοινό, μέσω ενημερωτικού υλικού ή εκδηλώσεων επιστημονικού ενδιαφέροντος. Το είδος αυτό λογοδοσίας είναι το πλέον «οικειοθελούς χαρακτήρα» συγκριτικά με τα προαναφερθέντα, μπορεί ωστόσο να καταστεί το πλέον αποτελεσματικό, αφού μέσω αυτού ο επόπτης μπορεί να κερδίσει την εμπιστοσύνη του κοινού, ενός κρίσιμου παράγοντα για την αποδοχή των αποφάσεων του από την κοινωνία, ιδίως στο πλαίσιο της παροχής (και συνακόλουθα, της εποπτείας επί της παροχής) χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, με την κρισιμότητα που εν προκειμένω λαμβάνει η έννοια της εμπιστοσύνης. Όπως σημειώσαμε αναλυτικά σε

⁶⁵² *European Central Bank*, 'The Accountability of the ECB', *Monthly Bulletin*, November 2002, p. 52.

⁶⁵³ 'Judicial review' και 'legal liability', κατά τη διάκριση του *Athanasίου, P.*, στο *'Financial Sector Supervisors' Accountability-A European Perspective*, *Legal Working Paper Series* (ECB), No 12, 2011.

⁶⁵⁴ *Φλώρος, Ν.*, «Η Ευθύνη των Εποπτικών Αρχών στο Χρηματοπιστωτικό Τομέα-Η Αστική Ευθύνη του Επόπτη Προς Αποζημίωση Λόγω Πλημμελούς Εποπτείας», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012.

⁶⁵⁵ Όπως στην περίπτωση του άρθρου 53 του Καταστατικού της Τράπεζας της Ελλάδος.

προηγούμενη Παράγραφο⁶⁵⁶, το πλέον χαρακτηριστικό ιστορικό παράδειγμα της μορφής αυτής λογοδοσίας, είναι η κατοχύρωση της ανεξάρτητης λειτουργίας της γερμανικής κεντρικής τράπεζας μετά τον Β' ΠΠ: οι σημαντικές επιδόσεις της *BdL* στην διατήρηση της σταθερότητας του καθημαγμένου μετά τον πόλεμο γερμανικού νομίσματος, κατά περίοδο μέχρι και την ψήφιση του νόμου της *Bundesbank* (1951-1957), είχαν εντυπωθεί έντονα στην συνείδηση της γερμανικής κοινωνίας. Η επιτυχής αυτή «λογοδοσία» προς την κοινωνία των πολιτών αποτέλεσε «ασπίδα» για την κεντρική τράπεζα, η οποία την προστάτευε απέναντι σε κάθε απόπειρα κατάργησης των θεσμικών της προνομίων - ακόμη κι αν προερχόταν από τον ίδιο τον Καγκελάριο της χώρας⁶⁵⁷. Η αξία του παραδείγματος ως προς την διευκρίνιση της ισχύος της μορφής αυτής λογοδοσίας, είναι σημαντική.

Η μορφή αυτή της λογοδοσίας προς την αγορά καθίσταται ακόμη σημαντικότερη στην εποχή της μεγιστοποίησης του ρόλου της κοινωνίας της πληροφορίας. Με την διεύρυνση αυτή του αριθμού των συμμετεχόντων και την δυνατότητα ευρείας δημοσιότητας των απόψεων εκάστου και διαβούλευσης επ' αυτών, καλύπτεται και το μειονέκτημα της μορφής αυτής λογοδοσίας ότι οι συμμετέχοντες υποστηρίζουν αποκλειστικά ίδια συμφέροντα κατά τη διάρκεια της σχετικής διαδικασίας, τα οποία δεν ταυτίζονται απαραίτητως με το δημόσιο συμφέρον. Ακόμη, στα θετικά στοιχεία της μορφής αυτής λογοδοσίας συγκαταλέγεται το ότι η λογοδοσία προς την αγορά προσφέρεται για την ανάπτυξη μιας προληπτικής (*ex ante*) αξιολόγησης των επιλογών του δωσιλόγου⁶⁵⁸, μέσω της συμμετοχής εκπροσώπων των εποπτευομένων

⁶⁵⁶ Βλ. ως άνω, Παράγραφο υπό 2.2.2.

⁶⁵⁷ Για το σχετικό ιστορικό, βλ. σε *Goodman, J.B.*, 'Monetary Sovereignty. The Politics of Central Banking in Western Europe', Cornell University Press, Ithaca und London 1992, p. 40· *Bibow, J.*, 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War', The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004, p. 25.

⁶⁵⁸ Ορθότερα, πρόκειται για το μόνο πεδίο στο οποίο μπορεί ν' αναπτυχθεί προληπτική λογοδοσία, αφού όπως επισημαίνει ο *Sheller, H.*, η έννοια της λογοδοσίας, υπό την παραδοσιακή της μορφή τουλάχιστον, αναφέρεται εξ ορισμού «σε μια εκ των υστέρων δικαιολόγηση και επεξήγηση» της λογοδοτούσας αρχής αναφορικά με τις πράξεις της. Αφού, το αντίθετο, σύμφωνα με το συγγραφέα, θα σήμαινε απαραίτητα τη δυνατότητα κάποιου πολιτικού σώματος «να παρεμβαίνει ή να επηρεάζει άμεσα» την πολιτική του λογοδοτούντος, όπως και τη συμμετοχή του πρώτου στη διαδικασία λήψης απόφασης εκ μέρους του τελευταίου. Βλ. *'The European Central Bank. History, Role and Functions'*, European Central Bank-Eurosystem, 2006, par. 4.2.2..

Ωστόσο, το τελευταίο είδος λογοδοσίας το οποίο περιγράφεται στο κομμάτι αυτό της μελέτης, είναι το μόνο που δεν απευθύνεται σε κάποιο καταστατικό σχηματισμό της πολιτικής εξουσίας, χαρακτηριστικό το οποίο του προσδίδει μέγιστη ευελιξία και

υπ' αυτού φορέων σε συμβουλευτικές επιτροπές ή σε ανοιχτές διαδικασίες διαβούλευσης⁶⁵⁹.

In actu, ένας σύγχρονος οργανισμός χρησιμοποιεί το σύνολο των ως άνω μέσων προκειμένου να λογοδοτήσει για τα πεπραγμένα του, συνεπώς η καταγραφή γίνεται περισσότερο για λόγους συστηματικούς. Από πρακτικής άποψης, κρισιμότερη για την αποτελεσματικότητα του καθεστώτος λογοδοσίας ενός δημόσιου οργανισμού καθίσταται η ουσιαστική διάκριση της έννοιας, καθώς οι αντίστοιχες διαδικασίες μπορεί να περιλαμβάνουν πολυσυλλεκτικές προβλέψεις διαφάνειας στο επίπεδο λήψης των αποφάσεων εκ μέρους του οργανισμού, ελέγχου των δραστηριοτήτων του, εσωτερικών πειθαρχικών κανόνων των στελεχών του κ.τ.λ..

3.3. Γενικές αρχές και μέσα λογοδοσίας

Μετά την επισκόπηση της ιστορικής διαδρομής του όρου της λογοδοσίας και της καταγραφής του *status* της έννοιας στη σύγχρονη εποχή, θα επιχειρηθεί η καταγραφή των γενικών αρχών που θέτουν το πλαίσιο της αποτελεσματικής εποπτείας των διοικητικών αρχών, όπως και των μεθόδων πρακτικής εφαρμογής τους. Κατά λογική συνέπεια, η έννοια της λογοδοσίας μπορεί να γίνει πράξη αποκλειστικά μέσω της αποτελεσματικής εποπτείας επί του ελεγχόμενου οργανισμού, συνεπώς κάθε απόπειρα αναλυτικής προσέγγισης της πρώτης έννοιας θα ήταν ελλιπής χωρίς αντίστοιχη αναφορά στη δεύτερη. Οι διεθνείς οργανισμοί που έχουν συστηματικότερα προβεί στη μελέτη και κωδικοποίηση των πορισμάτων αναφορικά με την άσκηση αποτελεσματικής εποπτείας επί των διοικητικών αρχών, είναι κυρίως ο *International Organization of Supreme Audit Institutions ('INTOSAI')*⁶⁶⁰, μέσω των διεθνών προτύπων

αποτελεσματικότητα, καταρρίπτοντας τα στεγανά που ισχύουν για τα υπόλοιπα είδη λογοδοσίας.

⁶⁵⁹ Με μοναδικά ελληνικά παραδείγματα της πλέον προηγμένης μορφής του είδους αυτού λογοδοσίας, την άμεση συμμετοχή εκπροσώπων της αγοράς (εκπρόσωποι της Ένωσης Ασφαλιστικών Εταιριών Ελλάδος, του Εθνικού Συμβουλίου Καταναλωτών και των διαμεσολαβούντων προσώπων στις ασφαλίσεις) στο δ.σ. της ΕΠΕΙΑ (άρθρ. 5 παρ. 1 ν. 3229/2004) και τον ορισμό των έξι από τα εννέα μέλη του δ.σ. της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς μετά από κοινή πρόταση των ΤτΕ, Χρηματιστηρίου, ΣΕΒ, Ένωσης Θεσμικών Επενδυτών και Ένωσης Ελληνικών Τραπεζών (άρθρ. 77 παρ. 3 εδ. Γ', όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρ. 9 ν. 2836/2000, Α' 168).

⁶⁶⁰ Ο *INTOSAI* αποτελεί την διεθνή ένωση των δημόσιων εποπτικών οργανισμών που διενεργούν εξωτερικούς ελέγχους/‘*external audits*’ (*grosso modo*, των εθνικών Ελεγκτικών Συνεδρίων), επιτελώντας λειτουργία αντίστοιχη με τα διεθνή λογιστικά πρότυπα για τις ιδιωτικές εταιρίες που καθιερώνει η Διεθνής Ένωση Λογιστών (‘*International Federation of Accountants*’, *IFAC*).

εποπτείας επί των αρχών του δημόσιου τομέα (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, 'ISSAI') που έχει καθιερώσει σχετικώς, και το *Διεθνές Νομισματικό Ταμείο*, με την υιοθέτηση του σχετικού 'Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies'. Τα διεθνή αυτά τεχνικά πρότυπα αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα σε επίπεδο *soft law*, αφού ο μεν *INTOSAI* αποτελεί μια διεθνή μη-κυβερνητική οργάνωση, ενώ το ΔΝΤ ιδρύθηκε μν με διεθνή σύμβαση, αλλά εν προκειμένω εκδίδει απλώς κείμενο αρχών, υπό την μορφή της θέσπισης «καλών πρακτικών». Ωστόσο η *de facto* επιρροή των κειμένων αυτών στη λειτουργία των εθνικών ελεγκτικών αρχών και στην κατάσπρωση του ελεγκτικού τους έργου είναι σημαντική⁶⁶¹. Συνεπώς, η προσέγγιση των βασικών πορισμάτων των δύο αυτών οργανισμών επί του ζητήματος της αποτελεσματικής λογοδοσίας των δημόσιων οργανισμών, κρίνεται απαραίτητη.

Ο *INTOSAI*, ήδη από την ίδρυσή του (1953), συνεργάζεται σε μόνιμη βάση με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, αποτελώντας μεταξύ άλλων και τον εξωτερικό ελεγκτικό μηχανισμό του τελευταίου⁶⁶². Αποτελεί σημείο συνάντησης εποπτικών αρχών του δημόσιου τομέα από όλο τον κόσμο, απარიθμώντας στους κόλπους του 193 εθνικές ή υπερεθνικές εποπτικές αρχές, μεταξύ των οποίων το *Government Accountability Office (GAO)*⁶⁶³ εκ μέρους των Ηνωμένων Πολιτειών και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (*European Court of Auditors*⁶⁶⁴) ως εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης· από την ελληνική πλευρά, στον οργανισμό συμμετέχει το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας, το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ο οργανισμός ενέκρινε τα διεθνή πρότυπα εποπτείας επί των αρχών του δημόσιου τομέα (*ISSAI*)⁶⁶⁵ για πρώτη φορά το 1998, τα οποία ισχύουν

⁶⁶¹ Για την επιρροή των διεθνών ελεγκτικών προτύπων στη λειτουργία του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, βλ. άρθρα 1 παρ. 2 και 39 παρ. 4 ν. 4129/2014 (Α' 52), και άρθρα 69 παρ. 1, 156 παρ. 4, 168, 169 ν. 4270/2014 (Α' 143).

⁶⁶² *Franda, M.*, 'The United Nations in the Twenty-first Century: Management and Reform Processes in a Troubled Organization', Lanham, Maryland, U.S., Rowman & Littlefield, 2006, p. 219.

⁶⁶³ Βλ. αναλυτική αναφορά στο τέταρτο κεφάλαιο.

⁶⁶⁴ Βλ. αναλυτική αναφορά στο πέμπτο κεφάλαιο.

⁶⁶⁵ Για τις αντίστοιχες αρχές της διαφάνειας της δράσης των κεντρικών τραπεζών και των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα, βλ. τη σχετική κωδικοποίηση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, σε *International Monetary Fund*, 'Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles', Adopted by the Interim Committee on September 26, 1999· at <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

σε γενικές γραμμές ως και σήμερα, μετά από επικαιροποιήσεις που επιχειρήθηκαν το 2001 και κατά την περίοδο 2005-2010. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές αφορούν σε όλο το φάσμα της εποπτικής διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, των σταδίων της συλλογής αποδεικτικών στοιχείων, της τεκμηρίωσής τους επί επιστημονικών δεδομένων προκειμένου να συνταχθεί η αντίστοιχη αναφορά/έκθεση του εποπτικού φορέα, όπως και των τρόπων αποτελεσματικής συνεργασίας του τελευταίου με ειδικούς τεχνικούς συμβούλους προκειμένου για την πλέον αποδοτική έκβαση της διαδικασίας λογοδοσίας⁶⁶⁶. Περαιτέρω, καθιερώνονται οι γενικές αρχές που αφορούν τόσο στη διεξαγωγή της διαδικασίας ελέγχου των οργανισμών που λειτουργούν στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα⁶⁶⁷ (ειδικές διατυπώσεις ισχύουν προκειμένου για τη λογοδοσία επί ζητημάτων οικονομικού χαρακτήρα⁶⁶⁸), όσο και στον τρόπο λειτουργίας του ίδιου του ελεγκτικού οργανισμού⁶⁶⁹.

3.3.1. Τα διεθνή πρότυπα εποπτείας επί των αρχών του δημόσιου τομέα ('International Standards of Supreme Audit Institutions') του INTOSAI

Προσεγγίζοντας τα κείμενα γενικών αρχών και καλών πρακτικών του οργανισμού, πάντοτε υπό το πρίσμα της εποπτείας εκ μέρους εθνικών ή υπερεθνικών εποπτών επί οργανισμών που δραστηριοποιούνται στον χρηματοπιστωτικό τομέα και στον εν γένει έλεγχο της διαχείρισης του ιδιωτικού και του δημόσιου χρήματος, επισημαίνουμε τα ακόλουθα πορίσματα του INTOSAI:

Οι εποπτικές αρχές αντιμετωπίζονται ως ένα τυπικό μέλος του νομικού συστήματος στο συνταγματικό πλαίσιο του οποίου λειτουργούν. Έτσι, η λογοδοσία τους προς το εκάστοτε νομοθετικό σώμα ή προς την αγορά⁶⁷⁰ θεωρείται ότι αποτελεί απαραίτητο συμπλήρωμα κάθε ενέργειάς τους,

⁶⁶⁶ At <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/4-auditingguidelines/general-auditing-guidelines.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶⁶⁷ At <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/3-fundamental-auditing-principles.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶⁶⁸ At <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-200-fundamental-principles-of-financial-auditing.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶⁶⁹ At <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/4-auditing-guidelines.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶⁷⁰ Η μορφή αυτή λογοδοσίας διαπνέει το σύνολο σχεδόν των προβλέψεων των παρακάτω γενικών αρχών, της επιφυλάσσεται, μάλιστα, ειδική αναφορά ('Principle 8', και σε INTOSAI, ISSAI 21: Principles of Transparency and Accountability – Principles and Good Practices', Principles 6 and 8).

οφείλει δε να διεξάγεται σύμφωνα με τα συγκεκριμένα ισχύοντα πρότυπα και τους ελεγκτικούς μηχανισμούς που προβλέπονται σχετικά, στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής αρχής⁶⁷¹.

Ο όρος «λογοδοσία» δεν ερμηνεύεται στενά, περιοριζόμενος στην διεκπεραιωτική διεξαγωγή τυποποιημένων διαδικασιών ακρόασης. Αντίθετα, η έννοια περιλαμβάνει τόσο τον σκοπό του νόμου, συνιστάμενο στην ουσιαστική έκθεση των πεπραγμένων του λογοδοτούντος στη δημοσιότητα, όσο και κατευθύνσεις προς την ορθή προς τούτο οργανωτική δομή της εποπτικής αρχής. Όπως προκύπτει από τις επιμέρους σχετικές προβλέψεις, οι διαδικασίες που ακολουθεί η εποπτική αρχή και το σύνολο των δράσεών της οφείλουν να διενεργούνται με στόχο την ουσιαστική εφαρμογή των προβλέψεων αυτών. Αυτό συνεπάγεται την ουσιαστική προσκόλληση της αρχής στα παραπάνω αιτήματα πολιτικής, τα οποία δε θα πρέπει να επικαλύπτονται από άλλα κίνητρα, όπως η επίτευξη στόχων που έχει θέσει ο επόπτης (ιδίως η επίτευξη συγκεκριμένων μακροοικονομικών στόχων)⁶⁷².

Και στο πλαίσιο των γενικών αρχών του INTOSAI, συγκεκριμένη αναφορά επιφυλάσσεται στην κοινοβουλευτική λογοδοσία των εποπτικών αρχών⁶⁷³: το είδος αυτό λογοδοσίας αποτελεί τον κεντρικό πυλώνα κάθε συζήτησης σχετικά με τη δημοκρατική λογοδοσία θεσμών του πολιτεύματος, η αποτελεσματικότητα, δε, του τρόπου διεξαγωγής της συνδέεται ευθέως με το βαθμό διαφάνειας του ελεγχόμενου οργάνου⁶⁷⁴. Έτσι, πέρα από την *ad hoc* αναφορά στις κοινοβουλευτικές ακροάσεις, θεσπίζεται αντίστοιχη υποχρέωση του ίδιου του λογοδοτούντος να συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα της διαδικασίας, παρέχοντας στα μέλη του κοινοβουλίου όχι μόνο τα κατάλληλα στοιχεία, αλλά και με την κατάλληλη μορφή⁶⁷⁵, προκειμένου αυτή να διεξαχθεί σύμφωνα με το «πνεύμα του νόμου»⁶⁷⁶.

⁶⁷¹ Βλ. σε INTOSAI, 'ISSAI 20: Principles of Transparency and accountability', Approved at XXth Congress of INTOSAI, Johannesburg 2010· at <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-20-principles-of-transparency-and-accountability.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶⁷² 'Principle 6', *ibidem*.

⁶⁷³ 'Principle 6', *ibidem*.

⁶⁷⁴ Βλ. INTOSAI, 'ISSAI 200: Fundamental Principles of Financial Auditing', para. 34· at <http://www.issai.org/media/69910/issai-200-english.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁶⁷⁵ INTOSAI, 'ISSAI 21: Principles of Transparency and Accountability – Principles and Good Practices', Principle 7'.

Οι διαδικασίες λογοδοσίας αφορούν τόσο στην εξασφάλιση της διαφανούς δράσης του εποπτικού φορέα αναφορικά με τη διαχείριση των συμφερόντων που διαχειρίζεται, όσο και στην καθιέρωση προσωπικής ευθύνης των μελών του προκειμένου για την τέλεση παράνομων πράξεων ή παραλείψεων, καθεστώς το οποίο οφείλει να δημοσιοποιείται στο κοινό⁶⁷⁷.

Εξ άλλου, τα μέσα που προτείνονται ώστε να γίνει πράξη το αίτημα για διαφανή δράση των εποπτικών αρχών, συνίστανται⁶⁷⁸:

-Στη δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικά με τη δομή, τις εξουσίες και την οικονομική κατάσταση του οργανισμού⁶⁷⁹. Το ίδιο ισχύει και για κάθε μορφής πράξεις του, όπως αναφορές, εκθέσεις, ή την επιβολή διοικητικών «ποινών». Συνεπώς, η αναλογία μεταξύ των ανοικτών στο κοινό και των απόρρητων εγγράφων του οργανισμού θα πρέπει να εξετάζεται αυστηρά⁶⁸⁰, ρυθμιζόμενη από ειδική προς τούτο νομοθετική πρόβλεψη⁶⁸¹.

-Σε αυξημένες διατυπώσεις δημοσιότητας αναφορικά με τις διαδικασίες ανάδειξης ή αποχώρησης του συνόλου των μελών της διοίκησης του οργανισμού⁶⁸², προκειμένου να αποφεύγεται κάθε πιθανότητα σύγκρουσης συμφερόντων, η οποία οδηγεί δυνητικά σε κρούσματα διαφθοράς⁶⁸³. Και, τέλος,

⁶⁷⁶ *Ibidem*, 'Principle 7' για τις αντίστοιχες προτάσεις περί «καλών πρακτικών», βλ. σε INTOSAI, 'ISSAI 21: Principles of Transparency and Accountability – Principles and Good Practices', Principle 2'.

⁶⁷⁷ *Ibidem*, 'Principle 4'.

⁶⁷⁸ Για αναλυτικότερη καταγραφή συγκεκριμένων πρακτικών προτάσεων του οργανισμού βάσει της διεθνούς σχετικής εμπειρίας του, βλ. σε INTOSAI, 'ISSAI 21: Principles of Transparency and Accountability – Principles and Good Practices'.

⁶⁷⁹ *Ibidem*. Με την ευρεία ανάγνωση αυτής, δηλ. τη δημοσιοποίηση στο ευρύ κοινό.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, 'Principle 1'.

⁶⁸¹ *Ibidem*, 'Principle 7'. Η ρητή αυτή νομοθετική πρόβλεψη είναι απαραίτητη, *a minore ad majus*, και για τον αποκλεισμό εγγράφων από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο μετά το χαρακτηρισμό τους ως απόρρητων, βλ. ρητή αναφορά στη διαδικασία αυτή σε INTOSAI, 'ISSAI 21: Principles of Transparency and Accountability – Principles and Good Practices', Principle 1'.

⁶⁸² *Ibidem*, 'Principle 2'.

⁶⁸³ *Ibidem*, 'Principle 4'.

-Στη διάδραση του εποπτικού οργάνου με τους εποπτευόμενους φορείς, η οποία περιλαμβάνει την πλήρη ανάλυση των ακολουθούμενων εποπτικών πρακτικών, την αναγνώριση δυνατότητας στους εποπτευόμενους να συμβάλλουν στη διαδικασία μέσω σχολίων τους με στόχο την επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας και δικαιοσύνης, και στην παροχή εύλογου χρονικού διαστήματος σε αυτούς να συμμορφώνονται μετά την έκδοση αρνητικής έκθεσης εκ μέρους του επόπτη, σε συνεχή και εποικοδομητική συνεργασία με αυτόν⁶⁸⁴.

Ως ασφαλιστική δικλείδα προς τη διασφάλιση της ουσιαστικής εφαρμογής των παραπάνω αρχών, διατυπώνεται ότι η υποχρέωση συνδρομής τους δεν αφορά μόνο στη δράση της διοικητικής εποπτικής αρχής καθαυτής, αλλά επεκτείνεται σε κάθε φορέα, δημόσιο ή ιδιωτικό, στον οποίο αυτή αναθέτει τμήμα των καθηκόντων της⁶⁸⁵. Έτσι, εισάγεται ένα «λειτουργικό κριτήριο» για τον έλεγχο της ορθής τήρησης των εγγυήσεων λογοδοσίας, το οποίο επεκτείνει τα όρια και την αποτελεσματικότητά του⁶⁸⁶.

Τέλος, από το σύνολο σχεδόν των αρχών που εξετάσαμε, προκύπτουν δύο σημαντικές κατευθύνσεις του *INTOSAI* προς τους λογοδοτούντες εποπτικούς οργανισμούς αναφορικά με την ορθή πολιτική προσέγγισης των διαδικασιών λογοδοσίας εκ μέρους τους⁶⁸⁷:

-Πρώτον, η υποχρέωσή τους να τηρούν μια *'proactive'* προσέγγιση της σχετικής διαδικασίας: Είναι άκρως σημαντικό τόσο για την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών λογοδοσίας, όσο και για την εικόνα των ίδιων των κομματιών αυτών της δημόσιας διοίκησης προς την κοινωνία, να φαίνονται πρόθυμες όχι απλώς να υποβληθούν στον έλεγχο των δημοκρατικά εκλεγμένων ελεγκτικών μηχανισμών, αλλά να συνδράμουν οι ίδιες προκειμένου τόσο για την ουσιαστικοποίηση των διαδικασιών, όσο και για τη σχετική ενημέρωση της κοινής γνώμης προκειμένου για τα αποτελέσματά

⁶⁸⁴ 'Principle 3', *ibidem*, και σε *INTOSAI*, 'ISSAI 21: Principles of Transparency and Accountability – Principles and Good Practices', 'Principle 3'.

⁶⁸⁵ *Ibidem*, 'Principle 5'.

⁶⁸⁶ Εξ άλλου, η αλληλεπίδραση της εθνικής εποπτικής αρχής με εξωτερικούς οργανισμούς και διεθνή *fora* –όπως με τον ίδιο τον *INTOSAI*– με στόχο την ανταλλαγή απόψεων και την εισαγωγή καινοτομίας προκειμένου για την αποτελεσματική δράση και την ουσιαστική λογοδοσία της, όχι απλά δεν αποδοκιμάζεται, αλλά αντίθετα ενθαρρύνεται (βλ. τη σχετική 'Principle 9', *ibidem*).

⁶⁸⁷ Ιδίως, δε, από τις αρχές 8 και 9, και τις αντίστοιχες προτάσεις σχετικά με τις καλές πρακτικές εφαρμογής τους, βλ. σε *INTOSAI*, 'ISSAI 21: Principles of Transparency and Accountability – Principles and Good Practices', 'Principles 8, 9'.

της, όπως και την εν γένει περιπτώσιολογία των ενεργειών της αρχής μέσα στο πολίτευμα.

-Δεύτερον, ο μόνιμος προσανατολισμός κάθε διοικητικής αρχής προς τη βελτίωση του ποιοτικού επιπέδου των δραστηριοτήτων της, τόσο αναφορικά με την αποτελεσματικότητά τους αναφορικά με τους τεθέντες στόχους, όσο και με την αύξηση του επιπέδου διαφάνειας που χαρακτηρίζει την εκπόνηση των τελευταίων. Στο πλαίσιο αυτό, μια διοικητική αρχή που προτιμά να απευθύνεται σε επιστημονικούς οργανισμούς (πανεπιστήμια, επιστημονικούς συλλόγους και επαγγελματικές οργανώσεις κ.τ.λ.) και δείχνει πρόθυμη να μετέχει σε εξωστρεφείς διαδικασίες ανταλλαγής εμπειριών (μέσω, για παράδειγμα, της συμμετοχής της σε διεθνή *fora* αλλοδαπών ομοταγών της οργανισμών), αυξάνει προληπτικά τις πιθανότητες διαφανούς δράσης της, συνακόλουθα δε και της αποτελεσματικής λογοδοσίας της.

Η κατά περίπτωση συγκεκριμενοποίηση των μέσων που θα επιλεγούν προκειμένου για την αποτελεσματικότητα των περιγραφόμενων διαδικασιών, σαφώς και αποτελούν επιλογή της εκάστοτε κυρίαρχης έννομης τάξης, μέλος της οποίας αποτελεί ο ελεγχόμενος οργανισμός. Πολλές φορές, μάλιστα, η διαφοροποίησή τους, προϊόντος του χρόνου, επί τη βάση της διόρθωσης αστοχιών που έχουν παρατηρηθεί, αποτελεί την απαραίτητη εξελικτική προσέγγιση που διασφαλίζει το λόγο ύπαρξής τους στο διηνεκές.

3.3.2. Ο Κώδικας Καλών Πρακτικών Διαφάνειας επί της Νομισματικής και Δημοσιονομικής Πολιτικής ('Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies') του ΔΝΤ

Ο 'Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies' του ΔΝΤ υιοθετήθηκε για πρώτη φορά από την *Interim Committee* το 1999, έκτοτε δε ανανεώνεται περιοδικά. Μάλιστα, η ίδια η ΕΚΤ προσαρμόζει τη δράση της στις προβλέψεις των κειμένων αυτών⁶⁸⁸, τα οποία καταγράφουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο διαφανούς δράσης τόσο για τις κεντρικές τράπεζες συγκεκριμένα⁶⁸⁹, όσο και για ρυθμιστικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα εν γένει⁶⁹⁰.

⁶⁸⁸ Βλ. σε *European Central Bank*, 'The Accountability of the ECB', *Monthly Bulletin*, November 2002, p. 47, 56.

⁶⁸⁹ *International Monetary Fund*, 'Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies', Chapters I-IV.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, Chapters V-VIII.

Στην ίδια γραμμή (αν και σαφώς λακωνικότερα) με τα προαπαιτούμενα που θέτει ο *INTOSAI*, το ΔΝΤ προτείνει την εμφάνιση των διοικητών των λογοδοτουσών αρχών ενώπιον άλλης δημόσιας αρχής, σύμφωνα με προκαθορισμένες διαδικασίες, προκειμένου να αιτιολογήσουν τους στόχους δράσης που έχουν θέσει οι πρώτες, να υπερασπιστούν τις σχετικές τους επιδόσεις, όπως και να μοιραστούν τις απόψεις και τις προβλέψεις τους σχετικά με ζητήματα οικονομικής και νομισματικής φύσης που παρουσιάζουν γενικότερο ενδιαφέρον⁶⁹¹, στο σύνολο των απαραίτητων διασφαλίσεων της αποτελεσματικής λογοδοσίας μιας κεντρικής τράπεζας.

Σε αντιστοιχία με τις προβλέψεις των γενικών αρχών του *INTOSAI*, θεσπίζεται υποχρέωση εξωστρέφειας του λογοδοτούντος προς το κοινό, που επιτυγχάνεται από την διατήρηση υπηρεσιών (όπως έκδοση ετήσιων ενημερωτικών εντύπων) και εν γένει πρακτικών πληροφόρησης της κοινής γνώμης, με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τη δημόσια αιτιολόγηση από το διοικητή ή τα εκτελεστικά της μέλη των πράξεων της λογοδοτούσας αρχής που ανάγονται στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής⁶⁹², μέσω διαλέξεων, συνεντεύξεων, εντύπων κ.τ.λ.⁶⁹³. Ωστόσο, προκειμένου για το στασιαζόμενο (ιδίως μετά από την πρόσφατη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση) ζήτημα της δημοσιοποίησης ή μη πληροφοριών που αφορούν στη δράση της κεντρικής τράπεζας ως «δανειστριάς εκτάκτου ανάγκης», το ΔΝΤ επιλέγει να διατηρήσει μια περισσότερο διπλωματική στάση, αμβλύνοντας τη σχετική διατύπωση⁶⁹⁴.

Τέλος, γίνεται αναφορά στην υποχρέωση δημοσιοποίησης, ανά τακτικά χρονικά διαστήματα, των οικονομικών καταστάσεων των λογοδοτουσών εποπτικών αρχών. Προτείνεται ο εξωτερικός έλεγχος των καταστάσεων αυτών από εξειδικευμένο ανεξάρτητο οργανισμό, ούτως ώστε να προκύπτουν με σαφήνεια όλες οι πληροφορίες που αναφέρονται στα έσοδα και στις δαπάνες της⁶⁹⁵. Η διασφάλιση της διαφανούς δράσης της

⁶⁹¹ *Ibidem*, Para. 4.1.

⁶⁹² *Ibidem*, Chapter II.

⁶⁹³ *Ibidem*, Chapter III.

‘Consistent with confidentiality and privacy of information on individual firms, aggregate information on emergency financial support by the central bank should be publicly disclosed through an appropriate central bank statement when such disclosure will not be disruptive to financial stability.’

***Ibidem*, Chapter III (3.2.3).**

⁶⁹⁵ *Ibidem*, Para. 4.2, 4.3.

επιπτικής αρχής, απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου για την εξασφάλιση της δημόσιας υποστήριξης των πολιτικών της, συμπληρώνεται από τη δημοσιοποίηση του κανονιστικού πλαισίου και των εφαρμοστικών αυτού πρακτικών που αποτρέπει την ανάπτυξη καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων στο εσωτερικό της⁶⁹⁶.

Όπως προκύπτει από τα προαναφερθέντα κείμενα αρχών, οι προβλεπόμενοι στόχοι πολιτικής καλύπτουν ένα μεγάλο μέρος της δράσης των λογοδοτούντων οργανισμών και διοικητικών αρχών. Ήδη από το σημείο αυτό μπορούμε να διατυπώσουμε τις εξής παρατηρήσεις: Πρώτον, ότι δεν λύνεται το βασικό πρόβλημα της εξάρτησης του καθεστώτος λογοδοσίας από αντικειμενικούς μεν παράγοντες (π.χ. το ύψος του επιτοκίου της αγοράς), η συνδρομή των οποίων όμως (ή, ορθότερα, ο βαθμός της απαιτούμενης συνδρομής των οποίων) καθορίζεται από το ίδιο το αντικείμενο της διαδικασίας λογοδοσίας. Και δεύτερον, ότι δεν προβλέπεται το όργανο που κατά προτίμηση θα επιβλέπει την τήρηση των διατυπούμενων αρχών, ούτε κάποιου είδους κύρωση επιβαλλόμενη επί του λογοδοτούντος οργανισμού, ζήτημα που ευλόγως συναρτάται με την ουσιαστική εν τέλει αποτελεσματικότητα των σχετικών προβλέψεων.

3.4. Η λογοδοσία στην ελληνική νομοθεσία και νομολογία

Ο όρος «λογοδοσία» εισήχθη στην ελληνική νομοθεσία αρχικά στο πεδίο του αστικού δικαίου, ως η βασική υποχρέωση του εντολοδόχου στο πλαίσιο της ενοχικής, άτυπης, αιτιώδους και χαριστικής⁶⁹⁷ σύμβασης εντολής (άρθρ. 713-729 ΑΚ⁶⁹⁸). Η σύμβαση εντολής μπορεί να συνάπτεται μεταξύ φυσικών ή νομικών προσώπων αδιακρίτως, είναι ελεύθερα ανακλητή, ενώ μπορεί ν' αποτελέσει διαρκή σύμβαση ή ν'

⁶⁹⁶ Βλ. αναλυτικά στην Παράγραφο υπό 4.4.

⁶⁹⁷ Έτσι η εντολή διακρίνεται από άλλες συμβατικές μορφές, όπως από τη σύμβαση εργασίας, από τη σύμβαση διεξαγωγής ξένων υποθέσεων και από τη σύμβαση έργου. Μάλιστα, κατά μερίδα της θεωρίας, η αποκαλούμενη και ως «έμμισθη εντολή» (μόνη τυποποιημένη νομοθετικά περίπτωση της οποίας είναι η «δικηγορική εντολή» του Κώδικα Περί Δικηγόρων, όπως εκάστοτε ισχύει – βλ. ν.δ. 3026/1954, Α' 235, και ήδη ν. 4194/2013, Α' 235) διαφοροποιείται ουσιαστικά από τις προβλέψεις του ΑΚ περί εντολής, διακρινόμενη σαφώς από αυτές *de lege ferenda*. Βλ. σε Γεωργιάδη, Α., «Ενοχικό Δίκαιο – Ειδικό Μέρος», Τόμος II, Εκδόσεις Σάκκουλα–Δίκαιο & Οικονομία, Αθήνα 2004, σελ. 56-57, 61. Για την έμμισθη εντολή, βλ. Γεωργιάδης, Α., «Ενοχικό Δίκαιο – Ειδικό Μέρος», Τόμος I, Εκδόσεις Σάκκουλα–Δίκαιο & Οικονομία, Αθήνα 2004, σελ. 23.

⁶⁹⁸ Π.Δ. 456 της 17/24 Οκτωβρίου 1984 (Α' 164).

αναφέρεται στην εκτέλεση συγκεκριμένης υπόθεσης ή αντικειμένου⁶⁹⁹. Η εν γένει ευελιξία της την καθιστά όχι απλώς συνηθέστατη στις συναλλαγές, αλλά και πρότυπο για πληθώρα άλλων συμβατικών σχέσεων, όπως οι σχέσεις των διοικητών νομικού προσώπου με το πρόσωπο αυτό, η διοίκηση αλλοτρίων, η εταιρία ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του διαχειριστή εταίρου και πληθώρα άλλων εννόμων σχέσεων του Εμπορικού, του Ναυτικού, του Τραπεζικού και του Χρηματοπιστηριακού Δικαίου⁷⁰⁰. Συνεπώς, παρά την σαφή διάκριση της σύμβασης εντολής του ιδιωτικού δικαίου από την «εντολή»/‘*mandat*’ του Συνταγματικού Δικαίου (στην οποία αναφερόμαστε εκτενώς σ’ επόμενο σημείο⁷⁰¹), οι επιρροές της πρώτης είναι εμφανείς στο σύνολο της έννομης τάξης.

Η υποχρέωση προς λογοδοσία αποτελεί βασικό καθήκον του εντολοδόχου, μετά την υποχρέωσή του να διεξαγάγει επιτυχώς (προς όφελος του εντολέα του, δηλαδή) την υπόθεση. Έτσι, η εντολή καθίσταται επαχθής για τον εντολοδόχο. Αναφέρεται στο αποτέλεσμα των αναληφθεισών υποχρεώσεών του να διεξαγάγει χωρίς αμοιβή την υπόθεση που του ανέθεσε ο εντολέας⁷⁰² εντός των ορίων της εντολής⁷⁰³, ακόμη και μετά τον θάνατο του εντολέα⁷⁰⁴, ευθυνόμενος για κάθε πταίσμα⁷⁰⁵ και χωρίς δικαίωμα υποκατάστασης άλλου για την εκτέλεσή της, με ορισμένες εξαιρέσεις⁷⁰⁶. από την πρόβλεψη αυτή του νόμου, προκύπτει ο «προσωπικός και εμπιστευτικός» χαρακτήρας της σύμβασης εντολής⁷⁰⁷, διαπλεκόμενος με την υποχρέωση του εντολοδόχου προς

⁶⁹⁹ Σε καμία όμως περίπτωση η εντολή δεν αποτελεί γενική εξουσιοδότηση προς νομική δέσμευση του εντολέα από τον εντολοδόχο, αφού τότε θα επρόκειτο για πληρεξουσιότητα· βλ. Γεωργιάδη, Α., «Ενοχικό Δίκαιο – Ειδικό Μέρος», Τόμος II, Εκδόσεις Σάκκουλα-Δίκαιο & Οικονομία, Αθήνα 2004, σελ. 59.

⁷⁰⁰ Γεωργιάδης, Α., «Ενοχικό Δίκαιο – Ειδικό Μέρος», Τόμος II, Εκδόσεις Σάκκουλα-Δίκαιο & Οικονομία, Αθήνα 2004, σελ. 53-55.

⁷⁰¹ Η εντολή, δηλαδή, του εκλογέα προς τους αντιπροσώπους του· για την σχετική λεπτομερή ανάλυση αυτού του είδους εντολής και των ειδών στα οποία διακρίνεται, βλ. κατωτέρω, Παράγραφος 7.3.3.

⁷⁰² Νομική ή υλική· βλ. άρθρ. 713 ΑΚ.

⁷⁰³ Άρθρ. 717 ΑΚ.

⁷⁰⁴ Άρθρ. 727 ΑΚ.

⁷⁰⁵ Άρθρ. 714 ΑΚ.

⁷⁰⁶ Άρθρ. 715 ΑΚ.

⁷⁰⁷ Γεωργιάδης, Α., «Ενοχικό Δίκαιο – Ειδικό Μέρος», Τόμος II, Εκδόσεις Σάκκουλα-Δίκαιο & Οικονομία, Αθήνα 2004, σελ. 58.

λογοδοσία. Η τελευταία, κατά τους ορισμούς του νόμου, συνίσταται στο ότι ο εντολοδόχος⁷⁰⁸

« [...] έχει υποχρέωση να παρέχει πληροφορίες στον εντολέα σχετικά με την υπόθεση που του ανατέθηκε και μετά το πέρας της εντολής οφείλει λογοδοσία.»

Άρθρο 718 ΑΚ

Όπως προκύπτει από την διατύπωση του νόμου, το περιεχόμενο της υποχρέωσης προς λογοδοσία συνίσταται κυρίως στο καθήκον πληροφόρησης του εντολέα αναφορικά με την πορεία της υπόθεσης που έχει αναθέσει στον εντολοδόχο και αναφορικά με τις συγκεκριμένες ενέργειες που έχουν αναληφθεί προς τον σκοπό αυτό. Η υποχρέωση δεν έχει συγκεκριμένο εκ του νόμου περιεχόμενο, αντιθέτως αυτό καθορίζεται *ad hoc*, βάσει των ιδιαίτερων συνθηκών κάθε περίπτωσης, της φύσης ου αντικειμένου της ανατεθείσας εργασίας και της αρχής της καλής πίστεως⁷⁰⁹. Έτσι, τεκμαίρεται λογικώς ότι για περισσότερο σύνθετα ή τεχνικά αντικείμενα, το κατά περίπτωση περιεχόμενο και τα μέσα λογοδοσίας δεν μπορούν να προκαθοριστούν με ασφάλεια· αντιθέτως, θα πρέπει να καθορίζονται κατά περίπτωση, με κριτήριο την αποτελεσματικότερη λογοδοσία του εντολοδόχου και την προσφορότερη εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού. Έτσι, ευέλικτα συμβατικά σχήματα όπως αυτό της σχέσης εντολής, ενδείκνυνται εξ αντικειμένου για τη νομική ρύθμιση τέτοιων έντονα τεχνικών και απρόβλεπτων εννόμων σχέσεων.

Η στενή σύνδεση της έννοιας της λογοδοσίας με την διαχείριση αλλότριων υποθέσεων, συνδυαστικά με την ευελιξία που παρουσιάζει η κατασκευή αυτή του Ιδιωτικού Δικαίου, επέκτειναν την χρησιμοποίησή της πέρα από το πλαίσιο της ρύθμισης των συμβατικών σχέσεων των ιδιωτών. φθάνοντας μέχρι και τους θεσμούς λογοδοσίας που στηρίζονται στην *principal-agent theory*⁷¹⁰, με διαφορές φυσικά ανάλογες της φύσης

⁷⁰⁸ Οι άλλες υποχρεώσεις του εντολοδόχου αφορούν στην υποχρέωσή του να αποδώσει στον εντολέα καθετί που έλαβε για την εκτέλεση της εντολής ή απέκτησε από την εκτέλεσή της (άρθρ. 719 ΑΚ) και στην απόδοση τόκου στον εντολέα εάν χρησιμοποίησε για τον εαυτό του χρήματα εκείνου (άρθρ. 720 ΑΚ)· εξ άλλου, προβλέπονται και υποχρεώσεις του εντολέα, ήτοι η προκαταβολή των δαπανών που απαιτούνται για την εκτέλεση της εντολής, η απόδοση στον εντολοδόχο ο,τιδήποτε αυτός δαπάνησε για την κανονική εκτέλεση της εντολής και η ανόρθωση κάθε ζημίας που ο εντολοδόχος έπαθε χωρίς πταίσμα του κατά την εκτέλεση της εντολής (άρθρ. 721-723 ΑΚ).

⁷⁰⁹ Γεωργιάδης, Α., «Ενοχικό Δίκαιο – Ειδικό Μέρος», Τόμος ΙΙ, Εκδόσεις Σάκκουλα–Δίκαιο & Οικονομία, Αθήνα 2004, σελ. 72-73.

⁷¹⁰ Gailmard, S., ‘Accountability and Principal-Agent Theory’, Chapter prepared for the Oxford Handbook of Public Accountability, 2012, p. 3, 4.

της σχέσης που συνδέει αντιπροσωπευόμενο και αντιπρόσωπο ως Δημοσίου ή Ιδιωτικού δικαίου⁷¹¹. Συνεπώς, οι βασικές αρχές της λειτουργίας της υποχρέωσης προς λογοδοσία αποτελούν κοινό τόπο τόσο στο πλαίσιο του Αστικού Δικαίου, όσο και της θεωρίας των θεσμών.

Σε αυτό το πλαίσιο, η χρήση της έννοιας «λογοδοσία»⁷¹² εκ μέρους του έλληνα νομοθέτη γίνεται όλο και συχνότερη με την πάροδο των ετών, ιδίως στο πλαίσιο θέσπισης μηχανισμών που επιτείνουν την διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα στο πλαίσιο της άσκησης δημοσίων πολιτικών, χωρίς όμως να παρατηρείται κάποια επιστημονικώς ενδιαφέρουσα συνέπεια ή συνοχή στη χρήση του όρου αυτού⁷¹³, πέρα από την σταθερή αντιμετώπισή της ως απαραίτητο συμπλήρωμα της άσκησης δημόσιας εξουσίας, από όποια εξουσία του κράτους κι αν λαμβάνει χώρα αυτή⁷¹⁴.

⁷¹¹ Βλ. Παραγράφους υπό 3.6.1. και υπό 3.7.

⁷¹² Κάποιες φορές με τη χρήση του προσδιορισμού «δημόσια» προκειμένου για την απόδοση της *'accountability'*, βλ. το στοιχείο 1 του άρθρου 17 του π.δ. 28/2015 (Α' 34), «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία», που επαναλαμβάνει το περιεχόμενο του άρθρου 12Α του ν. 3448/2006, όπως προστέθηκε με το άρθρο 12 του ν. 4305/2014.

⁷¹³ Εντελώς ενδεικτικά, αναφορά στην έννοια της λογοδοσίας μπορεί να βρει κανείς σε νομοθετήματα σχετικά με την ρύθμιση της ευθύνης του διοικητικού συμβουλίου του Πανελληνίου Ιατρικού Συλλόγου ενώπιον της Γενικής Συνέλευσης (άρθρ. 389, 314 και 315 ν. 4512/2018, Α' 5), με την διάρθρωση και λειτουργία της Διεύθυνσης Οικονομικής Διαχείρισης του Εθνικού Τυπογραφείου (άρθρ. 11 π.δ. 29/2018, Α' 58) ενώ παρόμοιες αναφορές γίνονται στο πλαίσιο της ίδρυσης και λειτουργίας σχεδόν κάθε δημόσιου φορέα ή ταμείου (βλ., ενδεικτικώς, άρθρ. 4 π.δ. 26/2017 Α' 48, «Συγκρότηση και λειτουργία Δημόσιων Στρατιωτικών Ταμείων στο Στρατό Ξηράς», και άρθρο μόνον του π.δ. 5/2017, Α' 10, «Προσαρμογή διατάξεων του π.δ. 272/1985 «Οργάνωση και αρμοδιότητες του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία "Επιτροπή Εγχώριας Περιουσίας Κυθήρων και Αντικυθήρων" (Α' 101), όπως ισχύει, σε αυτές του ν. 3852/2010 "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης" (Α' 87) και ρύθμιση των οργανωτικών και λειτουργικών σχέσεων του Δήμου Κυθήρων με την Επιτροπή Εγχώριας Περιουσίας, Ρυθμίσεις για την εφαρμογή των Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής και άλλες διατάξεις»).

⁷¹⁴ Βλ. το Προοίμιο της Απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής των Ελλήνων «για τον Κώδικα Δεοντολογίας των μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου» (Αποφ. Πρωτ. 5370, Διεκπ. 3849 Α' 67/2016), όπου επισημαίνεται ότι «η θέσπιση Κώδικα Δεοντολογίας των μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου συμβάλλει στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης του λαού προς το θεσμό του Κοινοβουλίου, εν γένει, και το έργο των βουλευτών ειδικότερα. Απαντά στην απαίτηση των σύγχρονων κοινωνιών να υφίσταται διαφάνεια και αξιοπιστία κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και λογοδοσία των φορέων της. Ενισχύει τον αλληλοσεβασμό των μελών του Κοινοβουλίου και τη δέσμευσή τους ως προς την τήρηση κανόνων κοινοβουλευτικής δεοντολογίας.»

Η νομολογιακή προσέγγιση αυτής της σύνδεσης της λογοδοσίας με την άσκηση δημόσιας εξουσίας γίνεται, εξ αντικειμένου, στο πλαίσιο της διοικητικής δικαιοδοσίας. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, επιλαμβανόμενη επί διοικητικών διαφορών υπερβολικά ευρείας τυπολογίας⁷¹⁵, επιχειρεί μεν παρεμπίπτουσες αναφορές στην έννοια της λογοδοσίας, ιδίως μετά από αναφορά σε αιτιολογικές εκθέσεις νομοθετημάτων στο πλαίσιο της άσκησης του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου των πράξεων της Διοίκησης⁷¹⁶, οι αναφορές όμως αυτές είναι, κατά τα ως άνω ισχύοντα σε επίπεδο νομοθέτησης, περιπτώσιολογικές, ασυστηματοποίητες εξ ου και χωρίς κάποιο ιδιαίτερο ερευνητικό ενδιαφέρον εν προκειμένω.

Αντιθέτως, η έννοια της δημόσιας λογοδοσίας, ως απόρροια της διαχείρισης δημοσίου χρήματος, αποτελεί κεντρικό πυλώνα της νομολογίας του ελληνικού ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου⁷¹⁷: το Ελεγκτικό Συνέδριο (εφ' εξής: ΕΛΣυν) προσεγγίζει την έννοια της λογοδοσίας των δημοσίων υπολόγων συστηματικά κατά τα τις τελευταίες δεκαετίες ως έννοια προσδιοριστική των ορίων της ίδιας της δικαιοδοσίας του⁷¹⁸, αποδίδοντάς της, μάλιστα, ισχύ γενικής αρχής της καθόλου οργάνωσης του κοινοβουλευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος:

⁷¹⁵ Βλ. άρθρ. 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1-3 Συντάγματος, π.δ. 361/2001 (Α' 244) και εντελώς ενδεικτικά, ν. 702/1977 (Α' 268), ν. 1406/1983 (Α' 182), από κοινού με πλειάδα ειδικών νομοθετημάτων, που σχηματοποιούν τα όρια της δικαιοδοσίας του ΣτΕ και των τ.δ.δ..

⁷¹⁶ Βλ., εντελώς ενδεικτικά, ΣτΕ (Τμ. Γ') 2357/2014, με την οποία κρίθηκε αίτηση ακύρωσης αποφάσεως του Συμβουλίου Ιδρύματος του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, με την οποία επελέγησαν οι υποψήφιοι για εκλογή στο αξίωμα του Πρύτανη του ως άνω Πανεπιστημίου, όπου αναφέρεται ότι το Συμβούλιο Ιδρύματος του Πανεπιστημίου, όπως αυτό προβλεπόταν από τον ν. 4009/2011, «αποτελεί ένα αποτελεσματικό όργανο εποπτείας και λογοδοσίας σε αυτό των λοιπών οργάνων κάθε ιδρύματος» (Σκ. 8), και ΔΕΦΑΘ 1102/2017, όπου εξετάζεται η νομιμότητα της επιβολής κυρώσεων εκ μέρους της Επιτροπής Ανταγωνισμού στην Α.Ε.Π.Ι. (Σκ. 6).

⁷¹⁷ Βλ. άρθρ. 31 ν. 4270/2013, «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143), όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή της με το άρθρο 10 παρ.10 ν.4337/2015 (Α' 129).

⁷¹⁸ Για εξαντλητική εξέταση του θέματος, ιδίως στο πλαίσιο άσκησης του κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, βλ. σε Βλαχέα, Κ., Δήμου, Κ., Ζώη, Κ., Καϊμενάκη, Ε., Κουλουμπίνη, Ε., Λιακόπουλος, Β., Λιάσκα, Ε., Λιγωμένου, Α., Λυκεσά, Ε. και Σταματάτος, Γερ. (επιμ.: Μαραγκού, Γ.), «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, σελ. 3, 9, 10, 12, 18, 21 επ., 103, 290-295, 337-339, 353-355, 361, 367, 371, 377 και 379.

«η υποχρέωσή του (σ.σ.: του δημόσιου υπολόγου) να αποδίδει λογαριασμό για τη διαχείρισή του [...] αποτελεί ειδικότερη έκφραση της απορρέουσας από τις γενικές αρχές οργάνωσης του κοινοβουλευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος υποχρέωσης για λογοδοσία όποιου φυσικού ή νομικού προσώπου διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα, σύμφωνα με τις ειδικότερες πρόνοιες που πρέπει να λαμβάνει η έννομη τάξη για την οργάνωση της διαδικασίας αυτής.»⁷¹⁹

Η αναφορά στα βασικά σημεία της σειράς αυτής της νομολογίας του ΕΛΣυν κρίνεται επιβεβλημένη, ιδίως εν όψει της εν προκειμένω εξέτασης της έννοιας της λογοδοσίας στο πλαίσιο της διαχείρισης δημοσίου χρήματος: η διάσταση αυτή της έννοιας της λογοδοσίας, ήτοι στο πεδίο της άσκησης δημοσίας εξουσίας υπό την μορφή της διαχείρισης δημοσίου χρήματος, αποτελεί τον πλέον εξελιγμένο και πολυσύνθετο τομέα λογοδοσίας, το ερευνητικό ενδιαφέρον του οποίου προσομοιάζει εν πολλοίς με εκείνο της μελέτης αυτής.

Ο έλεγχος της δημοσιολογιστικής δράσης των διοικητικών οργάνων και προσώπων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και η επιβολή κυρώσεων σε όσους εξ αυτών παρουσιάζουν δημοσιολογιστική συμπεριφορά η οποία κρίνεται ως μη νόμιμη συνιστούν βασικές αποστολές του ΕΛΣυν⁷²⁰. Για την θεμελίωση σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση της

⁷¹⁹ Βλ. ΕΛΣυν (Ολ.) 877/2016, (Τμ. VII) 1092/2017.

⁷²⁰ Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης (άρθρ. 1 ν. 4129/2013, Α' 52) ανέθεσε στο Ελεγκτικό Συνέδριο πλειάδα δικαστικών, γνωμοδοτικών και διοικητικών αρμοδιοτήτων, σε εκτέλεση του άρθρου 98 του Συντάγματος, ιδίως δε να: ασκεί τον προβλεπόμενο από το άρθρο 98 παρ.1 περίπτωση α' του Συντάγματος έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 33 του παρόντος νόμου, και των άλλων νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν, να διενεργεί υποχρεωτικά κατασταλατικό έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή τους απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, αλλά και κάθε φορέα που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, να εποπτεύει τους δημόσιους υπολόγους όσον αφορά την τήρηση των διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικού και τις εγγυήσεις που παρέχουν οι δημόσιοι υπόλογοι σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, να ασκεί έλεγχο νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών, να διενεργεί έλεγχο για κάθε έργο, προμήθεια, επιχορήγηση, ενίσχυση κλπ. και γενικά για κάθε πρόγραμμα που χρηματοδοτείται είτε ολικά είτε μερικά από την Ευρωπαϊκή Ένωση, να αποφαινεται για την απαλλαγή από την ευθύνη των υπολόγων που λογοδοτούν ενώπιον του για κάθε απώλεια, έλλειψη ή φθορά χρημάτων, υλικού ή παραστατικών στοιχείων πληρωμής κάθε είδους, να κρίνει τις ενστάσεις κατά των πράξεων ή παραλείψεων του Υπουργού Οικονομικών κατά την άσκηση της αρμοδιότητας του προς εκτέλεση των πράξεων ή αποφάσεων κανονισμού σύνταξης σε βάρος του Δημοσίου ή την πληρωμή των συντάξεων γενικά, περιλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν καταλογισμό σύνταξης που εισπράχθηκε αχρεωσίτως, να δικάζει τις υποθέσεις που αναφέρονται στην αστική ευθύνη των πολιτικών και στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των

δικαιοδοσίας του ΕΛΣυν, όπως αυτή οριοθετείται σχετικώς από τα στοιχεία γ' και στ' της πρώτης παραγράφου του άρθρου 98 του Συντάγματος⁷²¹, κατά την παλαιότερη νομολογία του δικαστηρίου κρίσιμη ήταν η έννοια του δημοσίου υπολόγου, οι προϋποθέσεις για την συνδρομή της οποίας ήταν περισσότερο τυπικές παρά ουσιαστικές⁷²².

Με την πάροδο των ετών η νομολογία μεταστράφηκε, δίνοντας μεγαλύτερο βάρος, εκτός από την έννοια του δημοσίου υπολόγου, στην ουσιαστική διαχείριση του δημοσίου χρήματος με στόχο την αποτελεσματικότερη προστασία του τελευταίου από φαινόμενα κακοδιαχείρισης· προς τον σκοπό αυτό, η ελεγκτική αρμοδιότητα του ΕΛΣυν και η πρωτογενώς εκ του Συντάγματος δικαιοδοσία του περί εκδικάσεως των σχετικών διαφορών που ανακύπτουν από τον έλεγχο της διαχειρίσεως του δημοσίου χρήματος (είτε αυτός λαμβάνει χώρα από όργανα του ΕΛΣυν, ήτοι Επιτρόπους ή υπαλλήλους της Υπηρεσίας Επιτρόπου⁷²³, είτε όχι) οριοθετούνται και από τις έννοιες της δημόσιας διαχειρίσεως, του ελλείμματος στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, του καταλογισμού για απώλεια δημοσίου χρήματος ή για ανοικεία εκταμίευση αυτού και, κυρίως, του ελέγχου του δημοσίου λογαριασμού, μέρος της οποίας αποτελεί και η έννοια της λογοδοσίας του δημοσίου υπολόγου.

Ο.Τ.Α. και των άλλων Ν.Π.Δ.Δ. για ζημία που προκλήθηκε στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. ή σε άλλα Ν.Π.Δ.Δ., και να δικάζει τις εφέσεις που υπάγονται με βάση τις κείμενες διατάξεις στην αρμοδιότητα του κατά καταλογιστικών αποφάσεων, οι οποίες εκδίδονται από τους Υπουργούς ή άλλα αρμόδια προς τούτο συλλογικά ή μη όργανα της διοίκησης και αφορούν τη διαχείριση υλικού ή χρημάτων του Δημοσίου ή των Ν.Π.Δ.Δ. γενικώς, κατά των πράξεων των Κλιμακίων και Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου αυτές προβλέπονται από τις διατάξεις του παρόντος και κατά των πράξεων κανονισμού σύνταξης της Υπηρεσίας Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, όπως και να αποφαίνεται για υποθέσεις που ανακύπτουν από τον έλεγχο περιουσιακής κατάστασης των προσώπων που αναφέρονται στα άρθρα 2 παράγραφοι 19 και 20, 3 παρ. 13 και 4 παρ. 13 του ν. 2343/1995 (Α' 211), 1 του Ν. 3213/2003 (Α' 309) και 1 παρ. 1 του Ν. 4065/2012 (Α' 77).

⁷²¹ Που ορίζουν ότι «1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: [...] γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο. [...] στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.»

⁷²² ΕΛΣυν (Τμ. V) 1045/2001, 604/2003· βλ. σε βλ. σε Βλαχέα, Κ., Δήμου, Κ., Ζώη, Κ., Καϊμενάκη, Ε., Κουλουμπίνη, Ε., Λιακόπουλος, Β., Λιάσκα, Ε., Λιγωμένου, Α., Λυκεσά, Ε. και Σταματάτος, Γερ. (επιμ.: Μαραγκού, Γ.), «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, σελ. 18.

⁷²³ Μετά τον ν. 4055/2012 (Α' 51).

Εξ άλλου, ως δημόσιος υπόλογος θεωρείται όποιος (δημόσιος λειτουργός, υπάλληλος ή και ιδιώτης ακόμα) διαχειρίζεται, κατόπιν νόμιμης ή μη ανάθεσης των σχετικών καθηκόντων, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο, καθώς και όποιος άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος⁷²⁴. Σχετικώς, η νόμιμη ανάθεση διαχειριστικών καθηκόντων καθιστά τον δημόσιο υπόλογο *de jure* υπόλογο, η άσκηση διαχειριστικών καθηκόντων χωρίς σχετική εξουσιοδότηση των καθιστά *de facto* υπόλογο, ενώ ο χαρακτηρισμός του ως δημοσίου υπολόγου από το νόμο ανεξαρτήτως της άσκησης εκ μέρους του πράξεων διαχείρισης του δημοσίου χρήματος τον καθιστά *de lege* υπόλογο⁷²⁵, σε κάθε περίπτωση ευθυνόμενο απέναντι στο δημόσιο για κάθε πλημμέλεια στη διαχείρισή του και για κάθε πταίσμα, ακόμη και σε βαθμό ελαφράς αμελείας⁷²⁶. Κρίσιμο στοιχείο για την στοιχειοθέτηση της έννοιας του υπολόγου είναι η κατοχή χρημάτων, αξιών ή υλικού του Δημοσίου με την εκ μέρους του υποχρέωση αποδόσεως (επιστροφής) του ληφθέντος πράγματος ή του εισπραχθέντος τιμήματος, ανεξαρτήτως της ειδικότερης έννομης αιτίας επί της οποίας ερείδεται η επιστροφή αυτή· έτσι, και στο σημείο αυτό ή έννοια της λογοδοσίας των δημοσίων υπολόγων, όπως στοιχειοθετείται από τη νομολογία του ΕλΣυν, διασταυρώνεται με όσα προηγήθηκαν, αφού και εδώ η ανάληψη της κατοχής του δημοσίου χρήματος *lato sensu* από τον (*de jure, de facto* ή *de lege*) υπόλογο, πρέπει να έχει συντελεσθεί με τους όρους της διαχείρισης αλλότριας υπόθεσης⁷²⁷ - έτσι, η ανάληψη του δημοσίου χρήματος ή η αφαίρεση των αξιών ή του υλικού του Δημοσίου με οποιονδήποτε άλλο σκοπό, όπως π.χ. της ιδιοποίησής του συνεπεία υπεξαίρεσης, αρκεί προκειμένου να μην θεμελιωθεί η ιδιότητα του δημοσίου υπολόγου⁷²⁸. Πέρα από τους κατά τα ως άνω υπολόγους, υπεύθυνος λογοδοσίας απέναντι στο ΕλΣυν είναι και κάθε «συνευθυνόμενος», εκείνος, δηλαδή, ο οποίος χωρίς να είναι ή να θεωρείται εκ του νόμου δημόσιος υπόλογος, ή να έχει ασκήσει εν τοις

⁷²⁴ Όπως τα άρθρα 98 παρ. 1 Σ, 44 παρ. 2 ν. 4129/2013, 150 ν. 4270/2014 και 35 ν.δ.496/1972 ερμηνεύονται σχετικώς από τη νομολογία του ΕλΣυν.

⁷²⁵ ΕλΣυν (Ολ.) 439/2012.

⁷²⁶ ΕλΣυν (Ολ.) 1244/1997, 454/2008, 953/2010, 1026/2011.

⁷²⁷ Βλ. σε Βλαχέα, Κ., Δήμου, Κ., Ζώη, Κ., Καϊμενάκη, Ε., Κουλουμπίνη, Ε., Λιακόπουλος, Β., Λιάσκα, Ε., Λιγωμένου, Α., Λυκεσά, Ε. και Σταματάτος, Γερ. (επιμ.: Μαραγκού, Γ.), «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, σελ. 353, Μέρος [7,3], Διάγραμμα Ι.

⁷²⁸ Ενδεικτικώς, βλ. ΕλΣυν (Ολ.) 1808/2014, 723/2012, 3289/2011, 1492 και 1396/2000, 1244/1997.

πράγμασι καθήκοντα υπολόγου, αναμειγνύεται με οιονδήποτε τρόπο στην διαχειριστική διαδικασία με τέτοιον τρόπο, ώστε η δράση του να επενεργεί αποφασιστικά στην εκταμίευση του δημοσίου χρήματος και επηρεάζει την ομαλή διεξαγωγή της διαχείρισης, με τρόπο ώστε χωρίς την ανάμειξη αυτή δεν θα μπορούσε να αρχίσει και να περατωθεί η διαχειριστική διαδικασία, ούτε να προκληθεί το διαπιστούμενο στην οικεία διαχείριση έλλειμμα· ως περιπτώσεις συνευθυνόμενων καταγράφονται νομολογιακώς οι προϊστάμενοι του τμήματος φ.π.α. των δ.ο.υ. σε περιπτώσεις αχρεώστητων επιστροφών φ.π.α., τα μέλη των επιτροπών παραλαβής δημοσίων έργων και οι δημόσιοι υπάλληλοι που υπογράφουν (αδιαφόρως του εάν τους έχει απονεμηθεί σχετική αρμοδιότητα) πρωτόκολλα καλής εκτέλεσης δημοσίου έργου, χωρίς να συντρέχουν οι απαιτούμενες προϋποθέσεις⁷²⁹. Επίσης, σε υποχρέωση επιστροφής των αχρεωστήτως ληφθέντων χρημάτων, αξιών ή και υλικού του Δημοσίου υπόκεινται και οι αχρεωστήτως λαβόντες αυτά, οι οποίοι μάλιστα καταλογίζονται από τα αρμόδια όργανα κατά δέσμια αρμοδιότητα των τελευταίων⁷³⁰.

Επικεντρώνομενη στην έννοια του δημόσιου λογαριασμού, η νομολογία συνάγει από την διατύπωση των στοιχείων γ' και σ' της πρώτης παραγράφου του άρθρου 98 του Συντάγματος ότι αποτελεί έννοια γένους, ταυτιζόμενη κατά περιεχόμενο με την λογοδοσία ως σύνολο του δημοσίου υπολόγου⁷³¹ – η δε λογοδοτική αυτή ευθύνη αποτελεί απόρροια μόνου αυτού του υλικού γεγονότος της άσκησης διαχείρισης του δημόσιου χρήματος ή του δημοσίου υλικού ή των αξιών που ανήκουν σε δημόσια διαχείριση⁷³². Περαιτέρω, όμως, στην έννοια του δημόσιου λογαριασμού περιλαμβάνεται και οποιαδήποτε, ανεξαρτήτως τύπου, απεικόνιση των εσόδων και εξόδων δημόσιας διαχείρισης, ακόμη και η καταγραφή των συγκεκριμένων εκταμιεύσεων για την μισθοδοσία ενός και μόνου δημοσίου υπαλλήλου⁷³³. Έτσι, ως έλεγχος διαχείρισης

⁷²⁹ ΕΛΣυν (Ολ.) 2325/2012, 1034/2011, 2161/2006, 1573 και 1456/2008.

⁷³⁰ Με εφαρμογή, ωστόσο, εν προκειμένω της αρχής της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως, βλ. σε ΕΛΣυν (Ολ.) 1246/2014, 1680/2009, 2438/2008, 1453/2006, 1428/2005 κ.α..

⁷³¹ βλ. σε Βλαχέα, Κ., Δήμου, Κ., Ζώη, Κ., Καϊμενάκη, Ε., Κουλουμπίνη, Ε., Λιακόπουλος, Β., Λιάσκα, Ε., Λιγωμένου, Α., Λυκεσά, Ε. και Σταματάτος, Γερ. (επιμ.: Μαραγκού, Γ.), «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, σελ. 12-13.

⁷³² ΕΛΣυν (Ολ.) 1396/2000.

⁷³³ Για την ιδιαίτερος πλούσια περιπτώσιολογία των ελεγχόμενων λογαριασμών, βλ. άρθρ. 1, 38 παρ. 1, 50, 51 ν. 4129/2013, 155 ν. 4270/2014, 163 παρ. 5 και 164 ν.

των δημοσίων υπολόγων νοείται οποιαδήποτε αυτεπάγγελτη ή μη ενέργεια δημόσιας αρχής που έχει ως αντικείμενο ή συνέπειά της την έστω και μερική επιβεβαίωση του ορθώς έχειν της διαχείρισης αυτής, όχι μόνο ως επαλήθευση των λογιστικών πράξεων που περιέχει ο λογαριασμός, αλλά και υπό την μορφή κάθε έρευνας που διεξάγεται η νομιμότητα των δεδομένων (ιδίως, των διαχειριστικών στοιχείων του υπολόγου) στα οποία αυτός στηρίζεται, όπως π.χ. η έρευνα περί της υπάρξεως ή μη του ουσιαστικού δικαιώματος του ποσού της εκταμιεύσεως του δημοσίου χρήματος εκ μέρους του εκάστοτε λαβόντος⁷³⁴ - ακόμη και του αχρεωστήτως, κατά τα άρθρα 904 επ. του Αστικού Κώδικα.

Το τελευταίο αυτό ζήτημα αποτελεί εμφατικό παράδειγμα του ότι η ευρεία αυτή ανάγνωση της έννοιας των δημοσίων λογαριασμών έχει ως άμεση απόρροια την διεύρυνση της δικαιοδοσίας του ΕΛΣυν, βάσει και του κριτηρίου της υποκείμενης έννομης σχέσης, το οποίο προκρίνεται σταθερά από τη νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου ως προς την εξέταση της θεμελίωσης της δικαιοδοσίας του εκάστοτε κρίνοντος δικαστηρίου⁷³⁵. Η «οίκοθεν» διεύρυνση αυτή της δικαιοδοσίας του ΕΛΣυν, μάλιστα, έλαβε χώρα και επί δικαιοδοτικής ύλης την οποία το ίδιο το δημοσιονομικό δικαστήριο απεμπολούσε επί μακρόν⁷³⁶, με την αιτιολογία ότι πρωταρχική αποστολή του είναι αποκλειστικώς ο έλεγχος της νομιμότητας των δημοσίων δαπανών και η προστασία του δημοσίου χρήματος, κάτι που οριοθετεί την δικαιοδοτική αρμοδιότητά του εντός των πλαισίων του καταλογισμού των δημοσίων υπολόγων για τις παράνομες και ανοίκειες δαπάνες που διενήργησαν και την ελεγκτική αρμοδιότητά του στην αποτροπή της παράνομης ή ανοίκειας εκταμίευσης του δημοσίου χρήματος στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών⁷³⁷. Έτσι, το δικαστήριο παγίως

3463/2006, 276 ν. 3852/2010, 26 και 27 ν. 992/1979, 4 παρ. 3^ε, 12παρ. 1, 6 και 8 ν.δ.1264/1942.

⁷³⁴ ΕΛΣυν (Ολ.) 1104/2007, 2310/2009.

⁷³⁵ Βλ. την βασική ΑΕΔ 4/2001.

⁷³⁶ ΕΛΣυν (Ολ.) 1326/1982, 961/2000, ΕΛΣυν (Τμ. Ι) 1313/1999, 1201/2005.

⁷³⁷ Η επί μακρόν κρατήσασα αυτή άποψη του ΕΛΣυν ευρίσκετο σε απόλυτη ευθυγράμμιση με τον κανόνα του γαλλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, ότι 'la Cour des comptes juge les comptes, pas les comptables'. *Assemblée Nationale*, 'Fiche de Synthèse N°9 : La Cour des Comptes', 22 mai 2017· at <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/la-cour-des-comptes> (Τελευταία πρόσβαση: 24.6.2018).

απέρριπτε ως απαραδέκτως προβαλλόμενο ισχυρισμό περί αδικαιολογήτου πλουτισμού εκ μέρους των καταλογισθέντων δημοσίων υπολόγων ή αχρεωστήτως λαβόντων. Μετά από στροφή, όμως, της σχετικής νομολογίας του, το ΕΛΣυν αποδέχεται (θέση που κρατεί ως σήμερα) ότι κατά την εκδίκαση διαφορών που αναφύονται από την προσβολή καταλογιστικών πράξεων⁷³⁸ απεκδύεται της ελεγκτικής του φύσης, παρέχοντας πλέον έργο δικαιοδοτικό. Κατά την παροχή δε του δικαιοδοτικού αυτού έργου του, δεσμευόμενο από τις διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, γίνεται δεκτό ότι το ΕΛΣυν οφείλει να παράσχει πλήρη δικαιοδοτική προστασία κρίνοντας επί κάθε ζητήματος ευθέως ή παρεμπιπτόντως ανακύπτοντος ενώπιόν του, στο πλαίσιο της αρμοδίας (κατά τα ως άνω) αχθείσης ενώπιόν του διαφοράς. Ως τέτοιο δε χαρακτηρίζεται και κάθε ζήτημα αιτούμενο της προστασίας των δικαιωμάτων ή/και συμφερόντων του καταλογισθέντος, όπως αυτό του αδικαιολογήτου πλουτισμού του Δημοσίου μετά την έκδοση καταλογιστικής πράξης⁷³⁹.

Ο εκ μέρους του ΕΛΣυν διενεργούμενος έλεγχος επί της διαχείρισης των δημοσίων υπολόγων βασίζεται επί συγκεκριμένων αρχών οικονομικής διαχείρισης που πλέον ταυτίζονται ή έχουν σε μεγάλο βαθμό ευθυγραμμιστεί με τις αρχές που θέτουν ως πρότυπο χρηστής οικονομικής διαχείρισης ελεγκτικοί οργανισμοί παγκοσμίου βεληνεκούς, όπως ο *INTOSAI*, ζήτημα στο οποίο θ' αναφερθούμε αναλυτικώς στην ακόλουθη παράγραφο υπό III.iii. Συγκεκριμένα, υπό τους σχετικούς ορισμούς πλέον και του έλληνα νομοθέτη στο πλαίσιο του νέου νόμου για το Δημόσιο Λογιστικό⁷⁴⁰, ο έλεγχος του ΕΛΣυν (προληπτικός, κατασταλτικός ή κατά προτεραιότητα κατασταλτικός⁷⁴¹, τακτικός ή έκτακτος) επί της διαχείρισεως των δημοσίων υπολόγων λαμβάνει χώρα με στόχο τον έλεγχο (α) της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία αναλύεται στις αρχές της

⁷³⁸ Κατά το άρθρ. 98 παρ. 1 στ' του Συντάγματος.

⁷³⁹ Βλ. την αρχική ΕΛΣυν (Ολ.) 543/2013, 1917/2013 και, μεταξύ πολλών άλλων που ακολούθησαν, τις ΕΛΣυν (Ολ.) 2495/2016 και ΕΛΣυν 1730/2016 και 239/2017. Ως σήμερα, βάσει της σειράς αυτής των αποφάσεων, γίνεται δεκτή η προβολή του ισχυρισμού περί αδικαιολογήτου πλουτισμού εκ μέρους του καταλογισθέντος ως αχρεωστήτως λαβόντος (με την πλήρωση, φυσικά, των τιθέμενων από το νόμο και τη νομολογία προϋποθέσεις), ενώ στις περιπτώσεις καταλογισμού υπεχόντων ευθύνη υπολόγου ή/και συνευθυνόμενου όχι (στις μεν περιπτώσεις ουσιαστικού ελλείμματος καθόλου, στις δε τυπικού «αναπληρούμενου» από την δικαστική εκτίμηση του επιβληθέντος ποσού του καταλογισμού βάσει της αρχής της αναλογικότητας – άρθρ. 25 παρ. 1 Σ).

⁷⁴⁰ Βλ. άρθρ. 39 και 51 του ν. 4129/2013 (Α' 52).

⁷⁴¹ Κατ' άρθρον 3 παρ. 4 του ν. 2307/1995, βλ. ΕΛΣυν (Τμ. VII) 2288/2014.

οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, (β) της ορθής τήρησης του ισχύοντος κατά περίπτωση λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, (γ) της τήρησης και ενημέρωσης των λογαριασμών του λογοδοτούντος, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, (δ) τη νόμιμη λήψη δανείων, (ε) τη νομιμότητα της διαχείρισης της κινητής και ακίνητης περιουσίας, (στ) την έγκαιρη απόδοση των υπέρ τρίτων κρατήσεων, στην είσπραξη των οποίων έχει τυχόν ανατεθεί στον υπόλογο και, τέλος, (ζ) στον έλεγχο συστημάτων του ελεγχόμενου φορέα⁷⁴². Οι προσπάθειες συσχετισμού της έννοιας της αποτελεσματικής δημόσιας λογοδοσίας των δημοσίων υπολόγων σε παγκόσμιο επίπεδο, είναι προφανείς.

3.5. Λογοδοσία και αποτελεσματικότητα

Επανερχόμενοι στο επίπεδο της θεωρίας, θα επικεντρωθούμε στην Παράγραφο αυτή στον συσχετισμό του βαθμού λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα με την αποτελεσματικότητά τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Οι παρατηρήσεις που θα ακολουθήσουν συμπληρώνουν τα ιστορικά πορίσματα που συνδέουν το οικονομικό προβάδισμα των σύγχρονων δυτικών οικονομιών με τους θεσμούς διαφάνειας και λογοδοσίας της (*lato sensu*) κυβέρνησης (ιδίως στο πλαίσιο του χρηματοπιστωτικού τομέα), τα οποία παρατέθηκαν στο πρώτο κεφάλαιο. Επί του θέματος, παρουσιάζει ενδιαφέρον να παραθέσουμε τις σχετικές απόψεις του οργάνου διοίκησης του *Federal Reserve System*, στο πλαίσιο ενημέρωσης της κοινής γνώμης σχετικά με τους λόγους λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της *Federal Open Market Committee*, με στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας:

[...] “FOMC is firmly committed to fulfilling its statutory mandate from the Congress [σ.σ.: and] seeks to explain its monetary policy decisions to the public as clearly as possible [σ.σ.: because] clarity facilitates well-informed decision-making by households and businesses, reduces economic and financial uncertainty, increases the effectiveness of monetary policy, and enhances transparency and accountability.”⁷⁴³

⁷⁴² Βλ. άρθρ. 40 του ν. 4129/2013 (Α' 52).

⁷⁴³ *Board of Governors of the Federal Reserve System*, Press Release, ‘Federal Reserve issues FOMC statement of longer-run goals and policy strategy’, Jan 25, 2012· at <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20120125c.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Εξ άλλου, η θεωρία επισημαίνει ότι σε περιόδους που χαρακτηρίστηκαν από αυξημένη διαφάνεια στη δράση της αμερικανικής κεντρικής τράπεζας, αυτό είχε θετική επίπτωση στις προβλέψεις περί των επιτοκίων δανεισμού, αυξάνοντας από τη σκοπιά αυτή την αποτελεσματικότητα της δράσης του οργανισμού⁷⁴⁴. Το ιστορικό αυτό προηγούμενο οδήγησε και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα να συνδέσει άμεσα (σε θεωρητικό επίπεδο, τουλάχιστον) την έννοια της διαφάνειας, βασική συνιστώσα της οποίας αποτελεί η δημοκρατική λογοδοσία, με την επίτευξη μεγαλύτερου βαθμού αποτελεσματικότητας της δράσης μιας κεντρικής τράπεζας⁷⁴⁵.

Σε επίπεδο αρχών, τουλάχιστον, οι «τεχνοκράτες» (σε αντιδιαστολή με το πολιτικό προσωπικό) ένθεν κακείθεν του Ατλαντικού δείχνουν να συμμερίζονται τόσο τα πορίσματα της επιστήμης, όσο και το ιστορικό υπόδειγμα των δυτικών οικονομιών, που καταδεικνύουν ότι -και στο πεδίο της ρύθμισης της χρηματοπιστωτικής αγοράς- η δημοκρατική αρχή και οι διατυπώσεις λογοδοσίας και διαφάνειας που αυτή επιβάλλει όχι μόνο δεν αποτελούν μουσειακά κατάλοιπα συνταγματικής θεωρίας, αλλά κινητήριο δύναμη για την οικονομία. Η ανάγνωση αυτή των συνταγματικών προβλέψεων σχετικά με τη δημοκρατική λογοδοσία των εποπτικών αρχών είναι απαραίτητη προκειμένου να θέσει τα σχετικά ζητήματα στο πλαίσιο της επίτευξης βιώσιμης και μακρόπνοης οικονομικής ανάπτυξης της κοινωνίας, και όχι σ' εκείνο της «αστυνομικής» θεώρησης των υποχρεώσεων λογοδοσίας, ως ακαδημαϊκών καταλοίπων μιας άλλης εποχής, που το μόνο που προσφέρουν είναι ακόμη περισσότερες γραφειοκρατικές αγκυλώσεις στη λειτουργία του λογοδοτούντος.

3.6. Η κανονιστική διάσταση του καθεστώτος λογοδοσίας

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, στο εξεταζόμενο πλαίσιο της λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα τα πράγματα είναι αρκετά διαφορετικά από τα γενικώς ισχύοντα για τη λογοδοσία των άλλων παικτών του πολιτεύματος. Αυτό αφ' ενός λόγω των αυξημένων διατυπώσεων της ανεξαρτησίας των εποπτών, που καθιστά το

⁷⁴⁴ Swanson, E., 'Federal Reserve Transparency and Financial Market Forecasts of Short-Term Interest Rates', Board of Governors of the Federal Reserve, JEL Classification: E52, E58, E43, E44, Version 1.2, February 9, 2004· at <http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2004/200406/200406pap.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁴⁵ Βλ. σε *European Central Bank*, 'The Accountability of the ECB', Monthly Bulletin, November 2002, p. 45.

πεδίο λογοδοσίας τους περιορισμένο *de lege lata*, και αφ' ετέρου λόγω της ιδιαίτερας τεχνικής φύσης των εργασιών τους, που καθιστά τους μηχανισμούς λογοδοσίας του πολιτεύματος *de facto* ανεπαρκείς, τουλάχιστον υπό την παραδοσιακή τους μορφή, προκειμένου για την επιτέλεση του σκοπού τους στην περίπτωση αυτή, δεδομένης της αντικειμενικής επιστημονικής ανεπάρκειας των εκλεγμένων αντιπροσώπων να αξιολογήσουν το υλικό που τίθεται ενώπιόν τους από τις εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα κατά την διαδικασία λογοδοσίας των τελευταίων, ή/και της ανεπάρκειας χρόνου αυτών (των εκλεγμένων αντιπροσώπων) προκειμένου να προβούν στην απαιτούμενη ενδελεχή εξέταση των στοιχείων αυτών, καθιστώντας την δυνατότητα της ουσιαστικής ενώπιόν τους λογοδοσίας πρακτικώς εφαρμόσιμη.

Ωστόσο, παρά τις εγγενείς δυσχέρειες αυτές, το ζήτημα της λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα δεν είναι απόν από τα θεσμικά κείμενα που ρυθμίζουν το καθεστώς τους, ούτε και από τα κείμενα αρχών και καλών πρακτικών που εκδίδονται εκ μέρους των *forum* επιτροπών εποπτιών:

-Το διεθνές *forum* των εποπτικών αρχών για τις επενδυτικές υπηρεσίες ('IOSCO')⁷⁴⁶ αναφέρεται ρητώς στο ζήτημα στο κείμενο Στόχων και Αρχών της ασφαλιστικής νομοθεσίας, τονίζοντας τη σημασία της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας του επόπιη⁷⁴⁷:

A. Principles Relating to the Regulator

[...] 2. *The Regulator should be operationally independent and accountable in the exercise of its functions and powers.*

-Το ίδιο και το διεθνές *forum* των εποπτικών αρχών για τις ασφαλιστικές και ανασφαλιστικές υπηρεσίες ('IAIS')⁷⁴⁸, αναδεικνύοντας το αίτημα για ανεξάρτητες εποπτικές αρχές, εξοπλισμένες με τις κατάλληλες αρμοδιότητες προκειμένου να επιτελέσουν το ρόλο τους, τιθέμενες, όμως, υπό καθεστώς «διαφάνειας και λογοδοσίας»⁷⁴⁹:

⁷⁴⁶ *International Organization of Securities Commissions.*

⁷⁴⁷ 'Objectives and Principles of Securities Regulation', June 2010, Part A(2)· at <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD323.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁴⁸ *International Association of Insurance Supervisors*· at <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles//file/70028/all-adopted-icps-updated-november-2017> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁴⁹ 'IAIS Insurance Core Principles', November 2017, Principles No 3, 4· at

Principle 3

Supervisory authority- The supervisory authority: has adequate powers, legal protection and financial resources to exercise its functions and powers; is operationally independent and accountable in the exercise of its functions and powers; and hires, trains and maintains sufficient staff with high professional standards; and treats confidential information appropriately.

Principle 4

Supervisory process - The supervisory authority conducts its functions in a transparent and accountable manner.'

-Και η Επιτροπή της Βασιλείας επαναλαμβάνει το ως άνω αίτημα πολιτικής⁷⁵⁰, ήδη μάλιστα στη «Δεύτερη Θεμελιώδη Αρχή» σχετικά με την αποτελεσματική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα⁷⁵¹. η αποτελεσματική λογοδοσία ανάγεται σε αδιαπραγμάτευτο αντίβαρο στην ανεξαρτητη δράση της εκάστοτε εθνικής εποπτικής αρχής, με απαραίτητη, *expressis verbis*, τη νομοθετική κατοχύρωσή του. Μάλιστα, η λογοδοσία δεν καταλαμβάνει μόνο τον έλεγχο των νομικών πράξεων δράση του ελεγχόμενου επόπτη, αλλά ακόμη και τη θέση στόχων εκ μέρους του, διευρύνοντας το περιεχόμενο των όρων «πράξεις και παραλείψεις» του λογοδοτούντος, παρά, μάλιστα, το γεγονός ότι η ίδια η

file:///C:/Users/giann_000/Downloads/All_adopted_ICPs_updated_November_2017.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁵⁰ Για εκτενή σχολιασμό του ζητήματος του δημοκρατικού ελλείμματος που παρουσιάζεται στη δράση των ρυθμιστικών αρχών ειδικά για αναφορικά με την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα, με ειδική αναφορά στη λειτουργία της Επιτροπής της Βασιλείας, βλ. *Hubble, P.*, 'U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit', 88 NYU Law Review 1802, 2013. Η διαπίστωση αυτή, βέβαια, προϋποθέτει λογικά το (ως και τις μέρες μας, τουλάχιστον) δεδομένο, ότι δηλαδή η δημοκρατική νομιμοποίηση ενός θεσμού (πρέπει να) αποτιμάται βάσει των παραδοσιακών νομικών εννοιών και μηχανισμών· βλ. *Slaughter, A.-M.*, 'Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks', 39 Government & Opposition Monitor 159, 2004, p. 174-186. Και αυτό, γιατί δεν υπάρχει απόλυτη συμφωνία τόσο για το ότι οι παραδοσιακοί μηχανισμοί δημοκρατικής λογοδοσίας επιτυγχάνουν στην πράξη την αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος (*Rubin, E.*, 'Getting Past Democracy', 149 U. PA. L. REV. 711, 2001, p. 713-14, *Moravcsik, A.*, 'In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union', 40 Journal of Common Market Studies 603, 2002, p. 605 και *Moravcsik, A.*, 'Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis', 39 Government & Opposition 336, 2004, p. 337) όσο και για το ότι η ίδια η αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος στο πλαίσιο της εποπτείας επί των χρηματοπιστωτικών αγορών είναι αναγκαία (*Hubble, ibidem*, απ' όπου και η ως άνω παρατιθέμενη βιβλιογραφία).

⁷⁵¹ *Basel Committee on Banking Supervision*, 'Core Principles for Effective Banking Supervision', Bank for International Settlements, September 2012, Principle 1· at <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Επιτροπή δεν εμφανίζει πολλά από τα συνήθη χαρακτηριστικά μιας δημοκρατικά λειτουργούσας αρχής⁷⁵², όπως η μη-πρόβλεψη της από κάποια διεθνή σύμβαση ή συνθήκη και η νομική ανυπαρξία κάθε πράξης της, πριν από την υιοθέτησή της από κράτη ή υπερεθνικούς οργανισμούς.

Αναφορικά, δε, με την ίδια την Επιτροπή της Βασιλείας, η οποία και αφορά *rationae materiae* τη μελέτη αυτή, υποστηρίζεται⁷⁵³ ότι η «δημοκρατική» της «στροφή» προϊόντων των χρόνων, δεν περιορίζεται στη διατύπωση άτυπων συστάσεων με αποδέκτες τις εθνικές εποπτικές αρχές, αλλά αντίθετα αποτυπώνεται και στη δική της εσωτερική λειτουργία, μέσω της υιοθέτησης ‘*notice-and-comment*’ διαδικασιών, τόσο σε υπερεθνικό, όσο και σε εθνικό επίπεδο.

3.6.1. Ιδιαιτερότητες της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών: εξειδίκευση

Οι *Briault*, *Haldane* και *King*⁷⁵⁴ ήταν οι πρώτοι (1996) που κατηγοροποίησαν σε ικανοποιητικό βαθμό τα κριτήρια εξέτασης της έντασης του καθεστώτος λογοδοσίας ειδικώς των κεντρικών τραπεζών και του βαθμού της αποτελεσματικότητάς της, έργο που συνεχίστηκε από τους *de Haan*, *Amttenbrink* και *Eijffinger* μόλις δύο χρόνια αργότερα⁷⁵⁵.

Τα τέσσερα κριτήρια που χρησιμοποίησαν οι πρώτοι είναι η ύπαρξη και ο βαθμός του εξωτερικού ελέγχου της κεντρικής τράπεζας από το

⁷⁵² Βλ. *Zaring, D.*, ‘International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Institutions’, 33 *Texas International Law Journal* 281, 1998, p. 302 και *Slaughter, A.-M.*, ‘The Accountability of Government Networks’, 8 *Indiana Journal of Global Legal Studies* 347, 2001, p. 347-48. Η «ατυπική» αυτή μορφή της Επιτροπής, οφείλεται στην «ενσωμάτωσή» της σε άλλους υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Παγκόσμια Τράπεζα, κατά την εξήγηση μέρους της θεωρίας: *de Burca, G.*, ‘Developing Democracy Beyond the State’, 46 *Columbia Journal of Transnational Law* 221, 2008, p. 235. Χωρίς, φυσικά, η ιδιαιτερότητα αυτή να έχει αρνητική επίπτωση στην αποτελεσματική λειτουργία της αρχής: Κάθε άλλο! Βλ. *Hubble, P.*, ‘U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit’, 88 *NYU Law Review* 1802, 2013, p. 1805-1806.

⁷⁵³ *Barr, M. & Miller, G.*, ‘Global Administrative Law: The View from Basel’, 17 *European Journal International Law* 15, 2006, p. 420-426.

⁷⁵⁴ *Briault, C.B., A.G. Haldane and M.A. King.*, ‘Independence and Accountability’, paper presented at the Seventh International Conference of the Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, Tokyo, October 1995, BoE Working Paper Series, no. 49, April 1996, p. 18 et seq..

⁷⁵⁵ *de Haan, J., Amttenbrink, F. and Eijffinger, S.*, ‘Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification’ (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, p. 6, 7, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

κοινοβούλιο, ο βαθμός και το εύρος της δημοσιότητας που λαμβάνουν τα πρακτικά συνεδριάσεων της κεντρικής τράπεζας όταν αυτή συνεδριάζει για ν' αποφασίσει επί ζητημάτων που άπτονται της άσκησης της νομισματικής πολιτικής, η έκδοση εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας τακτικής έκθεσης επί της πορείας του πληθωρισμού και της άσκησης της νομισματικής πολιτικής και η έκδοση ενημερωτικών δελτίων επί των ασκουμένων από αυτήν αρμοδιοτήτων εν γένει, όπως και η αρμοδιότητα της κυβέρνησης ή του κοινοβουλίου να αποπέμψει τα μέλη της διοίκησης της κεντρικής τράπεζας σε περιπτώσεις κακής εκτέλεσης των καθηκόντων τους. Έτσι, κάθε χώρα «βαθμολογείται» με αριθμητική τιμή 2.0 στην περίπτωση που ο καταστατικός νόμος της κεντρικής της τράπεζας εμπεριέχει την πρόβλεψη, εν είδει μιας «ανωτέρας βίας» στον χώρο της άσκησης της νομισματικής πολιτικής, «ρήτρας διαφυγής»/ *'escape clause'*⁷⁵⁶. εάν δεν αποκλείεται εκ των προτέρων η δυνατότητα της βουλής ή/και της κυβέρνησης να επιβάλει την πολιτική της σε ζητήματα αποκλειστικής αρμοδιότητας της κεντρικής τράπεζας, η χώρα βαθμολογείται με αριθμητική τιμή 1.0, ενώ σε περίπτωση ανυπαρξίας οιασδήποτε συνταγματικής ή νομοθετικής πρόβλεψης περί των ζητημάτων αυτών, απονέμεται η αριθμητική τιμή 0. Στην προσπάθεια αυτή «βαθμολόγησης» των καθεστώτων λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών, αποδόθηκε η μομφή ότι αγνοεί τα *ad hoc* χαρακτηριστικά

⁷⁵⁶ Όπως εξηγεί η Κεντρική Τράπεζα της Ρουμανίας,

'Escape clauses define ex ante a narrow set of circumstances that are beyond the control of monetary policy and therefore circumscribe the responsibility of the National Bank [...] for achieving the announced inflation targets. These circumstances **include: major hikes in world prices** of raw materials, energy-producing materials and other commodities; **natural disasters and other exceptional events** that induce either supply (in terms of costs) or demand side impact on prices, as well as unpredictable changes in agricultural producer prices; **large fluctuations of the exchange rate** of the leu that are decoupled from domestic economic fundamentals as well as from the monetary policy pursued by the National Bank of Romania; **major deviations from the administered price adjustment program announced by the Government**, in terms of both magnitude and timing; **divergence from the programmed fiscal and incomes policies**, in terms of both implementation and final results. Since the proper recourse to escape clauses constitutes a prerequisite for the central bank's credibility, they are to be put forward with utmost caution, and only for well justified reasons.

Circumscribing the central bank's responsibility for attaining the inflation target contingent upon escape clauses helps to properly set the targets and thus to project the disinflation path, as well as to analyze the actual inflation outcomes relative to the target band.'

At <http://www.bnr.ro/Escape-Clauses-3664.aspx?pid=3664> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης, αξιολογώντας το με μηδενική αριθμητική τιμή αδιακρίτως⁷⁵⁷.

Έτσι, η προσπάθεια αυτή ποσοτικοποίησης εξελίχθηκε⁷⁵⁸, περιλαμβάνοντας μια σειρά αρκετών επιπρόσθετων επιμέρους μεταβλητών, οι οποίες αυξάνουν πράγματι το εύρος των συνεξεταζόμενων παραγόντων, καθιστώντας την τελική μεταβλητή περί της αποτελεσματικότητας του καθεστώτος λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας μάλλον ασφαλέστερη και σίγουρα επιστημονικώς περισσότερο ενδιαφέρουσα. Οι περαιτέρω εξεταζόμενες μεταβλητές είναι οι εξής:

Εν πρώτοις, σχετίζονται με το ζήτημα της διαδικασίας διαμόρφωσης των στόχων νομισματικής πολιτικής και αφορούν στο κατά πόσον η ίδια η καταστατική νομοθεσία της κεντρικής τράπεζας περιλαμβάνει ρυθμίσεις για την διαμόρφωση των στόχων νομισματικής πολιτικής (1), στο εάν οι στόχοι αυτοί ιεραρχούνται σαφώς (2), στο εάν καθορίζονται και «ποσοτικοποιούνται» με σαφήνεια (3), είτε ευθέως εκ της νομοθεσίας (με την πρόβλεψη, π.χ., του μεγίστου επιτρεπομένου ποσοστού του ρυθμού του πληθωρισμού), είτε επί τη βάση σαφώς καθοριζόμενων νομοθετικώς κριτηρίων (4). Στο πλαίσιο αυτό, το ίδιο το περιεχόμενο του στόχου νομισματικής πολιτικής είναι αδιάφορο, αν και στην συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων αφορά στην σταθερότητα των τιμών, ενώ το βάρος της *ratio* αφορά τον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας που χαρακτηρίζει την δράση της κεντρικής τράπεζας. Κρίσιμη είναι εν προκειμένω η ύπαρξη τυχόν συνδυασμού ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας τόσο της διαμόρφωσης του στόχου οικονομικής πολιτικής όσο και των μέσων για την πραγμάτωσή του, το όργανο ενώπιον του οποίου αυτή λογοδοτεί δεν μπορεί εξ αντικειμένου να επιτελέσει αποτελεσματικά τον σκοπό του⁷⁵⁹.

Η επόμενη ομάδα μεταβλητών αφορούν στην διαφάνεια της ασκούμενης από την κεντρική τράπεζα νομισματικής πολιτικής, και αποτελείται από τα εξής επιμέρους στοιχεία: το εάν υπάρχει πρόβλεψη, νομοθετική ή κανονιστική, τακτικής έκδοσης εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας

⁷⁵⁷ *de Haan, J., Amtenbrink, F. and Eijffinger, S.*, 'Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification' (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, Note N° 16, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁵⁸ *Ibidem*, p. 12 et seq..

⁷⁵⁹ *Goodhart, C.*, 'Notenbankunabhaengigkeit und Demokratie – Podiumdiskussion', in: Oesterreichische Nationalbank, Die bedeutung der Unabhaengigkeit der Notenbank fuer die Glaubwuerdigkeit der Europaeischen Geldpolitik, Volkswirtschaftliche Tagung 1997, Vienna, 1997, p. 168.

έκθεσης οποιασδήποτε μορφής σχετικά με τον ετήσιο ρυθμό πληθωρισμού ή των ληφθέντων μέτρων νομισματικής πολιτικής (5), το εάν τα πρακτικά συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου της κεντρικής τράπεζας δημοσιοποιούνται εντός ευλόγου χρόνου⁷⁶⁰ (6) και το κατά πόσον αυτή υποχρεούται να επεξηγεί δημόσια το ποσοστό κατά το οποίο επέτυχε τους στόχους που είχαν τεθεί για το προηγούμενο οικονομικό έτος (7)· στο σημείο αυτό, απαραίτητο συμπλήρωμα αποτελεί η παρατήρηση ότι η πρόβλεψη ενός και συγκεκριμένου στόχου⁷⁶¹, ή τουλάχιστον ενός βασικού στόχου ασκούμενης πολιτικής εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας συντελεί στην αποτελεσματικότερη λογοδοσία του, εν αντιθέσει με την πρόβλεψη πολλών, ασαφών και μη ιεραρχούμενων (ή ακόμη και αλληλοσυγκρουόμενων) στόχων⁷⁶². Οι *de Haan, Amtenbrink* και *Eijffinger*⁷⁶³ εντοπίζουν ένα τέτοιο σχετικό παράδειγμα στον καταστατικό νόμο του *Federal Reserve System*· συγκεκριμένα, στην πρώτη περίοδο του section 2A (1) του *Federal Reserve Act*, ορίζεται ότι:

‘The Board of Governors of the Fed and the Federal Open Market Committee shall maintain long run growth of the monetary and credit aggregates commensurate with the economy’s long run potential to increase production, so as to promote effectively the goals of maximum employment, stable process, and moderate long-interest rates.’

Ωστόσο, ιεράρχηση των σωρευτικώς παρατιθέμενων στόχων αυτών, δεν επιχειρείται ούτε στο ίδιο το σώμα του ίδιου του νομοθετικού κειμένου, ούτε κάποιου άλλου, παραχωρώντας, έτσι, μεγάλα περιθώρια διακριτικής δράσης στην κεντρική τράπεζα.

⁷⁶⁰ Μπορεί να πρόκειται περί αόριστης νομικής έννοιας, προφανώς όμως τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας (πρέπει να) ελέγχονται, ακόμη και στην περίπτωση που η ελεγχόμενη δράση είναι αυτή μιας ανεξάρτητης αρχής· για παράδειγμα, το διάστημα των τριάντα ετών που ορίζει ο καταστατικός νόμος της γερμανικής κεντρικής τράπεζας, μπορεί να θεωρείται ως εύλογο για την επιστήμη της ιστορίας, σίγουρα όμως όχι για αυτή του διοικητικού δικαίου.

⁷⁶¹ Όπως, π.χ., η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών που συγκεκριμενοποιείται στην διατήρηση του ρυθμού πληθωρισμού σε ποσοστό 0 – 2% σε βάθος διετίας.

⁷⁶² *Lastra, R. - M.*, ‘European Monetary Union and Central Bank Independence’, in M. Andenas, L. Gormley, C. Hadjiemmanuil and I. Harden (eds.), *European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework*, London: Kluwer Law International, 1997, p. 324 et seq..

⁷⁶³ *de Haan, J., Amtenbrink, F. and Eijffinger, S.*, ‘Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification’, CentER Discussion Paper Series N° 9854, May 1, 1998, p. 5, Note N° 16· at <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Μειονέκτημα της απόπειρας αυτής ποσοτικοποίησης του καθεστώτος λογοδοσίας επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων αντιμετωπίζει τον κίνδυνο της εξαγωγής στρεβλών συμπερασμάτων εάν δεν συνεξετασθεί με τους κατά περίπτωση κρίσιμους «αστερίσκους». Ως τέτοιος σημειώνεται, για παράδειγμα, η θεσμική ιδιομορφία της κεντρικής τράπεζας της Νέας Ζηλανδίας, όπου τις κρίσιμες αποφάσεις λαμβάνει ατομικώς ο διοικητής της αρχής και όχι το διοικητικό της συμβούλιο, συνεπώς οποιαδήποτε πρόβλεψη περί δημοσιότητας των πρακτικών των συνεδριάσεων του οποίου στερείται περιεχομένου. Κρίσιμη είναι και η διάκριση μεταξύ πρακτικών και πλήρους απομαγνητοφωνήσεως των συνεδριάσεων, με τα μεν πρώτα, στην περίπτωση π.χ. της *Monetary Policy Committee* της *Bank of England*, να δημοσιοποιούνται ακόμη μέσα στην ίδια μέρα των συνεδριάσεων⁷⁶⁴, τα δε δεύτερα με καθυστέρηση οκτώ ετών.

Η τελευταία ομάδα κριτηρίων είναι και η πλέον ενδιαφέρουσα από θεσμικής απόψεως, αφού διερευνά το πολιτειακό όργανο που φέρει την τελική ευθύνη για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Για ν' απαντηθεί το ερώτημα αυτό, εξετάζονται κατά σειρά: Το εάν η κεντρική τράπεζα υπόκειται σε στενό και διαρκή έλεγχο (*'monitoring'*) από το κοινοβούλιο, ήτοι κατά πόσον η σχέση τους βαίνει πέραν του συνήθως συμβαίνοντος, της «παραδοσιακής», δηλαδή, υποχρέωσης της κεντρικής τράπεζας να υποβάλλει ετήσια έκθεση πεπραγμένων ενώπιον της λαϊκής αντιπροσωπείας· η στενότερη σχέση αυτή θα συνίσταται, συνήθως, στην υποχρέωση συχνότερης χρονικώς και αναλυτικότερης ποιοτικώς απόδοσης «εξηγήσεων» ενώπιον του κοινοβουλίου (8). Το εάν η κυβέρνηση ή το κοινοβούλιο έχει την αρμοδιότητα να αναμιχθεί στην άσκηση πολιτικής εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας (9) και το εάν, σε μια τέτοια περίπτωση, η κεντρική τράπεζα έχει τη νομική δυνατότητα αμφισβήτησης της διοικητικής αυτής πράξης (10)· ευλόγως, κατά την άποψή μας, η τυπική ισχύς του κανόνα δικαίου που απονέμει την αρμοδιότητα αυτή θα έπρεπε να συνεξετάζεται και η βαρύτητα του συντελεστή να διαφοροποιείται, τουλάχιστον σε βαθμό τριχοτόμησης, ήτοι αναλόγως της συνταγματικής, νομοθετικής ή κανονιστικής ισχύος του κανόνα δικαίου. Το εάν υπάρχει ανάμιξη του κοινοβουλίου ή/και της κυβέρνησης στην διαδικασία κινητοποίησης του μηχανισμού αντικατάστασης των διοικητών ή/και των μελών του διοικητικού συμβουλίου της κεντρικής τράπεζας, επέμβασης στο έργο τους ή αρνησικυρίας των αποφάσεών τους (*'override mechanism'*, 11). Επόμενο κριτήριο αποτελεί η τυπική ισχύς του κανόνα δικαίου που αποτελεί το

⁷⁶⁴ Μετά το 2015.

καταστατικό της κεντρικής τράπεζας (12), ήτοι το κατά πόσον μπορεί αυτό να τροποποιηθεί από μια συγκυριακή απλή πλειοψηφία στο κοινοβούλιο⁷⁶⁵. Αντιλαμβάνεται κανείς ότι το κριτήριο αυτό έχει ενδιαφέρον από καθαρά νομικής άποψης, ωστόσο η αξία του σχετικοποιείται έντονα από τις εκάστοτε κρατούσες πολιτικές συνθήκες· στο ζήτημα αυτό θα επιχειρήσουμε ιδιαίτερη αναφορά, μέσω της παράθεσης δύο παραδειγμάτων διαφορετικών μεταξύ τους, με κοινό στοιχείο την τυπική ισχύ των καταστατικών των κεντρικών τραπεζών, τα οποία αποτελούν τυπικούς νόμους, τροποποιούμενους με απλή πλειοψηφία στο κοινοβούλιο:

Box: κανονιστική ισχύς και πολιτική πραγματικότητα

Η περίπτωση της Τράπεζας της Ελλάδος αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα σχετικοποίησης του κριτηρίου της τυπικής ισχύος του καταστατικού της κεντρικής τράπεζας, ελέω της συμμετοχής της ελληνικής κεντρικής τράπεζας στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών. Εάν ωστόσο η ΤτΕ διατηρούσε την αυθυπαρξία της ως αποκλειστικώς εθνική κεντρική τράπεζα, θα αποτελούσε πράγματι κρίσιμο στοιχείο για την ρύθμιση των σχέσεων του Έλληνα κεντρικού τραπεζίτη (η προσωπική ανεξαρτησία του οποίου ρυθμίζεται με απλό νόμο) με την τότε Πρόεδρο της Βουλής των Ελλήνων (η οποία ανήκε στο πολιτικό κόμμα που είχε την πλειοψηφία των εδρών στο κοινοβούλιο) κατά το πρώτο εξάμηνο του 2015⁷⁶⁶.

Αντιθέτως, στην περίπτωση της γερμανικής κεντρικής τράπεζας, η αντιμετώπισή της από την κοινή γνώμη θωρακίζει την *Bundesbank* από κάθε συγκυριακό πολιτικό συσχετισμό, παρά την νομική ισχύ του καταστατικού της (απλός νόμος). Όπως σημειώνει ο επί μακρόν Πρόεδρος της, *Hans Tietmeyer*, η *Bundesbank* κέρδισε την εμπιστοσύνη των πολιτών λόγω των συνθηκών υψηλού πληθωρισμού που αντιμετώπισε η Γερμανική Οικονομία (και μάλιστα δύο φορές) στο πρώτο μισό του εικοστού αιώνα. Η συχνή εμφάνιση του φαινομένου αφ' ενός ευαισθητοποίησε το κοινό ως προς την αναγκαιότητα αντιμετώπισής του

⁷⁶⁵ Αναλυτικότερα, βλ. σε *Gormley, L. and de Haan, J.* 'The Democratic Deficit of the European Central Bank', *European Law Review* 21 (2), 1996, p. 95-112.

⁷⁶⁶ Βλ. σε <http://www.skai.gr/news/politics/article/290321/stournaras-pros-zoi-den-tha-parasto-stin-epitropi-thesmon-kai-diafaneias/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), και σε <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5251111/biaih-prosagwgh-stoyrnara-sthn-epitroph-deko-se-periptwsh-arnhshs-toy-epikalesthke-h-kwnstantopoyloy/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

και αφ' ετέρου ισχυροποίησε την εικόνα της κεντρικής τράπεζας. Η επιτυχής πρώτη δεκαετία λειτουργίας της *BdL* και της *Bundesbank*, στα πρώτα χρόνια μετά τον Β' ΠΠ, ευνόησαν την εσασεί διατήρηση των κεκτημένων της γερμανικής κεντρικής τράπεζας (ασάφεια του στόχου πολιτικής της και διακριτότητα ρόλων με την κυβέρνηση), δημιουργώντας μια «ασπίδα εμπιστοσύνης» της κοινής γνώμης σε αυτήν. Με τα λόγια του ίδιου του *Tietmeyer*,

*'the strong position of the Bundesbank is widely accepted by the general public questioning its independence even seems to be a national taboo. This social consensus has yielded strong support for the policy of the Bundesbank [...]. No government has ever seriously considered modifying the Bundesbank Act as a means to deal with cases of conflict, although it could have done so with a simple majority of the Parliament. Historical experience in Germany testifies to the success of the concept of an independent central bank.'*⁷⁶⁷

Συνεπώς, με το πλεονέκτημα γνώσεως των είκοσι ετών που χωρίζουν την παρούσα μελέτη από την διατύπωση των εξεταζόμενων κριτηρίων από τους *de Haan*, *Antenbrink* και *Eijffinger*⁷⁶⁸, θα προσθέταμε ως απαραίτητο τον συνυπολογισμό τυχόν συμμετοχής του κράτους σε διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς, που πιθανώς σχετικοποιεί την σημασία της τυπικής ισχύος του κανόνα που αποτελεί το καταστατικό της κεντρικής τράπεζας⁷⁶⁹. Εξ άλλου, εξεταστέα είναι σε κάθε περίπτωση η τυχόν πρόβλεψη αναγκαστικής σύμπραξης των κεφαλών της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας σε περίπτωση δυνατότητας τροποποίησης του καταστατικού νόμου της κεντρικής τράπεζας⁷⁷⁰, καθώς στην περίπτωση αυτή η κατ' ιδίαν ισχύς της κυβέρνησης ή του

⁷⁶⁷ *Tietmeyer, H.*, 'The role of an independent central bank in Europe', in *Downes, P. & Vaez-Zadeh, R.* (eds), 'The Evolving Role of Central Banks', International Monetary Fund, Central Banking Department, Washington 1991, p. 182-183.

⁷⁶⁸ *de Haan, J., Antenbrink, F. and Eijffinger, S.*, 'Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification', CentER Discussion Paper Series N° 9854, May 1, 1998, Note N° 16, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁶⁹ Στην περίπτωση της Ελλάδας, το μεν Καταστατικό της Τράπεζας της Ελλάδος συνιστά τυπικό νόμο, η συμμετοχή της κεντρικής Τράπεζας ωστόσο στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ανάγει το ζήτημα της ανεξαρτησίας της ηγεσίας της ΤτΕ απέναντι στην πολιτική εξουσία σε ζήτημα ρυθμιζόμενο από υπερνομοθετικής ισχύος διατάξεις, δυνάμει του άρθρου 28 του ελληνικού Συντάγματος, όπως το σχετικό Πρωτόκολλο της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης· βλ. αναλυτικά στο πέμπτο κεφάλαιο.

⁷⁷⁰ Όπως για παράδειγμα στις ΗΠΑ, όπου προκειμένου να τροποποιηθεί ο καταστατικός νόμος της κεντρικής τράπεζας προβλέπεται αθροιστικά τόσο αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων του Κογκρέσου, όσο και δικαίωμα αρνησικυρίας του Προέδρου.

κοινοβουλίου περιορίζεται. Ενώ κρίσιμα στοιχεία αποτελούν η *de facto* θεσμική ισχύς της κεντρικής τράπεζας⁷⁷¹, όπως και οι εκάστοτε πολιτικοί και κοινοβουλευτικοί συσχετισμοί.

Τελευταίο κριτήριο των «μεταβλητών ανεξαρτησίας» μιας κεντρικής τράπεζας, είναι η ύπαρξη ή μη πρόβλεψης δυνατότητας απομάκρυνσης του διοικητή της κεντρικής τράπεζας για λόγους κακής άσκησης των καθηκόντων του (13). Τυχόν πρόβλεψη τέτοιας δυνατότητας, σαφώς κατευθύνει τον συσχετισμό δυνάμεων υπέρ των εκλεγμένων οργάνων. Η τελευταία αυτή πρόβλεψη κυρώσεων σε περίπτωση αποτυχίας των οργάνων της κεντρικής τράπεζας να επιτύχει τους στόχους πολιτικής της αποτελεί την κύρια ειδοποιό διαφορά για την διάκριση της έννοιας της λογοδοσίας που καταγράφει ο *Schedler*⁷⁷² μεταξύ της *'answerability'*⁷⁷³, της «πολιτικού χαρακτήρα» δηλαδή πρόβλεψης περί υποχρέωσης του λογοδοτούντος να (επ)εξηγήσει δημοσίως το περιεχόμενο των αποφάσεών του και τα κίνητρα που οδήγησαν στην λήψη τους, και του *'enforcement'*, εγγενές συστατικό του οποίου είναι η πρόβλεψη επιβράβευσης στην περίπτωση επίτευξης των τεθέντων στόχων πολιτικής αλλά και κυρώσεων σε περίπτωση αποτυχίας σε αυτούς.

Όπως προκύπτει από την επισκόπηση της θεωρίας αναφορικά με την θέση κριτηρίων που θα πρέπει να πληροί το καθεστώς λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών, το κρίσιμο διαχρονικώς ερώτημα είναι η «ποσοτικοποίηση» (*'quantification'*, όπως αυθεντικώς τέθηκε ο όρος) του ζητήματος, στόχος στον οποίο κατέτειναν εξ αρχής οι σχετικές μελέτες. Το ζήτημα της «ποσοτικοποίησης» παρουσιάζει ενδιαφέρον στο πλαίσιο κάθε μορφής λογοδοσίας, ειδικώς όμως στην περίπτωση της ανεξάρτητης εποπτικής αρχής του χρηματοπιστωτικού τομέα περιπλέκεται ακόμη περισσότερο, λόγω του ότι η νομιμοποίηση «εκ του αποτελέσματος» αποτελεί τον ουσιαστικότερο παράγοντα νομιμοποίησης της δράσης του.

⁷⁷¹ Βλ. ολοκληρωμένη προσέγγιση των σχέσεων της κεντρικής τράπεζας με την κοινή γνώμη σε *Berger, H. & de Haan, J.*, 'A State Within the State? An Event Study on the Bundesbank (1948-1973)', *Scottish Journal of Political Economy*, 46(1), 1999, p. 17-39, και σε *Goodman, J.B.*, 'Monetary Sovereignty. The Politics of Central Banking in Western Europe', Cornell University Press, Ithaca und London 1992, p. 40.

⁷⁷² *Schedler, A.*, 'Conceptualizing Accountability', in *Schedler, A., Diamond, L. and Plattner, M.* (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (14; Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999), p. 13-28.

⁷⁷³ *Answerability* [Pronunciation / ,ɑ:ns(ə)rə'bilɪti// ,ɑns(ə)rə'bilɪti/]; Noun; Responsibility for explaining or justifying one's actions; 'the answerability of governments to the citizenry'. *Oxford English Living Dictionary*, at <https://en.oxforddictionaries.com/definition/answerability> .

Στο πλαίσιο αυτό, καταδεικνύεται σαφώς η κρισιμότητα των προβλέψεων σχετικά με το καθεστώς λογοδοσίας των εποπτικών αρχών που εντάσσονται στο υπόδειγμα αυτό, αφού στις πλείστες των περιπτώσεων, ο καθορισμός των στόχων που θα πρέπει να επιτύχει η κεντρική τράπεζα προκειμένου να θεωρηθεί και «κατ' αποτέλεσμα νομιμοποιημένη», γίνεται από την ίδια⁷⁷⁴. Ευλόγως, δύσκολα αποδέχεται κανείς, από θεσμικής σκοπιάς τουλάχιστον, την πλήρη αποτελεσματικότητα μιας διαδικασίας αξιολόγησης, το πλαίσιο της οποίας τίθεται από τον ίδιο τον αξιολογούμενο.

Ο καθορισμός των στόχων νομισματικής πολιτικής από τις ίδιες τις κεντρικές τράπεζες, παρά τις αρνητικές επιπτώσεις στη διαδικασία αξιολόγησής τους, θεωρείται αναπόφευκτος σε επίπεδο θεωρίας. Όπως αναλύθηκε, η επιρροή της δράσης μιας κεντρικής τράπεζας στο επίπεδο των τιμών, μέσω των εργαλείων νομισματικής πολιτικής που έχει στη διάθεσή της (βραχυπρόθεσμα επιτόκια, διαχείριση της ρευστότητας), μπορεί εξ αντικειμένου να είναι αποκλειστικά μεσοπρόθεσμα. Έτσι, καθίσταται αδύνατη η αντιστάθμιση απροσδόκητων βραχυπρόθεσμων διαταραχών του επιπέδου των τιμών⁷⁷⁵. Περαιτέρω, τυχόν καθορισμός συγκεκριμένου χρονικού ορίζοντα με στόχο την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων άσκησης της νομισματικής πολιτικής εκ μέρους μιας κεντρικής τράπεζας είναι πιθανό να αποδειχθεί ατελέσφορος, δεδομένης της εγγενούς αβεβαιότητας στο μηχανισμό μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής, όσο και της εξάρτησης της καταλληλότητας αντίδρασης σε διαταραχές τέτοιου είδους από μεταβλητές όπως η φύση, η διάρκεια και το μέγεθός τους⁷⁷⁶.

Οι δυσκολίες αντικειμενικής συγκεκριμενοποίησης των κρίσιμων αναφορικά με την «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίηση» των κεντρικών τραπεζών μεταβλητών, συναρτώνται άμεσα με το ζήτημα της δημοκρατικής τους λογοδοσίας. Αυτό για δύο βασικούς λόγους:

- Αφ' ενός, η έμμεση αναγωγή των αποφάσεων των κεντρικών τραπεζών στο εκλογικό σώμα, εγείρει με τρόπο επιτακτικότερο το αίτημα πολιτικής για την αποτελεσματική τους λογοδοσία, όχι μόνο προς την αποφυγή φαινομένων κατάχρησης εξουσίας, αλλά, όπως θα καταδειχθεί

⁷⁷⁴ Βλ. σχετικά τα επόμενα κεφάλαια του ειδικού μέρους (τέταρτο και πέμπτο) για το *Federal Reserve System*. και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα αντιστοίχως.

⁷⁷⁵ Ιδίως των τιμών των βασικών καταναλωτικών προϊόντων.

⁷⁷⁶ Αναλυτικά, σε *European Central Bank*, 'Recent Findings on Monetary Policy Transmission in the Euro Area', *Monthly Bulletin*, October 2002.

αναλυτικά, και ως μέσο αποτελεσματικότερης άσκησης των αρμοδιοτήτων τους⁷⁷⁷.

- Αφ' ετέρου, οι δυσκολίες αυτές καθιστούν τη διαδικασία επιλογής των κατάλληλων μηχανισμών λογοδοσίας τους συνθετότερη, αφού στη θέση των συνήθων κυρωτικών μηχανισμών, *in actu* προκρίνονται διαδικασίες διαρκούς και σε βάθος χρόνου εξέτασης των πεπραγμένων τους τόσο από το κοινοβούλιο, όσο και από το ευρύ κοινό⁷⁷⁸.

Η σημασία της λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας αποδίδεται και με όρους οικονομικής θεωρίας, στο πλαίσιο της σχέσης εντολέα-εντολοδόχου (*principal-agent relationship*)⁷⁷⁹ που τις συνδέει με τους πολίτες και, συνεκδοχικά, τους εκλεγμένους αντιπροσώπους τους⁷⁸⁰, με

⁷⁷⁷ *European Central Bank*, 'Recent Findings on Monetary Policy Transmission in the Euro Area', Monthly Bulletin, October 2002, p. 45, 46.

⁷⁷⁸ *European Central Bank*, 'Recent Findings on Monetary Policy Transmission in the Euro Area', Monthly Bulletin, October 2002, p. 47. Ωστόσο, σύμφωνα με τον ορισμό της έννοιας της λογοδοσίας από τους *Manin, Przeworski* και *Stokes*, δε νοείται αποτελεσματικό καθεστώς λογοδοσίας, χωρίς την πρόβλεψη κυρωτικών μηχανισμών, προκειμένου για το μοντέλο της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας:

'Governments are "accountable" if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not. An "accountability mechanism" is thus a map from the outcomes of actions (including messages that explain these actions) of public officials to sanctions by citizens.'

Manin, B., Przeworski, A. and Stokes, S., 'Introduction', in A. Przeworski, S. Stokes και B. Manin (eds) Democracy, Accountability and Representation, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

⁷⁷⁹ *ECB Monthly Bulletin*, 'The Accountability of the ECB', November 2002, p. 46-47· *Gailmard, S.*, 'Accountability and Principal-Agent Theory', Chapter prepared for the *Oxford Handbook of Public Accountability*, 2012, p. 6-9. Στο πεδίο του αστικού δικαίου, η σχέση αυτή (εντολή, συνήθως, αλλά μπορεί και άλλος τύπος σύμβασης) συναντάται στο πλαίσιο της εκούσιας αντιπροσωπεύσεως, η οποία απαιτεί την παροχή της εξουσίας αντιπροσωπεύσεως εκ μέρους του εντολέα με σχετική δικαιοπραξία, συνεπώς δε θα μπορούσε να εκφράσει τη σχέση μεταξύ ενός οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των πολιτών της. Προβλέπεται, όμως, και η μέσω διάταξης νόμου παροχή της εξουσίας αυτής αντιπροσωπεύσεως, οπότε, όμως, η έννοια της «εντολής» καθίσταται πολιτική, εκφεύγοντας των ορίων των αστικολογικών εννοιών (πρβλ. ΑΚ 211), βλ. σε *Σιασινόπουλο, Ν.*, «Η Άμεση Αντιπροσωπεύση, η Εσωτερική Σχέση Αντιπροσώπου και Αντιπροσωπευομένου και η Σημασία της στη Συμβολαιογραφική Πράξη», Δίκη, Μάρτιος 1997· at <http://kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=19169> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁸⁰ Ενδιαφέρον σχετικά ότι, όπως παρατέθηκε στην εισαγωγή του κεφαλαίου αυτού, και στο ελληνικό αστικό δίκαιο η έννοια της λογοδοσίας συναρτάται στενώς με την σύμβαση εντολής, εξ ου και με την έννοια της διαχείρισης ξένων υποθέσεων.

τις διαφορές φυσικά που συνεπάγεται το νομικό *status* των παραγόντων της σχέσης και η φύση των ασκούμενων καθηκόντων. Η πρόβλεψη διαδικασιών επιβράβευσης ή κυρωτικών μηχανισμών (αναλόγως του αν η «εντολοδόχος» κεντρική τράπεζα επιτυγχάνει ή όχι την εκπλήρωση του στόχου με τον οποίο έχει επιφορτισθεί), θα λειτουργήσουν -εκτός από μέσα λογοδοσίας του αντιπροσώπου- και ως κίνητρα για την επίτευξη του επιθυμητού αποτελέσματος, αφού, όπως παρατηρεί ο *M. A. Pollack*⁷⁸¹, ο εντολοδόχος συχνά παρουσιάζει τάσεις αποποίησης των ευθυνών του, με αντίστοιχες επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα του τρόπου άσκησης των καθηκόντων του. Στο σημείο αυτό δικαιολογείται και η αναγκαιότητα της χωριστής νομικής προσωπικότητας της κεντρικής τράπεζας, όπως και το πρόκριμα της ίδρυσης και λειτουργίας της υπό το μανδύα νομικής προσωπικότητας του ιδιωτικού δικαίου: πράγματι, όπως θα διευκρινισθεί αναλυτικά σε οικεία Παράγραφο⁷⁸², η σχέση εντολής ρυθμίζεται παραδοσιακά από το ιδιωτικό δίκαιο και λειτουργεί υπό τους όρους αυτού· αντιθέτως, η δημοσίου δικαίου σχέση της αντιπροσώπευσης η οποία χαρακτηρίζει το αντιπροσωπευτικό πολίτευμα, δεν απαιτεί καν χωριστή ενιαία νομική προσωπικότητα αντιπροσώπου και αντιπροσωπευομένων, δεν δεσμεύει τον αντιπρόσωπο επί της παραγωγής συγκεκριμένου αποτελέσματος, δεν είναι δε καθ' οιονδήποτε τρόπο ανακλητή⁷⁸³.

Πολύ περισσότερο, τα σημεία ζεύξης όλων των παραπάνω συνισταμένων του καθεστώτος λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών (κι όχι μόνο) καταδεικνύουν τον τρόπο ασφαλούς μετάβασης του δημοκρατικού πολιτεύματος σε μια νέα εποχή, εξασφαλίζοντας τη σταδιακή μετεξέλιξή του, χωρίς όμως την παράλληλη απεμπόληση των αξιών που εξασφάλισαν την ως σήμερα ύπαρξή του.

Από θεσμικής απόψεως, όπως παρατηρήθηκε και σε προηγούμενο σημείο, η λογοδοσία στην περίπτωση των κεντρικών τραπεζών λαμβάνει χώρα κυρίως προς το κοινοβούλιο⁷⁸⁴, εφ' όσον αυτό είναι τελικώς αρμόδιο και για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής, διατηρώντας την θεμελιώδη αρμοδιότητα μεταβολής του νομικού καθεστώτος της

⁷⁸¹ *Pollack, M. A.*, 'Delegation, agency, and agenda-setting in the European Community', *International Organization* 51, 1997, p. 99-134.

⁷⁸² Βλ. Παράγραφο υπό 7.3.3..

⁷⁸³ Έτσι, ο λαός δεν έχει ενιαία νομική προσωπικότητα στην κοινοβουλευτική δημοκρατία, κι όμως αντιπροσωπεύεται ως σύνολο από τους εκλεγένους αντιπροσώπους του, αποτελώντας μάλιστα το ανώτατο όργανο του κράτους· βλ. σε *Σπυρόπουλο, Φ.*, «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 37-39.

⁷⁸⁴ Βλ. και αμέσως επόμενη Παράγραφο.

κεντρικής τράπεζας. Κρίσιμος εν προκειμένω, αναφορικά με τον συσχετισμό δυνάμεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων, είναι ο αριθμός των νομοθετικών σωμάτων, αφού η τυχόν πρόβλεψη δύο τέτοιων, με δυνατότητα του ενός για την διατύπωση πρότασης μομφής κατά των μελών του οργάνου διοίκησης της κεντρικής τράπεζας, και του δευτέρου για την κρίση επί της διατυπούμενης κατηγορίας, αποδυναμώνει εμφανώς την δυνατότητα επέμβασης των εκλεγμένων αντιπροσώπων στην λειτουργία της κεντρικής τράπεζας. Το ίδιο, εξ άλλου, συμβαίνει και στην περίπτωση πρόβλεψης ομοφωνίας μεταξύ των δύο νομοθετικών σωμάτων⁷⁸⁵.

Εξ άλλου, η πρόβλεψη καταστατικής δυνατότητας της κυβέρνησης να επέμβει στο έργο της κεντρικής τράπεζας, με αμεσότερο τρόπο την πρόβλεψη *override mechanisms*, επίσης ανακατανέμει τους θεσμικούς συσχετισμούς δυνάμεων. Με τον τρόπο αυτό, εντάσσεται και η κυβέρνηση στο σχετικό πλαίσιο λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας, αλλά ταυτόχρονα επωμίζεται και μέρος της ευθύνης για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Η πρόβλεψη τέτοιων μηχανισμών εντάσσεται, σε συνέχεια των όσων προεκτέθηκαν για αντίστοιχες αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου, στην αντίστοιχη *ratio* περί της τελικής πολιτικής ευθύνης της κυβέρνησης περί της περιφρούρησης της «αξίας του χρήματος» και της διατήρησης της σταθερότητας των τιμών, ως θεμελιώδης έκφανση της άσκησης της γενικής πολιτικής της χώρας. Αυτό μπορεί να γίνει, πρώτον, με την πρόβλεψη αντικατάστασης των διοικούντων την κεντρική τράπεζα εκ μέρους της κυβέρνησης. Και, δεύτερον, με την πρόβλεψη αρμοδιότητας επέμβασης στο έργο τους (ήτοι της δυνατότητας έγκρισης, αναστολής, ακύρωσης ή, πολύ περισσότερο, αρνησικυρίας επί των αποφάσεων της κεντρικής τράπεζας), μέσω της έκδοσης οδηγιών ή άλλων διοικητικών πράξεων, διά του ελέγχου νομιμότητάς τους. Σημειώνεται ότι τη δυνατότητα αυτή είχε ο Ολλανδός Υπουργός των Οικονομικών (ακόμη και ως προς την άσκηση της ίδιας της νομισματικής πολιτικής) δυνάμει του ολλανδικού Τραπεζικού Νόμου του 1948, η σχετική πρόβλεψη του οποίου δεν άλλαξε μέχρι και την εισδοχή της ολλανδικής κεντρικής τράπεζας στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών, ενώ στο παράδειγμα της κεντρικής τράπεζας της Νέας Ζηλανδίας τέτοια ρύθμιση εισήχθη για πρώτη φορά μόλις το 1989⁷⁸⁶.

⁷⁸⁵ *de Haan, J., Amtenbrink, F. and Eijffinger, S.*, 'Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification' (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, p. 6, 7, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁸⁶ *Ibidem*.

Η νομοθετική πρόβλεψη τέτοιων δυνατοτήτων επεμβάσεων στο έργο της κεντρικής τράπεζας μπορεί να αρκεί ως ένδειξη τόσο του βαθμού ανεξαρτησίας της όσο και της αποτελεσματικότητας του καθεστώτος δημοκρατικής λογοδοσίας της, παρά την τυχόν δημιουργηθείσα «συνθήκη του πολιτεύματος» (αν δεχθούμε ότι μπορεί να δημιουργηθεί τέτοια *contra legem*, και μάλιστα *certam*⁷⁸⁷). κρισιμο ωστόσο εν προκειμένω είναι και το στοιχείο των προϋποθέσεων άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών⁷⁸⁸. Για παράδειγμα, η πρόβλεψη εντελώς λεπτομερειακών προβλέψεων άσκησης ελέγχου νομιμότητας επί των πράξεων των διοικητών της κεντρικής τράπεζας, ενεργοποιούμενων μόνο σε έκτακτες περιστάσεις, διαφέρει από έναν μηχανισμό λογοδοσίας που επιτάσσει την συνεχή αναφορά της κεντρικής τράπεζας προς την κυβέρνηση με συνακόλουθη πρόβλεψη συνεχούς δυνατότητας παρεμβάσεων της τελευταίας στο έργο της πρώτης και υπό καθεστώ που επιτρέπει την υπεισέλευση πολιτικών κριτηρίων στις σχετικές αξιολογήσεις.

Το ίδιο ισχύει και αναφορικά με την δυνατότητα πολιτικών οργάνων (συνήθως του Υπουργού των Οικονομικών) να απομακρύνει από την θέση τους τους διοικητές και τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της κεντρικής τράπεζας. Στην απόφαση αυτή μπορεί να καταλήξει για ρητά προκαθορισμένους από το νόμο λόγους, όπως, συνήθως, η αποτυχία της κεντρικής τράπεζας να επιτύχει στους ρητά προκαθορισμένους στόχους νομισματικής πολιτικής - όπως στην περίπτωση της *Reserve Bank of New Zealand*, όπου σε ετήσια βάση υπογράφεται συμφωνητικό (*'Policy Targets Agreement'/'PTA'*) με την κυβέρνηση, με το οποίο συμφωνείται συγκεκριμένος συντελεστής σταθερότητας των τιμών, ο οποίος στην περίπτωση του νυν ισχύοντος *PTA* του Νοεμβρίου του 2017, έχει συμφωνηθεί ως η ετήσια αύξηση του δείκτη τιμών καταναλωτή σε ποσοστό 1 και 3 τοις εκατό για τον μέσο όρο των τιμών των αγαθών μεσοπρόθεσμα, με ταυτόχρονη πρόβλεψη διατήρησης του μέσου πληθωρισμού κοντά στο 2 τοις εκατό μεσοπρόθεσμα⁷⁸⁹. Οι διοικούντες, όμως, την κεντρική τράπεζα μπορεί να οδηγηθούν στην απομάκρυνση

⁷⁸⁷ Για το ζήτημα αυτό, βλ. *Marshall, G.*, 'The Constitution: Its theory and interpretation', in *V. Bogdanor*, *The British Constitution in the twentieth century*, OUP/British Academy 2004, p. 29 et seq..

⁷⁸⁸ *de Haan, J., Amtenbrink, F. and Eijffinger, S.*, 'Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification' (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, p. 6, 7. at <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁸⁹ *Reserve Bank of New Zealand*, Policy Targets Agreement, 26 March 2018. at <https://www.rbnz.govt.nz/monetary-policy/policy-targets-agreements> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

και για λόγους όχι τόσο ρητώς καθορισμένους, όπως στην περίπτωση της ΕΚΤ, ο Πρόεδρος της οποίας μπορεί ν' απομακρυνθεί εφ' όσον κριθεί ότι δεν πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων του ή εάν κριθεί ένοχος σοβαρού παραπτώματος, οπότε το Συμβούλιο μπορεί -προτάσει της ίδιας της ΕΚΤ, όμως- και με την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να εκδώσει εκτελεστική απόφαση για την απαλλαγή του από τα καθήκοντά του.

Όπως αναφέρθηκε, ως αποτελεσματικός μηχανισμός *ex post* λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας μπορεί να λειτουργήσει και η πρόβλεψη διαδικασιών απομάκρυνσης των μελών του οργάνου διοίκησής της για λόγους πλημμελούς εκτέλεσης των καθηκόντων του, σε αναφορά πάντα με τους αντικειμενικούς στόχους που έχουν εκ των προτέρων τεθεί αναφορικά με τους στόχους της κεντρικής τράπεζας. Σημειώνεται ότι το ζήτημα του διορισμού των μελών αυτών δεν συνέχεται τόσο με το ζήτημα της λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας, ούτε καν με την *ex ante* μορφή αυτού, αλλά περισσότερο με το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ατόμων που επιφορτίζονται με την άσκηση της νομισματικής πολιτικής⁷⁹⁰.

Εξ άλλου, αναφορικά με το ζήτημα της διάρκειας της θητείας των μελών του οργάνου διοίκησης της κεντρικής τράπεζας, υποστηρίζονται δύο θεωρίες σχετικά με την καλύτερη εξυπηρέτηση τόσο της αποτελεσματικής λογοδοσίας του οργανισμού, όσο και την μη διασάλευση της ανεξαρτησίας του: σύμφωνα με την πρώτη, οι σκοποί αυτοί εξυπηρετούνται με την πρόβλεψη μεγάλης χρονικώς και μη ανανεούμενης θητείας των μελών του διοικητικού συμβουλίου, ενώ σύμφωνα με την δεύτερη η πρόβλεψη ανανεούμενων θητειών σύντομης διάρκειας μπορεί να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα της λογοδοσίας του κεντρικού τραπεζίτη και των συνεργατών του απέναντι στο εκλεκτορικό σώμα⁷⁹¹, αφ' ενός μεν μέσω της βούλησης των ιδίων να διατηρήσουν τις θέσεις τους αλλά και να αξιολογηθεί θετικώς το ήδη παρασχεθέν έργο τους, αφ' ετέρου δε μέσω της δυνατότητας συχνού και αποτελεσματικού ελέγχου που αποκτά το σώμα αυτό επί των πεπραγμένων των διοικητών και των μελών διοίκησης της τράπεζας.

⁷⁹⁰ *de Haan, J., Amtenbrink, F. and Eijffinger, S.*, 'Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification' (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, Note N° 8. at <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁷⁹¹ *Ibidem*, p. 8.

3.7. Ανεξαρτησία, λογοδοσία και διαφάνεια: η συνάντηση δύο παράλληλων (;) κόσμων

Παρά την αδιαμφισβήτητη σημασία των εννοιών της ανεξαρτησίας και της δημοκρατικής λογοδοσίας στο πλαίσιο των σύγχρονων πολιτευμάτων, ειδικά αναφορικά με τα θεσμικά υποδείγματα που βασίζονται στην *'principal-agent theory'*⁷⁹², η σχέση μεταξύ τους αποτελεί στασιαζόμενο ζήτημα μεταξύ των εκπροσώπων της θεωρίας: από τη μία πλευρά, μερικοί (όπως ο *T. Padoa-Schioppa*⁷⁹³) τις θεωρούν ως τις «δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος», εισάγοντας στη συζήτηση την οπτική της νομιμοποίησης των πράξεων του λογοδοτούντος οργανισμού, μέσω της οποίας επιτυγχάνεται τόσο η διατήρηση των προνομίων της ανεξαρτησίας εις το διηνεκές, όσο και η ίδια η ύπαρξή του⁷⁹⁴. Ενώ η άλλη τάση θεωρητικών (βλ. τους *Nolan* και *Schaling*⁷⁹⁵, με τους οποίους συντάσσεται ο *G. Majone*⁷⁹⁶) παρουσιάζεται δύσπιστη ως προς τη σύζευξη αυτή, επισημαίνοντας τον εγγενή κίνδυνο αναίρεσης των πλεονεκτημάτων της ανεξαρτησίας, μέσω της ισχυροποίησης του ελέγχου εκ μέρους των εκπροσώπων της πολιτικής εξουσίας, κάτι που θέτει εν αμφιβόλω την αποτελεσματικότητα των οργανισμών να επιτύχουν τους στόχους οικονομικής πολιτικής που έχουν θέσει ή τους έχει τεθεί⁷⁹⁷. «Κάπου στη μέση» βρίσκεται η οπτική των ίδιων των κεντρικών τραπεζών, αποδεχόμενων από τη μία φυσικά την υποχρεωτικότητα του καθεστώτος δημοκρατικής λογοδοσίας τους, θέτοντας όμως σε αυτό κάποιους «εγγενείς περιορισμούς» που προκύπτουν από την ίδια την φύση των ασκούμενων από αυτές αρμοδιοτήτων. Με τα λόγια του *Alan Greenspan*, του εμβληματικότερου ίσως κεντρικού τραπεζίτη του *Federal Reserve Board*,

⁷⁹² *Gailmard, S.*, 'Accountability and Principal-Agent Theory', Chapter prepared for the Oxford Handbook of Public Accountability, 2012, p. 3-5.

⁷⁹³ Βλ. σε *European Central Bank*, 'An Institutional Glossary of the Eurosystem', 2000, p. 28.

⁷⁹⁴ Βλ. *de Haan, J. and Eijffinger, S.*, 'The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairy-Tales', *Journal of Common Market Studies* 38, 2000, p. 393 et seq..

⁷⁹⁵ *Nolan, C. and Schaling, E.*, 'Monetary Policy Uncertainty and Central Bank Accountability', Bank of England Working Paper Series, No. 54, 1996.

⁷⁹⁶ Στο έργο του *'Regulating Europe'*, Routledge, London, 1996, από το οποίο υποστηρίζεται ότι δόθηκε το έναυσμα για τη σχετική συζήτηση. Βλ. σε *Naurin, D.*, 'Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links', Paper for the CONNEX – RG 2 workshop on 'Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU', Uppsala, 8-9 March 2007.

⁷⁹⁷ Βλ. σχετική ανάπτυξη στο τρίτο κεφάλαιο της μελέτης.

*'In a democratic society all public policy making should be in the open, except when such a forum impedes the primary function assigned to an institution.'*⁷⁹⁸

Ωστόσο, μια εξ ίσου εμβληματική μορφή για την κεντρική τραπεζική, ο *Otmar Issing*, δεν παρέλειψε να συμπληρώσει ότι σε κάθε περίπτωση, οι «θεσμικές θωρακίσεις» που τίθενται στην διάθεση της κεντρικής τράπεζας (πάνω απ' όλα η ανεξαρτησία της, από την οποία απορρέει και η ουσιαστική αυτοδιάθεση της πληροφορίας που διέπει την άσκηση των αρμοδιοτήτων της) δεν αποτελούν τίποτε περισσότερο από εργαλειακού χαρακτήρα προβλέψεις προκειμένου για την επίτευξη των απώτερων στόχων που τίθενται από το νομοθέτη, μόνο αρμόδιο για την εξειδίκευση του «δημοσίου συμφέροντος»:

*'The independence of a central bank is not an end in itself but only a means of achieving an objective set by the legislature. The associated purpose - orientied transfer of responsibility implies that the central bank is to be held accountable for its decisions. In particular, it has to disclose and justify the progress it has made in attaining its final goal, its monetary policy strategy, and its ongoing monetary policy measures.'*⁷⁹⁹

Ως λύση για τις (φαινομενικές, τουλάχιστον) ασυμβατότητες αυτές, προτείνονται αφ' ενός ο αυστηρός νομοθετικός καθορισμός των στόχων της νομισματικής πολιτικής που θα κληθεί να εκπληρώσει η κεντρική τράπεζα, και αφ' ετέρου η περιβολή της δράσης της με διατυπώσεις διαφάνειας: συγκεκριμένα, υποστηρίζεται⁸⁰⁰ ότι οι δύο αυτές συνισταμένες, μεταφραζόμενες σε συγκεκριμένα μέσα λογοδοσίας⁸⁰¹,

⁷⁹⁸ *Greenspan, A.*, Statement before the Committee on banking, Finance, and Urban Affairs, U.S. House of Representatives, October 13, 1993, p. 1100-1107.

⁷⁹⁹ *Issing, O.*, 'The European Central Bank as a New Institution and the Problem of Accountability', Deutsche Bundesbank, Auszuge aus Presseartikeln, No 19, 24 March 1998, p. 4.

⁸⁰⁰ Βλ. σε *Briault, C., Haldene, A. and King, M.*, 'Independence and Accountability', Bank of England Working Paper: No. 49, 1996 (<http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/workingpapers/1996/wp49.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), όπως και σε *Bini-Smaghi, L., and Gros, D.*, 'Is the ECB Sufficiently Accountable and Transparent?', σε European Network of Economic Policy Research Institutes Working Paper 007, 2001.

⁸⁰¹ Όπως η δημοσιότητα των πρακτικών των συνεδριάσεων των αποφασιστικών οργάνων της, η σαφής ιεράρχηση των στόχων της, η δημοσιοποίηση των εκθέσεων της επί του πληθωρισμού και η σχέση της με το Κοινοβούλιο.

διασφαλίζουν τόσο την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας, όσο και το αδιάβλητο του καθεστώτος ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας.

Οι παράγοντες αυτοί, με μια προσεκτικότερη ματιά, κατηγοριοποιούνται ακριβέστερα ως συνιστώσες μιας τρίτης έννοιας, αυτής της διαφάνειας, η οποία, και πάλι με λόγια του *Issing*, καθορίζει το εύρος του πεδίου ουσιαστικής εφαρμογής των μηχανισμών λογοδοσίας, αποτελώντας τον ποιοτικό ενδείκτη της αποτελεσματικότητας της σχετικής διαδικασίας:

‘The “public’s right to know” has to be balanced by the “public’s need to understand”. What matters for transparency is therefore clarity as well as openness. [...] More “words” do not necessarily mean “more information”, and “more information” does not necessarily and by itself contribute to greater clarity.’⁸⁰²

Έτσι, το σημείο συνάντησης των εννοιών της λογοδοσίας και της ανεξαρτησίας φαίνεται να καθορίζεται από τον άμεσο συσχετισμό της πρώτης με τη διαφάνεια. Παρ’ όλα αυτά, ο *Naurin*⁸⁰³ αμφισβητεί την άποψη αυτή ως υπεραπλουστευτική: η έλλειψη εγγυήσεων για το ότι οι πληροφορίες σχετικά με τη δράση ενός οργανισμού θα γίνουν πραγματικά κατανοητές τόσο από τους θεσμικούς αποδέκτες της λογοδοσίας, όσο και από το ευρύ κοινό, όπως και η ανυπαρξία κυρωτικών μηχανισμών εις βάρος του, συσκοτίζουν τη συνύπαρξη ανεξαρτησίας και λογοδοσίας, συνήθως με αρνητική επίπτωση στην αποτελεσματικότητα της τελευταίας. Έτσι, η ουσιαστική *διαφάνεια* αναφορικά με τη δράση του λογοδοτούντος οργανισμού υποκαθίσταται από τη «δημοσιότητα»/ *‘publicity’*, που αφορά, όπως αναφέρουν οι *De Haan, Amttenbrink* και *Waller*⁸⁰⁴, περισσότερο στην παράθεση πληροφοριών, παρά στην ουσιαστική εμπέδωσή τους από την κοινή γνώμη.

Το περιεχόμενο της έννοιας αυτού που ο *D. Naurin* ονομάζει «δημοσιότητα», μάλιστα, συνιστά περισσότερο έννοια γένους της

⁸⁰² ‘The Eurosystem: Transparent and Accountable or “Willem in Euroland”’, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, pp. 503–19, September 1999.

⁸⁰³ In ‘*Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links*’, Paper for the CONNEX – RG 2 workshop on ‘Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU’, Uppsala, 8-9 March 2007.

⁸⁰⁴ *de Haan, J., Amttenbrink, F. και Waller, S.*, ‘The Transparency and Credibility of the European Central Bank’, *Journal of Common Market Studies*, 42, no. 4, 775 – 794, 2004.

λογοδοσίας, παρά της διαφάνειας· και αυτό γιατί από την τελευταία την διαχωρίζει η εξής ειδοποιός διαφορά:

‘With respect to voters and elected representatives, thus, transparency implies that there is documentation available on the actions of the representatives, while publicity means that the content of this information has also become known among the voters.’⁸⁰⁵

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, είναι αυτή που προτείνεται ως η λύση του «γόρδιου δεσμού» της λογοδοτούσας πλην ανεξάρτητης εποπτικής/ διοικητικής αρχής. Μάλιστα, επανερχόμενοι στα αντικειμενικά κριτήρια που θα πρέπει να πληροί ένα αποτελεσματικό καθεστώς λογοδοσίας, ήτοι (α) ευρέως συμπεφωνημένα κριτήρια-στόχους, επί των οποίων αξιολογείται η επίδοση του δωσίλογου, (β) ευρεία ροή πληροφόρησης προς τον δεξιόλογο και την κοινωνία των πολιτών αναφορικά με τα αποτελέσματα της διενεργούμενης λογοδοσίας και (γ) αποτελεσματικές κυρώσεις σε περίπτωση αποτυχίας του επόπτη να ανταποκριθεί στους τεθέντες στόχους⁸⁰⁶, γίνεται εύκολα κατανοητό ότι εκτός από το ως άνω (β) στοιχείο, που ταυτίζεται εννοιολογικώς με το αίτημα διαφάνειας της λειτουργίας του λογοδοτούντος οργανισμού, και τα άλλα δύο στοιχεία εξαρτώνται απόλυτα από το τελευταίο· αυτό γιατί η μεν ουσιαστική απόφαση του δεξιλόγου επί του εάν ο λογοδοτών οργανισμός επέτυχε επί των τεθέντων στόχων του δεν γίνεται να λάβει χώρα χωρίς ουσιαστική γνώση επί της δράσης του λογοδοτούντος, ενώ και η αποτελεσματικότητα των τυχόν επιβληθησόμενων κυρώσεων αναιρείται σε περίπτωση που οι (αναγκαστικώς, τόσο από απόψεως αρχής αναλογικότητας όσο και από απόψεως οικονομικής επιστήμης) αντικειμενικές προϋποθέσεις επιβολής τους εξαρτώνται από την γνώση του λογοδοτούντος επί της δράσης του ιδίου.

Η διαφάνεια χαρακτηρίζει ουσιαστικώς την δράση της λογοδοτούσας κεντρικής τράπεζας, διακρινόμενη από μια εικονική «δημόσια παρακατάθεση στοιχείων», όταν τα παρεχόμενα στοιχεία εξειδικεύονται σε βαθμό τέτοιο ώστε να ευνοείται ο ουσιαστικός διάλογος μεταξύ της τεχνοκρατικής αρχής και του μέσου εκλεγμένου αντιπροσώπου ή

⁸⁰⁵ Naurin, D., ‘Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links’, Paper for the CONNEX – RG 2 workshop on ‘Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU’, Uppsala, 8-9 March 2007.

⁸⁰⁶ Best, J., ‘Why we need better central bank accountability’, Ethics & International Affairs, June 2016, in <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2016/need-better-central-bank-accountability/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

κυβερνητικού στελέχους, ο οποίος δεν κατέχει υψηλές γνώσεις οικονομικής επιστήμης. Αντιλαμβάνεται κανείς ότι, όπως προκύπτει από την κοινή πείρα, κάτι τέτοιο είναι *in actu* ιδιαίτερος δυσχερές· ωστόσο, στο πλαίσιο μιας κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, η λογοδοσία του κεντρικού *policy maker* της νομισματικής πολιτικής δύσκολα υπόκειται σε εκπτώσεις. Αναφορικά, τώρα, με την αποτελεσματική λογοδοσία της κεντρικής τράπεζας προς το κοινό, κανείς δεν θα μπορούσε να αξιώσει κάτι αντίστοιχο· στην περίπτωση αυτή, πράγματι το περισσότερο που μπορεί να ζητηθεί από τις λογοδοτούσες αρχές είναι και το συνήθως συμβαίνουν: η δημοσιοποίηση, δηλαδή, των ζητημάτων οικονομικής και νομισματικής πολιτικής στα οποία επεμβαίνει ρυθμιστικώς η τράπεζα, η κατεύθυνση προς την οποία εξωθεί την αγορά στους τομείς αυτούς και, τέλος, η τελική αποτελεσματικότητα των ληφθέντων μέτρων⁸⁰⁷ αναφορικά, όμως, με στόχους οι οποίοι, όπως αναφέρθηκε, δεν μπορεί να καθορίζονται αποκλειστικά εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας και επί τη βάση ιδίων κριτηρίων.

Συνεπώς, ο βαθμός της διαφάνειας της δράσης ενός εποπτικού οργανισμού, πληρών φυσικά τα κριτήρια που αναφέρονται ανωτέρω, μπορεί πράγματι να αυξήσει το βαθμό δημοσιότητας της δράσης του, συνακόλουθα δε να καταδείξει το βαθμό αποτελεσματικότητας της λογοδοσίας του, καθορίζοντας τις πιθανότητες ενεργοποίησης των σχετικών κυρωτικών μηχανισμών. Το ζήτημα, όμως, της «πρακτικής εναρμόνισης» της έννοιας της λογοδοσίας με εκείνη της ανεξαρτησίας, μένει ακόμη ανοικτό⁸⁰⁸. Προκειμένου για την απάντησή του, κρίσιμο είναι το στοιχείο της συγκεκριμενοποίησης σε κάθε δεδομένη περίπτωση, του αιτήματος πολιτικής που επιδιώκεται να ικανοποιηθεί μέσω της δημοκρατικής λογοδοσίας ενός οργανισμού.

Πράγματι, μέσω των αντίστοιχων μηχανισμών μπορεί να επιδιώκεται η κινητροδότηση των μελών του⁸⁰⁹, η εκμηδένιση των πιθανοτήτων δράσης τους αντίθετα με το δημόσιο συμφέρον (με τον αποκλεισμό της δημιουργίας καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων), η νομιμοποίηση

⁸⁰⁷ *Ibidem*.

⁸⁰⁸ Βλ. το σχετικό διάλογο σε *Naurin, D.*, 'The European Central Bank - Independent and Accountable?', in *Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th.* (edts.), 'The Illusion of Accountability in the European Union', Routledge, 2009, p. 131.

⁸⁰⁹ Αφού, σύμφωνα με τις παρατηρήσεις του *I. Shapiro*, η συμπεριφορά των γραφειοκρατών μπορεί να μεταβληθεί μέσω από τη δημιουργία σχετικών διαδικασιών κινητροδότησης, στο πλαίσιο του δημοσίου δικαίου. 'The institutionalization of European administrative space', in *Stone Sweet, A., Sandholz, W. & Fliegstein N.* (eds), 'The Institutionalisation of Europe', Oxford University Press, 2001.

της δράσης του οργανισμού ή, ακόμη, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της τελευταίας⁸¹⁰. η πρακτική μπορεί να δημιουργήσει διάφορους συνδυασμούς των παραπάνω περιπτώσεων, ή να θέσει νέους στόχους σχετικώς. Αναλόγως, λοιπόν, της ιστορικής βούλησης του νομοθέτη, και με «μονάδα μέτρησης» το βαθμό διαφάνειας που αυτός επιβάλλει στη δράση του λογοδοτούντος οργανισμού, μπορεί να βρεθεί το *ad hoc* κατάλληλο σημείο τομής μεταξύ των υποχρεώσεων λογοδοσίας και του καθεστώτος ανεξαρτησίας του τελευταίου.

* * *

⁸¹⁰ Για το σχετικό διάλογο, ειδικώς υπό το πρίσμα της ταύτισης της διαφάνειας με την καταπολέμηση της διαφθοράς, ιδίως υπό το πρίσμα της ελευθερίας του Τύπου, βλ. *Brunetti, A., and Weder, B., 'A Free Press Is Bad News for Corruption', Journal of Public Economics 87, No. 7-8, 2003, p. 1801 – 1824*. contra, οι *Lindstedt, C.* και *Naurin, D., 'Transparency Against Corruption: A Cross-Country Study', Manuscript, 2006*. at <http://www.pol.gu.se/Person.asp?PersonId=119> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Μ Ε Ρ Ο Σ Β΄ (Υπαγωγή)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Ανεξαρτησία και λογοδοσία του Federal Reserve System

Στο κεφάλαιο αυτό, πρώτο από τα τέσσερα του «ειδικού μέρους» της μελέτης, θα γίνει ειδική αναφορά στο καθεστώς ανεξαρτησίας και στα μέσα δημοκρατικής λογοδοσίας του συστήματος των αμερικανικών κεντρικών τραπεζών (*Federal Reserve System*, εφ' εξής: Η *FED*⁸¹¹), όπως αυτή διεξάγεται κυρίως μέσω του οργάνου διοίκησής του, του *Federal Reserve Board of Governors (FRB)*⁸¹². Όπως διατυπώθηκε και σε προηγούμενα σημεία, η λειτουργία του συστήματος κεντρικών τραπεζών των Ηνωμένων Πολιτειών αποτελεί τροχιοδείκτη για όλες τις κεντρικές τράπεζες παγκοσμίως, συνεπώς τόσο η ιστορική αναδρομή στις αιτίες που διαμόρφωσαν τον σύγχρονο χαρακτήρα του από απόψεως ανεξαρτησίας και λογοδοσίας, όσο και των πλέον πρόσφατων εξελίξεων στους τομείς αυτούς, είναι απαραίτητες για την πληρότητα της μελέτης. Για τον ίδιο λόγο παρατίθενται και στοιχεία που αφορούν στο καθεστώς ανεξαρτησίας και λογοδοσίας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών στο αμερικανικό πολίτευμα, ζήτημα γενικότερο που τίθεται ως έννοια γένους ως προς το ειδικότερο της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας των αμερικανικών κεντρικών τραπεζών.

⁸¹¹ Παρ' ότι ο επιθετικός προσδιορισμός *'Federal Reserve'* (πρβλ. την πρόθεση του προσδιορισμού *'Federal Reserve'* στους όρους *'Notes'*, *'Banks'*, *'Board of Governors'*, *'System'*) τυπικά νομικά δεν αντιστοιχεί σε τίποτε, η θέση του *FRS* στο πολίτευμα είναι τόσο χαρακτηριστική, που ο προσδιορισμός ταυτίζεται με το σύστημα κεντρικών τραπεζών των ΗΠΑ. Ωστόσο, για λόγους πληρότητας, σημειώνεται ότι το ως άνω θα σημειώνεται ως *'FRS'*. Βλ. *Glass, C., 'An Adventure in Constructive Finance'*, Doubleday, New York 1927.

⁸¹² Τα υπόλοιπα σημαντικά συστατικά μέρη του *FRS*, είναι η *Federal Open Market Committee (FOMC)* και οι περιφερειακές *Reserve Banks*, στο πλαίσιο της λειτουργίας των οποίων επίσης εγείρονται παρεμφερή ζητήματα με αυτά που θα μας απασχολήσουν (βλ. σε *Porter, T., 'The Federal Reserve's Catch-22: A Legal Analysis of the Federal Reserve's Emergency Powers'*, 13 *North Carolina Banking Institute Journal* 483, 2009, p. 499–500). Ωστόσο, θα επικεντρωθούμε στην εξέταση του καθεστώτος λογοδοσίας του *FRB*, τόσο για λόγους ιστορικούς, όσο και καταστατικής αναλογίας με τον «ευρωπαϊκό» *SSM*.

4.1. Ιστορικά

Η *FED* ιδρύθηκε το 1913 κατ' εφαρμογή του του *Federal Reserve Act* 12 (U.S.C. ch. 3), επωμιζόμενη *ab initio* την ευθύνη για την πολυεπίπεδη υποστήριξη της κυβερνητικής πολιτικής σε κεντρικής σημασίας τομείς της αμερικανικής οικονομίας. Λόγω και των ειδικών συνθηκών οι οποίες οδήγησαν στη δημιουργία της αμερικανικής κεντρικής τράπεζας⁸¹³, ο ρόλος της είναι πολυσύνθετος: συνίσταται στη χάραξη της νομισματικής πολιτικής⁸¹⁴ μέσω του ελέγχου του πληθωρισμού, στη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και του χρηματοπιστωτικού συστήματος εν γένει με την πρόβλεψη και αντιμετώπιση συστημικών κινδύνων, στη ρυθμιστική παρέμβαση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα και στην παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών προς την κυβέρνηση των ΗΠΑ αλλά και προς τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα⁸¹⁵. Στο πλαίσιο όμως αυτού που έχει επικρατήσει ως «η διπλή εξουσιοδότηση» προς την *FED* (*the Federal Reserve Dual Mandate*)⁸¹⁶, περιλαμβάνει και στόχους

⁸¹³ Για περισσότερα ιστορικά στοιχεία, βλ. το Πρώτο Κεφάλαιο της διατριβής, όπως και επόμενη παράγραφο του παρόντος Κεφαλαίου.

⁸¹⁴ Η οποία γίνεται κυρίως στο πλαίσιο της *FOMC* (*Federal Open Market Committee*, βλ. ως άνω υποσημείωση), η οποία δημιουργήθηκε μετά από τροποποιήσεις του *Federal Reserve Act* του 1933 και 1935. Αναφορικά με τη σύνθεση της *FOMC*:

'The FOMC is composed of seven members of the Board of Governors and five of the twelve Reserve Bank presidents. The president of the Federal Reserve Bank of New York is a permanent member; the other presidents serve one-year terms on a rotating basis. All the presidents participate in FOMC discussions, contributing to the committee's assessment of the economy and of policy options, but only the five presidents who are committee members vote on policy decisions.'

βλ. *Board of Governors of the Federal Reserve System*, 'Purpose Overview of the Federal Reserve System' at http://www.federalreserve.gov/pf/pdf/pf_1.pdf#page=4 (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018) και *Board of Governors of the Federal Reserve System*, 'Federal Open Market Committee - About the FOMC', May 23, 2018· at <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomc.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁸¹⁵ Για αναλυτική καταγραφή των αρμοδιοτήτων της *FED*, βλ. *Board of Governors of the Federal Reserve System*, 'Roles and Responsibilities of Federal Reserve Directors', Federal Reserve System Publication, Washington D.C..· at http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/directors/pdf/roles_responsibilities_FIN_ALweb013013.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁸¹⁶ βλ. 12 U.S.C. § 225a, παρά τον αντικειμενικά τριπλό προσανατολισμό της εξουσιοδότησης αυτής προς την αύξηση των ποσοστών απασχόλησης, τη σταθερότητα των τιμών και moderate long-term interest rates, ο όρος δίνει έμφαση στους δύο πρώτους στόχους της κεντρικής τράπεζας). βλ. *Federal Reserve Bank of Chicago*, 'The Federal Reserve's Dual Mandate', August 5, 2018· at <https://www.chicagofed.org/research/dual-mandate/dual-mandate> (τελευταία

πολιτικής που προσιδιάζουν περισσότερο στην άσκηση οικονομικής πολιτικής, με κυριότερον αυτόν της αύξησης των ποσοστών απασχόλησης του εργατικού δυναμικού⁸¹⁷, ιδίως μετά την τροποποίηση του *Federal Reserve Act* από τον *Federal Reserve Reform Act* του 1977.

Ειδικότερα για το *FRB*, ο οι αρμοδιότητές του συνίσταται τόσο σε ρυθμιστικά, όσο και σε εποπτικά καθήκοντα⁸¹⁸: αφ' ενός, δηλαδή, στην *ex ante* επιβολή κανόνων δεσμευτικών για τα εποπτευόμενα τραπεζικά ιδρύματα, όπως π.χ. σχετικών με τις ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις και απαιτήσεις ρευστότητας, όπως μεταξύ άλλων καθορίζονται στη «Βασιλεία III»⁸¹⁹, και αφ' ετέρου στην εποπτεία της εφαρμογής των κανόνων αυτών (*'monitoring'*), χάριν της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Σύμφωνα με τις προβλέψεις του νομοθέτη σχετικά με τις νέες σχετικές διατάξεων του *Dodd-Frank* συμπεριλαμβανομένων⁸²⁰, η ρυθμιστική βάση των εποπτικών αυτών αρμοδιοτήτων διευρύνθηκε εντυπωσιακά: το *FRB* καλείται να εποπτεύσει εταιρίες *holding* τραπεζικών, ασφαλιστικών και χρηματοοικονομικών ομίλων, αλλοδαπά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που δραστηριοποιούνται εντός των ΗΠΑ, τραπεζικά ιδρύματα που δραστηριοποιούνται σε ομοσπονδιακό ή αποκλειστικά σε πολιτειακό επίπεδο, υποκαταστήματα των τραπεζικών ιδρυμάτων που είναι μέλη του στο εξωτερικό, εταιρίες

πρόσβαση: 9.8.2018). Αναφορικά με την ως άνω ευρεία τροποποίηση, βλ. *Federal Reserve Reform Act*, Pub. L. 95-188, 91 Stat. 1387-91, 12 U.S.C (1977).

⁸¹⁷ Σχετικά με τον επιστημονικό διάλογο του κατά πόσο μια κεντρική τράπεζα μπορεί να αναλάβει το συγκεκριμένο ρόλο, βλ. *Santoni, G. J.*, *The Employment Act of 1946: Some History Notes*, 6 *Federal Reserve Bank of St. Louis*, 1986, και σε *Hansen, A.*, *The Reports Prepared Under the Employment Act*, in *The Employment Act Past and Future*, 97 *National Planning Association*, 1956.

⁸¹⁸ Για το νομοθετικό πλαίσιο, βλ. 12 U.S.C. §§ 247, 248 (2006), *Regulatory Capital Rules*, 77 *Fed. Reg.* 52,792, 12 *C.F.R.* pts. 3, 5, 6, 165, 167, 208, 217, 225, 324, 325, 326). Για τη διάστιξη της «ρύθμισης» του τραπεζικού συστήματος από εκείνη της άσκησης «εποπτείας» επ' αυτού, βλ. *Board Of Governors Of The Federal Reserve System - Publications Committee*, *The FED: Purposes and Functions*, 9th Ed., 2005, p. 59-60· at <http://www.federalreserve.gov/pf/pdf/pfcomplete.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁸¹⁹ Η υιοθέτηση των σχετικών κανόνων από τα κράτη-μέλη του *G-20* αποφασίσθηκε στην σύνοδο κορυφής του *forum* στη Σεούλ, το Νοέμβριο του 2010· *G-20 Summits*, *G20 Seoul Summit*, *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, Seoul, November 12, 2010· at <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

⁸²⁰ Πολλές επενδυτικές τράπεζες επέλεξαν να τραπούν σε εταιρίες *holding* τραπεζικών ομίλων, εμπίπτοντας, έτσι, στο νέο ρυθμιστικό πεδίο του νόμου.

thrift-holding, όπως και άλλες κατηγορίες ιδρυμάτων που δεν είναι τράπεζες, υπάγονται όμως στο εποπτικό καθεστώς του *FRB*⁸²¹.

Παρά, λοιπόν, τη σύμπτωση πολλών αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο κεντρικών τραπεζών που είναι επιφορτισμένες με την επίβλεψη και την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στις ΗΠΑ, ιστορικοί και πολιτικοί λόγοι οδήγησαν στο να διέπονται από διαφορετικά επιμέρους χαρακτηριστικά⁸²². Ιδίως, προκειμένου για την κρίσιμη λειτουργία των δύο κεντρικών τραπεζών ως *lenders of last resort*, η μεν ΕΚΤ, στο πλαίσιο της καταστατικής αρμοδιότητάς της να παρέχει ρευστότητα στην αγορά⁸²³, μπορεί να παράσχει οικονομική ενίσχυση αποκλειστικά σε οικονομικά εύρωστα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα⁸²⁴, με την αντίστοιχη αρμοδιότητα σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις να παραμένει εθνική⁸²⁵, ενώ την ίδια στιγμή οι αντίστοιχες δυνατότητες ρυθμιστικής παρέμβασης της *FED* δεν οριοθετούνται από τέτοιους περιορισμούς.

Μια άλλη σημαντική διαφορά παρατηρείται στο πλαίσιο λειτουργίας των δύο εποπτικών αρχών, αφού το καθεστώς ρύθμισης του χρηματοπιστωτικού τομέα στις ΗΠΑ παρουσιάζει ιδιαίτερη πολυπλοκότητα, προβλέποντας και άλλες ρυθμιστικές αρχές για το καθεστώς λειτουργίας των τραπεζών⁸²⁶. Χαρακτηριστικά, κατά τις

⁸²¹ Βλ. το Section 117 του *Dodd-Frank Act*.

⁸²² Χαρακτηριστικά, μέχρι και οι περιφερειακές κεντρικές τράπεζες (*Reserve Banks*), παρά το νομοθετικό καθεστώς που επιβάλλει να λειτουργούν αποκλειστικά χάριν του δημοσίου συμφέροντος (βλ. επόμενη παράγραφο), αποτελούν επιχειρήσεις ιδιωτικού δικαίου: Έχουν μετοχολόγιο, στο οποίο μετέχουν υποχρεωτικά όλες οι ιδιωτικές τράπεζες που αποτελούν μέρος του *FRS*, σε ποσοστό που καθορίζεται καταστατικά στο 6% (με όλους τους περιορισμούς, φυσικά, που προβλέπονται σχετικά από τη νομοθεσία, βλ. 12 U.S.C. § 287. Οι μέτοχοι αυτοί, μάλιστα, εκλέγουν κατά τα 2/3 τα μέλη των δ.σ. (*directors*) των κεντρικών τραπεζών. Περαιτέρω, μία από τις τρεις κατηγορίες *directors*, αναδεικνυόμενη από τις μετόχους ιδιωτικές τράπεζες, αποτελείται από μέλη που προέρχονται από τις ίδιες (*Class A directors*, 12 U.S.C. § 341), η δεύτερη αναδεικνύεται και πάλι από τις μετόχους ιδιωτικές τράπεζες, απαρτίζεται όμως από άτομα που δε σχετίζονται με αυτές, ενώ μόλις η τρίτη αναδεικνύεται από το *FRB*.

⁸²³ Άρθρα 127 παρ. 2 ΣΛΕΕ, 18 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

⁸²⁴ *European Central Bank, 'The Implementation of Monetary Policy in the Euro Area: General Documentation on Eurosystem Monetary Policy Instruments and Procedures'*, 2008· at <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/gendoc2008cn.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁸²⁵ Εκτός εάν το πρόβλημα ανακύψει στο πλαίσιο του συστήματος πληρωμών, βλ. α. 127 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

⁸²⁶ Βλ. *Dam, K.*, 'The Subprime Crisis and Financial Regulation: International and Comparative Perspectives', 10 *Cm4. Journal of International Law*, 581, 587-90 2010, και *Scott, K.*, 'The Patchwork Quilt: State and Federal Roles in Bank

συνεδριάσεις της Επιτροπής της Βασιλείας εκπροσωπούνται τρεις ρυθμιστικές αρχές των ΗΠΑ (και πριν την κατάργηση της *OTS* από τον νόμο *Dodd-Frank*⁸²⁷, τέσσερις) τη στιγμή που ο αριθμός αναφορικά με τις ρυθμιστικές αρχές των υπόλοιπων κρατών δεν ξεπερνά τις δύο⁸²⁸.

Εν όψει των διαφορών αυτών, η επιλογή της ειδικής αναφοράς μας στην *FED* έγινε βάσει των ακόλουθων κριτηρίων: α) οι ιδιομορφίες των λειτουργιών που καλείται να επιτελέσει ομοιάζουν συγκριτικά περισσότερο με το νέο θεσμό του *SSM* που εξετάζουμε στο πέμπτο κεφάλαιο, λόγω τόσο της ομοσπονδιακής δομής των ΗΠΑ, όσο και της ίδιας της διάρθρωσης των δύο εποπτικών αρχών, όπως από μακρού έχει παρατηρηθεί⁸²⁹, β) η δράση του *Federal Reserve Board*, τόσο αναφορικά με το κομμάτι της επίβλεψης, όσο και με αυτό της ρύθμισης του χρηματοπιστωτικού τομέα, λόγω του κύρους και της ιστορίας του, θεωρείται εμβληματική και σημείο αναφοράς για κάθε ομοειδή περίπτωση, γ) η *FED* δραστηριοποιείται στο πλαίσιο ενός κράτους το πολίτευμα του οποίου χαρακτηρίζεται από μακρά δημοκρατική παράδοση και φημίζεται για την προσήλωση των λειτουργών του στην ορθήθεσμική διαρρύθμιση, γεγονός που καθιστά τα εξαγόμενα πορίσματα σημαντικά τόσο αυτοτελώς από δικαιοπολιτικής σκοπιάς, όσο και συγκριτικά, ενώ δ) τα παραπάνω προκύπτουν και από τη συνεργασία των δύο οργανισμών, ιδίως μέσω της κοινής διαμόρφωσης τεχνικών προτύπων στο πλαίσιο της Επιτροπής της Βασιλείας⁸³⁰.

Συνεπώς, η διατριβή αυτή δεν αποσκοπεί αυτοτελώς στη συγκριτική προσέγγιση των δύο εποπτικών θεσμών (*SSM* και *Federal Reserve*

Regulation', 32 *Stanford Law Review* 687, 1980. Χαρακτηριστικά, η νομοθεσία των ΗΠΑ προβλέπει τη με διάφορους τρόπους ρύθμιση της παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών από περισσότερες από 115 ομοσπονδιακές ή πολιτειακές ρυθμιστικές αρχές: *Brown, E.*, 'The New Laws and Regulations for Financial Conglomerates: Will They Better Manage the Risks than the Previous Ones?', *American University Law Review*, Vol 60, Issue 5, Article 2, 2011, p. 1342.

⁸²⁷ Para. 313.

⁸²⁸ *Hubble, P.*, 'U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit', 88 *NYU Law Review* 1802, 2013, p. 1822.

⁸²⁹ Ήδη από τη δεκαετία του 1990, είχε παρατηρηθεί ότι η ομοσπονδιακή και αποκεντρωμένη διάρθρωση του ΕΣΚΤ ομοιάζει προς εκείνη του αμερικανικού *Federal Reserve System*: βλ. σε *Γώγο, Κ.*, «Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ως φορέας 'παράπλευρης' κοινοτικής εξουσίας. Ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης υπό την οπτική γωνία του ελληνικού συντάγματος», *ΤοΣ*, 1/2003, σελ. 50, όπως και την περαιτέρω παραπομπή του σε *Louis, J. - V.*, 'A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union', *Common Market Law Review*, 1998, p. 33 et seq..

⁸³⁰ *Fidler, S., et al.*, 'EU Backs U.S. Delay on Basel Rules', *Wall Street Journal*, B2, 26-27.01.2013.

System), θα επιχειρηθεί ωστόσο μια διεύρυνση του ερευνητικού της ορίζοντα με την καταγραφή των μέσων λογοδοσίας της εμβληματικότερης κεντρικής τράπεζας παγκοσμίως, ιδίως μετά την θέση σε ισχύ του νόμου *Dodd-Frank*, έξω από τα ιαχύοντα στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

4.2. Ανεξαρτησία

Η βιβλιογραφία του συνταγματικού και διοικητικού δικαίου στις ΗΠΑ ακολουθεί τη μεθοδολογία της καταγραφής του νομοθετικού καθεστώτος ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων αρχών που δρουν στο πλαίσιο της ομοσπονδιακής κυβέρνησης συλλήβδην. Έτσι, σε πρώτο στάδιο θ' ακολουθηθεί η ίδια πρακτική και εδώ, προτού διατυπωθούν οι συγκεκριμένες παρατηρήσεις αναφορικά με τις διατυπώσεις ανεξαρτησίας που περιβάλλουν τη λειτουργία της *FED*.

4.2.1. Οι ανεξάρτητες αρχές στο νομικό σύστημα των ΗΠΑ

Η *FED* εντάσσεται στη μακρά σειρά των διοικητικών αρχών (*'independent agencies'*, *'federal agencies'* και *'independent commissions'*) οι οποίες δημιουργούνται με νομοθετικές πράξεις του Κογκρέσου, με στόχο την ενετοπισμένη και αποτελεσματική προσέγγιση επιμέρους ζητημάτων της διοικητικής πρακτικής, τα οποία παρουσιάζουν έντονα τεχνικό χαρακτήρα. Η πρακτική αυτή άρχισε με τη δημιουργία, εκ μέρους του νομοθετικού σώματος, της *Interstate Commerce Commission* ήδη από το 1887⁸³¹, ενώ συνεχίστηκε δυναμικά προϊόντος του χρόνου, καλύπτοντας τη μεγάλη πλειονότητα των τυπολογιών της δράσης της δημόσιας διοίκησης⁸³².

Στη θεωρία του αμερικανικού δημοσίου δικαίου⁸³³, η συνταγματικότητα της αρμοδιότητας του Κογκρέσου να ιδρύει ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και να τις εξουσιοδοτεί ώστε να γίνουν τμήμα της

⁸³¹ Για περισσότερα ιστορικά στοιχεία αναφορικά με τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, βλ. το ως άνω Μέρος I του δευτέρου κεφαλαίου.

⁸³² Μεταξύ των σημαντικότερων διοικητικών αρχών, απαριθμούνται οι *Federal Trade Commission*, *Nuclear Regulatory Commission*, *Federal Communications Commission*, *Civil Aeronautics Board*, *National Labor Relations Board*, *Federal Energy Regulatory Commission*, *Securities Exchange Commission* κ.α..

⁸³³ Μεταξύ άλλων, βλ. *Lawson, G.*, *'Federal Administrative Law'*, Sixth Edition, Chapter, 1, WEST 2013, και *Stone, G., Seidman, L.-M., Sunstein, C., Tushnet, M., Karlan, P.*, *'Constitutional Law'*, Sixth Edition, Chapter IV, Wolters Kluwer 2009, p. 400 et seq..

νομοπαραγωγικής διαδικασίας, διήλθε σε πρώτο στάδιο από την βάση του *Supreme Court*, οι αρχικές αντιδράσεις του οποίου στο «κύμα» τέτοιων εξουσιοδοτήσεων, υπό το πρίσμα της νομοθετικής κοσμογονίας του *New Deal*, ήταν αρνητικές⁸³⁴, με την αιτιολογία ότι δε μπορεί να γίνει δεκτή εξουσιοδότηση τέτοιας έκτασης αρμοδιοτήτων του Άρθρου I εκ μέρους του Κογκρέσου από τη στιγμή που η εξουσιοδότηση αυτή δεν λάμβανε χώρα προς ιδιώτες⁸³⁵. Ωστόσο, γρήγορα οι αντιρρήσεις αυτές του Δικαστηρίου κάμφθηκαν: Χαρακτηριστικά, στο πλαίσιο απόφασής του αναφορικά με τη συνταγματικότητα νόμου που περιόριζε τη δυνατότητα του Προέδρου ν' απομακρύνει από τη θέση του μέλος της *Federal Trade Commission*, το *Supreme Court* αποδέχθηκε το χαρακτηρισμό του οργανισμού ως

'an administrative body created by Congress to carry into effect legislative policies embodied in the statute in accordance with the legislative standard therein prescribed, and to perform other specified duties as a legislative or as a judicial aid [...].

The authority of the Congress, in creating quasi legislative or quasi judicial agencies, to require them to act in discharge of their duties independently of executive control cannot well be doubted'.

Humphrey's Executor v. U.S., 295 U.S. 602, 627-628 (1935)⁸³⁶

Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές αυτές αποτέλεσαν υβρίδιο στο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης του κράτους, από την άποψη ότι προκειμένου ν' ανταποκριθούν στα ειδικά και ιδιαίτερος τεχνικά καθήκοντα με τα οποία ήταν επιφορτισμένες, εξοπλίσθηκαν με αρμοδιότητες νομοθετικής, εκτελεστικής, αλλά και δικαστικής φύσης. Οι

⁸³⁴ Βλ. την απόφαση *Carter v. Carter Coal Co*, 298 U.S. 238 (1936) με την οποία ακυρώθηκε μεταφορά αρμοδιοτήτων κυβερνητικού χαρακτήρα εκ μέρους του Κογκρέσου, και την *A.L.A. Schechter Poultry Corporation v. U.S.*, 295 U.S. 495 (1935), όπου διατυπώθηκε ότι

'the Congress is not permitted to abdicate or to transfer to others the essential legislative function with which is thus vested',

ενώ, με την *Panama Ref. Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388, 421 (1935), επιχειρήθηκε να τεθούν όρια στη σχετική εξουσία του Κογκρέσου, με τη διατύπωση ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιότητας εκ μέρους του θα πρέπει ν' ακολουθείται από τον αντίστοιχο εκ μέρους του καθορισμό της κατεύθυνσης και του τρόπου άσκησής των.

⁸³⁵ Μόνη σχετική εξαίρεση, η (αρκετά πιο πρόσφατη) *Lankin v. Grendel's Den*, 459 U.S. 116 (1982).

⁸³⁶ Η παράθεση από *Rich, W.*, 'Modern Constitutional Law-Vol. 3-Government Structure', Third Edition, WEST, 2011, p. 427.

αφ' ενός αυξημένες και πολυεπίπεδες αρμοδιότητές τους, σε συνάρτηση με τις μειωμένες προβλέψεις ελέγχου της δράσης τους και εν γένει λογοδοσίας τους, αντιμετωπίστηκε αρχικά ως ένα «νομικό παράδοξο». Συγκεκριμένα, παρατηρήθηκε ότι αφ' ενός η εξουσία του αμερικανού Προέδρου ν' απομακρύνει τα μέλη της διοίκησής τους ήταν αισθητά μειωμένη της συνήθους, ενώ αφ' ετέρου η φύση του ελέγχου που ασκείται επ' αυτών τόσο από το Κογκρέσο, όσο και από τη δικαστική εξουσία, χαρακτηρίζεται ως (περισσότερο ή λιγότερο) «πολιτική», όρος ο οποίος αποσκοπεί προφανώς στην διατύπωση ενστάσεων επί της αποτελεσματικότητάς του. Έτσι, ο κύριος περιορισμός της δράσης των ανεξάρτητων αρχών τίθεται από τις προβλέψεις του νόμου που απαριθμεί τις αρμοδιότητές τους, οι οποίες πρέπει και ν' αναγιγνώσκονται στενά⁸³⁷. Συναφώς αποτελεί και υποχρέωση του ίδιου του νομοθέτη να καθορίζει μια «νοητή γραμμή»⁸³⁸ η οποία θα θέτει στο διηνεκές όρια στην άσκηση της ευρείας διακριτικής ευχέρειας της εκάστοτε ανεξάρτητης διοικητικής αρχής. Εν όψει των ως άνω δεδομένων, ο τελικός *veto player* της δράσης των ανεξάρτητων αρχών στο «αμερικανικό παράδειγμα» είναι ο δικαστής.

Αν προσπαθήσει κανείς να προσεγγίσει αφαιρετικά την έννοια της ανεξαρτησίας των αρχών αυτών, πέρα από τις επιμέρους ιδιαιτερότητες της λειτουργίας καθεμιάς, δεν θα καταλήξει -όπως στα περισσότερα ηπειρωτικά δικαιικά συστήματα- σε κάποιον συγκεκριμένο ορισμό το εύρος του οποίου θα εγγυάται τόσο την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών μιας αρχής, όσο και τη θεσμική στεγανότητά της στο πλαίσιο του πολιτεύματος. Από την πλευρά της, η αμερικανική θεωρία του διοικητικού δικαίου περιορίζει το ελάχιστο περιεχόμενο της έννοιας της ανεξαρτησίας ως εξής:

[σ.σ.: It is a] *'legal term of art in public law, referring to agencies headed by officials that the President may not remove without cause. Such agencies are, by definition, independent agencies; all other agencies are not.'*⁸³⁹

Συνεπώς, η προστασία των μελών της διοίκησης μιας αρχής από αυθαίρετες μεταβολές του προσωπικού τους καθεστώτος εκ μέρους του Προέδρου, αρκεί προκειμένου για την ένταξη της αρχής αυτής στην

⁸³⁷ Βλ. *Hampton v. Mow Sun Wong*, 426 U.S. 88 (1976).

⁸³⁸ *'Intelligible principle'*, βλ. τη διατύπωση στην ως άνω απόφαση του *Supreme Court*.

⁸³⁹ *Gersen, J.*, 'Designing Agencies', in *Farber, D.-A. and Anne Joseph O. Connell*, 'Research Handbook on Public Choice and Public Law', Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing 2010, p. 347-348.

κατηγορία των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών⁸⁴⁰. Εν προκειμένω, ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα πορίσματα της νομολογίας του *Supreme Court*, το οποίο με σειρά πρόσφατων αλλά και παλαιότερων αποφάσεών του, έθεσε όρια προκειμένου το θεσπιζόμενο προστατευτικό καθεστώς (το οποίο κρίθηκε για πρώτη φορά συνταγματικό στο πλαίσιο της *Humphrey's Executor v. United States*, 1935, pp. 627-28, επεκτάθηκε δε και σε μέλη διοικητικών αρχών εκτός από εκείνα της διοίκησής τους με την *Morrison v. Olson*, 1988) να μην υπερβεί τα όρια που το Σύνταγμα θέτει σχετικώς, μέσω της πρόβλεψης υπερβολικών περιορισμών της εξουσίας του Προέδρου να έχει λόγο στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Προς τον σκοπό αυτό, χαρακτήρισε αντισυνταγματική τη δημιουργία «δύο στρωμάτων προστασίας» (*the 'Russian Doll problem'*) στο πλαίσιο μιας ανεξάρτητης αρχής, τα οποία επιβάλλουν την αδυναμία απομάκρυνσης κατά τη διακριτική ευχέρεια του Προέδρου τόσο των μελών της διοίκησης μιας διοικητικής αρχής, όσο και άλλων κρατικών αξιωματούχων που τους αναδεικνύουν, ως αντικείμενη στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών⁸⁴¹.

Ο βαθμός ανεξαρτησίας που απολαμβάνει κάθε διοικητική αρχή διαφέρει: Μπορεί να ποικίλλει από σχεδόν μηδενικό έλεγχο εκ μέρους του Προέδρου (κατηγορία που χαρακτηρίζεται ως ο «τέταρτος κυβερνητικός πυλώνας» στο συνταγματικό πλαίσιο των ΗΠΑ/*The fourth branch of government*)⁸⁴², σύμφωνα με την αντίστοιχη νομοθετική πρόβλεψη εκ μέρους του Κογκρέσου, μέχρι και τον πλήρη έλεγχο

⁸⁴⁰ Για αναλυτική καταγραφή όλων των σχετικών «αιρετικών» απόψεων, βλ. σε *Conti-Brown, P., 'The Institutions of Federal Reserve Independence'*, 32 *Yale Journal on Regulation* 32, New Heaven 2015.

⁸⁴¹ Σύμφωνα με τα λόγια του *Chief Justice J. Roberts*,

'that such multilevel protection from removal is contrary to Article II's vesting of the executive power in the President. [...] (The President cannot) 'take Care that the Laws be faithfully executed if he cannot oversee the faithfulness of the officers who execute them'.

130 S. Ct. 3138, 3147, 2010

Η προηγούμενη γνώμη του Δικαστή από την *Free Enterprise Fund et al. v. Public Company Accounting Oversight Board et al.*, 2010, με την οποία παγιώθηκε η σχετική νομολογία.

⁸⁴² Κατά την εμβληματική διατύπωση του *Justice Jackson*, in *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U.S. 470 (1952). Περαιτέρω, βλ. σε *Strauss, P., 'The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch'*, 84 *Columbia Law Review* 573, 1984, in *Symposium: The Independence of Independent Agencies*, *Duke L.J.*, 1988, p. 215-299.

κάποιας αρχής από τον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας⁸⁴³, οπότε γίνεται λόγος για *'executive agencies'*, κατηγορία διοικητικών αρχών που εκφεύγει του ενδιαφέροντος της μελέτης αυτής.

Τρεις από τις διοικητικές αρχές λειτουργούν εντελώς αποκομμένες από τους ελεγκτικούς μηχανισμούς που προβλέπει το αμερικανικό διοικητικό δίκαιο, το *Department of State*, το *Department of Defense* και το *Department of the Treasury*, θεωρούμενες ως δρώσες εκτός του πλαισίου του διοικητικού μηχανισμού⁸⁴⁴. Έτσι, ο *Administrative Procedure Act*⁸⁴⁵ (εφ' εξής: *APA*) δεν εφαρμόζεται με ενιαίο τρόπο επί όλων των διοικητικών αρχών - για παράδειγμα, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία που ακολουθεί το *Department of Treasury* είναι διαφορετική από τη γενικώς ισχύουσα, όπως αυτή περιγράφεται στον νόμο αυτό⁸⁴⁶. Αντίστοιχη ασύμμετρη εφαρμογή ανάλογα με τη διοικητική αρχή ισχύει αναφορικά και με τις προβλέψεις του *APA* σχετικά με το δικαστικό έλεγχο των πράξεών τους, ωστόσο ο παράγοντας αυτός θα εξεταστεί σε επόμενη παράγραφο, σχετικά με το δικαστικό έλεγχο των πράξεων των διοικητικών αρχών.

Η θεωρία του αμερικανικού συνταγματικού δικαίου⁸⁴⁷, παραθέτοντας τα χαρακτηριστικά βάσει των οποίων κρίνεται ο βαθμός ανεξαρτησίας μιας διοικητικής αρχής, καταλήγει στα ακόλουθα: ο αριθμός των μελών που την απαρτίζουν, τα οποία πρέπει να προσλαμβάνονται για προκαθορισμένη και «κλιμακούμενη» (*'staggered'*) θητεία, τα προσόντα διορισμού των μελών της, οι (περιορισμένοι και αυστηρά διατυπωμένοι) λόγοι αποπομπής τους, η οικονομική αυτοτέλεια της αρχής, η δυνατότητά της να υποβάλει προτάσεις προς το Κογκρέσο και η ικανότητα αυτοτελούς παράστασης ενώπιον των δικαστηρίων.

⁸⁴³ Όρος που αποδίδεται στα σώματα εκείνα της διοίκησης που βρίσκονται υπό τον πλήρη έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας, βλ. *Barkow, R.*, *Insulating Agencies: Avoiding Capture Through Institutional Design*, 89 *Texas Law Review*, 2010.

⁸⁴⁴ Βλ. *Zaring, D.*, *'Administration by Treasury'*, 95 *Minnesota Law Review* 187, 2010, p. 238.

⁸⁴⁵ 5 U.S.C. § 501-596.

⁸⁴⁶ Βλ. *Zaring*, *'Administration by Treasury'*, 95 *Minnesota Law Review* 187, 2010, p. 238.

⁸⁴⁷ *Breger, M. & Edles, G.*, *'Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies'*, 52 *Administrative Law Review* 1111, 2000.

4.2.2. Η FED

Η αμερικανική κεντρική τράπεζα διατηρεί καταφανώς σημαίνουσα θέση μεταξύ των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών στο πολίτευμα των ΗΠΑ. Η θέση της στο πολίτευμα, όπως προκύπτει από τα ως άνω γενικώς ισχύοντα, από κοινού με την πλειάδα κεντρικής σημασίας αρμοδιοτήτων με τις οποίες έχει επιφορτιστεί, καθιστούν την *FED* ισχυρό παράγοντα του αμερικανικού πολιτεύματος, με το ρόλο της μάλιστα να ισχυροποιείται συνεχώς από το νομοθέτη προϊόντος του χρόνου⁸⁴⁸.

Η αρμοδιότητα του Κογκρέσου να ιδρύσει μια κεντρική τράπεζα, λογικό και κανονιστικό πρόκριμα της έννοιας της ανεξαρτησίας της, θεωρείται ότι αποτελεί και τη νομική της θεμελίωση σε επίπεδο συνταγματικών κανόνων⁸⁴⁹. Η αλληλουχία αυτή αποτυπώνεται ήδη από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα στις αποφάσεις *McCulloch v. Maryland*⁸⁵⁰ και *Osborn v. Bank of the United States*⁸⁵¹ του *Supreme Court*, στις οποίες στηρίχθηκε δογματικά η δημιουργία όλων των κεντρικών τραπεζών στις Ηνωμένες Πολιτείες⁸⁵². Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της *McCulloch*, ως απάντηση στον ισχυρισμό του Γενικού Εισαγγελέα του *Maryland*, *Luther Martin*, ότι δεν προβλέπεται αρμοδιότητα του Κογκρέσου σχετικά με την ίδρυση κεντρικής τράπεζας, ελλείπει ειδικής συνταγματικής ρήτρας, και συνεπώς ο νομοθέτης υπέπεσε σε υπέρβαση καθηκόντων, το Δικαστήριο, υπό τον *Chief Justice Marshall*, αποφάσισε ομόφωνα ότι

‘Congress shall have power “to make all laws which shall be necessary and proper to carry into execution” the powers of the Government.’

Page 14, U.S. 418,

⁸⁴⁸ Με το ρόλο της, μάλιστα, να ισχυροποιείται προϊόντος του χρόνου, με αντίστοιχες νομοθετικές πρωτοβουλίες του Κογκρέσου, όπως οι εμβληματικοί για την εποχή τους *Employment Act* του 1946 και *Employment and Balanced Growth Act* – ευρύτερα γνωστός ως *Humphrey-Hawkins Act* – του 1978. Ειδικά για την ισχυροποίηση της θέσης της *FED* κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, ιδίως με τους *Federal Reserve Single Mandate Act*, *Sound Dollar Act* και *Federal Reserve Modernization Act*, βλ. *Labonte, M.*, ‘Changing the Federal Reserve’s Mandate: An Economic Analysis’, 1, *Congressional Research Service*, R41656, 2012.

⁸⁴⁹ Βλ., ενδεικτικά, *Rich, W.*, ‘Modern Constitutional Law-Vol. 3-Government Structure’, Third Edition, WEST, 2011, p. 218 et seq..

⁸⁵⁰ 17 U.S. 316 (1819).

⁸⁵¹ 22 U.S. 738 (1824).

⁸⁵² Προκειμένου για τη συνταγματικότητα της δημιουργίας του *Federal Reserve System*, βλ. την *Hiatt v. the United States*, 4 F. 2d 374 (C.C.A. 7th Cir. 1924).

δικαιώνοντας την επιλογή των αντιπροσώπων του έθνους, σε μια σχετικώς πρόωγη εφαρμογή της θεωρίας του *'loose constructionism'*⁸⁵³. Ενώ, λίγο αργότερα, το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ, μέσω της εμβληματικής του διατύπωσης:

'It is no longer an open question that Congress may establish banks for national purposes, only a small part of the capital of which is held by the government, and a majority of the ownership in which is represented by shares of capital stock, privately owned and held; the principal business of such banks being private banking conducted with the usual methods of such business'.

Smith v. Kansas City Title & Trust Co., 255 U.S. 180 (1921)⁸⁵⁴,

επικύρωσε οριστικά⁸⁵⁵ την συνταγματικότητα της ίδρυσης κεντρικών τραπεζών από το Κογκρέσο.

Η κρισιμότητα του ζητήματος της ανεξαρτησίας της επόπτριας αρχής του χρηματοπιστωτικού συστήματος, όπως αυτό αναπτύχθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια τόσο από ιστορικής, όσο και από δογματικής άποψης, ήταν γνωστό στους δημιουργούς και της *FED*, και παρόν στις σχετικές συζητήσεις:

'Of all the questions that ought to be exempt from party bias, it is the money question--the banking question. The

⁸⁵³ Βλ. τη διατύπωση του ίδιου του *Chief Justice*:

In considering this question, then, we must never forget that it is a Constitution we are expounding.[...] a Constitution intended to endure for ages to come, and consequently to be adapted to the various crises of human affairs. To have prescribed the means by which Government should, in all future time, execute its powers would have been to change entirely the character of the instrument and give it the properties of a legal code. It would have been an unwise attempt to provide by immutable rules for exigencies which, if foreseen at all, must have been seen dimly, and which can be best provided for as they occur. To have declared that the best means shall not be used, but those alone without which the power given would be nugatory, would have been to deprive the legislature of the capacity to avail itself of experience, to exercise its reason, and to accommodate its legislation to circumstances.

Page 17, U.S. 407 & page 17, U.S. 415.

⁸⁵⁴ Η οποία έκρινε συνταγματική τη δημιουργία του *Federal Land Bank System*.

⁸⁵⁵ Τουλάχιστον στο νομικό επίπεδο, αφού στην πράξη η χρησιμότητα του θεσμού είχε πολλά κύματα να περάσει ακόμη, αφού ο Πρόεδρος *A. Jackson* οδήγησε τη *Second Bank of the United States* στην παύση της λειτουργίας της το 1836.

chief purpose of a banking plan is the creation of a system of credit and the maintenance of the same. If 95 per cent of the business of the country is done on a credit basis, the better the system. No system of credit that is made the football of politics can be safe. Credit is confidence. Lack of confidence is due to uncertainty. Partisan control is uncertain. No system of credit can stand uncertainty. No matter how good the system of credit is, it can not be maintained under a policy of uncertainty due to the whims of party leaders and the contingencies of political campaigns.'

50 Congressional Record, app. 284-85 (Sept. 16, 1913)

Συγκεκριμένα, ο βαθμός ανεξαρτησίας που θα χαρακτήριζε τη δράση του νέου συστήματος κεντρικών τραπεζών στις ΗΠΑ, αποτέλεσε το επίκεντρο συζητήσεων όχι απλώς πολιτικού/ιδεολογικού⁸⁵⁶, αλλά και δογματικού χαρακτήρα.

Στο πολιτικό επίπεδο, οι Δημοκρατικοί υποστηρικτές του Προέδρου *Wilson* υποστήριζαν τη λειτουργία του οργανισμού υπό τον έλεγχο της ομοσπονδιακής εξουσίας, με σημαντικές ωστόσο διατυπώσεις ανεξαρτησίας, οι οποίες θα σχηματοποιούνταν στο δίπολο «ανεξαρτησία-λογοδοσία» στον αντίποδα, οι Ρεπουμπλικάνοι στόχευαν στη δημιουργία ενός συστήματος κεντρικών τραπεζών όπου κύριο λόγο θα είχε η ιδιωτική πρωτοβουλία των τραπεζιτών. Το εγγενές αυτό στοιχείο της ανεξάρτητης δράσης των κεντρικών τραπεζών, σύμφωνα με τον Πρόεδρο *Wilson*, προέκυπτε από τον ως τότε ισχύοντα κατακερματισμό τους:

'We have purposely scattered the regional reserve banks and shall be intensely disappointed if they do not exercise a very large measure of independence.'

Στους 'New York Times', 1913.

Από τη μεριά των Ρεπουμπλικάνων, διατυπωνόταν οξεία κριτική στις συνεδριάσεις του Κογκρέσου αναφορικά με τα ανεκτικά προς την ανεξαρτησία του συστήματος κεντρικών τραπεζών σχέδια του Προέδρου, τα οποία χαρακτήριζαν

⁸⁵⁶ Βλ. σε πρώτο κεφάλαιο, αναφορικά με την ίδρυση του *FRS*, και στο παρόν κεφάλαιο, αναφορικά με τις σχέσεις του *FRB* με το Κογκρέσο.

'[...] populist, socialistic, half-baked, destructive, infantile, badly conceived, and unworkable.'

McAdoo, W.-G., 'Crowded Years: The Reminiscences of William G. McAdoo', Boston, Houghton Mifflin, 1931⁸⁵⁷.

Στο επίπεδο της δογματικής θεώρησης, οι συσχετισμοί διαμορφώθηκαν χαρακτηριστικά ευκολότερα υπέρ της ανεξαρτησίας του σχεδιαζόμενου συστήματος κεντρικών τραπεζών: ήταν οι ιδέες του *Paul Warburg*, ήδη από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, που περιέγραφαν τις εργασίες του τραπεζικού τομέα ως ένα αυστηρά ιδιωτικό χώρο, σαφώς οριοθετημένο από κρατικές παρεμβάσεις, προκειμένου να μπορεί να δρα αποτελεσματικά⁸⁵⁸. Έτσι, η αμερικανική κεντρική τράπεζα εξοπλίσθηκε με όλα τα αναγκαία μέσα, ώστε να επιτελεί το έργο της απερίσπαστη από πολιτικές ή άλλου είδους πιέσεις⁸⁵⁹, καθεστώς που διαρκεί μέχρι και σήμερα, αποτελώντας το δικό της «κεκτημένο ανεξαρτησίας» στο πολίτευμα. Το καθεστώς αυτό ανεξαρτησίας θεωρείται μέχρι και σήμερα από τα πιο στεγανά σχετικά με την προστασία του οργάνου από πολιτικές πιέσεις στο πλαίσιο του πολιτεύματος των ΗΠΑ: Μάλιστα, είναι από τις ελάχιστες διοικητικές αρχές στις οποίες συντρέχουν όλοι οι «ενδείκτες ανεξαρτησίας» που απαριθμήθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο⁸⁶⁰. Συγκεκριμένα, αναφέρονται τα ακόλουθα επιμέρους χαρακτηριστικά τόσο της *FED*, όσο και του συμβουλίου διοίκησης του οργανισμού, του *FRB*⁸⁶¹:

(1) Οι αποφάσεις της *FED* που διαμορφώνουν τις αρχές επί των οποίων θα κατευθυνθεί η δράση της (*'policy decisions'*), λαμβάνονται

⁸⁵⁷ Για συνολική καταγραφή των διεργασιών του Κογκρέσου επί του ζητήματος, όπως και της δριμείας ρεπουμπλικανικής κριτικής, βλ. σε *Glass, C., 'Proceedings and Debates of the Congress', Vol. 51, Issue 17, 1913.*

⁸⁵⁸ Βλ. σε *Conti-Brown, P., 'The Power and Independence of the Federal Reserve', Princeton University Press, 2015, p. 7 et seq..*

⁸⁵⁹ Αναφορικά με το κατά πόσο κάτι τέτοιο επιτυγχάνεται, βλ. *Ramirez, St., 'Depoliticizing Financial Regulation', 41 William & Mary Law Review, 2001.*

⁸⁶⁰ Σε *Goldberg, M., 'The FED's Dual Mandate: One Too Many?', 33 Review of Banking & Financial Law 343, 2013, para. 362* και σε *Hubble, P., 'U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit', 88 NYU Law Review, 2013.*

⁸⁶¹ *Board of Governors of the Federal Reserve System, 'What does it mean that the Federal Reserve is "independent within the government"?', March 01, 2017· at http://www.federalreserve.gov/faqs/about_12799.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).*

αποκλειστικά από την ίδια, χωρίς την πρόβλεψη οποιουδήποτε καθεστώτος έγκρισής τους από άλλη διοικητική αρχή.

(2) Τα (επτά) μέλη του *Board of Governors* προσλαμβάνονται για κλιμακούμενη θητεία δεκατεσσάρων ετών από τον Πρόεδρο μετά από σύμφωνη γνώμη της Γερουσίας, ενώ ο πρόεδρος και οι αντιπρόεδροι του συμβουλίου θητεύουν για τέσσερα έτη⁸⁶². Η επιλογή των μελών γίνεται και επί τη βάση γεωγραφικών κριτηρίων, με στόχο την κατά το δυνατό εκπροσώπηση όσο το δυνατό περισσότερων παραρτημάτων του *Federal Reserve System*, μα και των οικονομικών και γεωγραφικών ιδιαιτεροτήτων της χώρας⁸⁶³.

(3) Από την προηγούμενη αρχή συνάγεται ερμηνευτικά ότι η επιλογή των μελών οφείλει να γίνεται με τέτοιο τρόπο, ώστε η πολιτική προέλευση των επιλεγέντων να μην οδηγεί στη διαμόρφωση μεγάλων σχετικών ανισοροπιών στη σύνθεση του οργάνου⁸⁶⁴.

(4) Καθιερώνεται ασυμβίβαστο μεταξύ της θητείας στην *FED* και οποιουδήποτε άλλου αξιώματος στη δημόσια διοίκηση, αιρετού ή μετά από διορισμό⁸⁶⁵.

(5) Απαγορεύεται οποιαδήποτε σχέση με τράπεζα-μέλος του *Federal Reserve System* για όποιον διετέλεσε μέλος του *FRB*, εκτός εάν εξάντλησε ολόκληρη τη θητεία των δεκατεσσάρων ετών⁸⁶⁶, οπότε και αποκλείεται τυχόν επανεκλογή του⁸⁶⁷.

⁸⁶² 12 U.S.C. § 242.

⁸⁶³ Η γνωστή και ως «ρήτρα ποικιλομορφίας», που επίσης εξυπηρετεί την ratio της μη-εξάρτησης από τοπικιστικά συμφέροντα πολιτικού χαρακτήρα:

'In selecting the members of the Board, not more than one of whom shall be selected from any one Federal Reserve district, the President shall have due regard to a fair representation of the financial, agricultural, industrial, and commercial interests, and geographical divisions of the country.'

12, U.S.C. par. 241.

⁸⁶⁴ Σύμφωνα με τους *Breger, M., & Edles, G.*, in 'Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies', 52 *Administrative Law Review*, 2000.

⁸⁶⁵ 12 U.S.C. § 241.

⁸⁶⁶ 12 U.S.C. § 242.

⁸⁶⁷ *Ibidem*.

(6) Περαιτέρω, προβλέπονται επιπλέον απαγορεύσεις προς τα μέλη του *FRB* σχετικά με τη συμμετοχή τους στο μετοχολόγιο χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και με τη δημιουργία επαγγελματικών σχέσεων με αυτά⁸⁶⁸.

(7) Απομάκρυνση μέλους του *FRB* από τον αμερικανό Πρόεδρο, μπορεί να γίνει αυστηρά για ρητά προβλεπόμενους από το νόμο λόγους (η γνωστή *For-cause removal*⁸⁶⁹).

(8) Το σημαντικότερο ίσως χαρακτηριστικό της ανεξαρτησίας της *FED*, είναι η οικονομική της ανεξαρτησία από την κεντρική κυβέρνηση⁸⁷⁰: η χρηματοδότησή της δεν γίνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό, όπως ισχύει για πολλές άλλες διοικητικές αρχές, αλλά από άλλες πηγές εισοδήματος. Αυτές αντιστοιχούν στη διενέργεια «πράξεων οικονομικής πολιτικής» του οργανισμού, όπως από τους τόκους από τίτλους του αμερικανικού δημοσίου τους οποίους αποκτά από πράξεις ανοικτής αγοράς⁸⁷¹. Επίσης, έσοδα της *FED* προκύπτουν από τους τόκους από επενδύσεις σε ξένα νομίσματα, οι οποίοι καταλήγουν στην κεντρική τράπεζα, από τα κέρδη που αυτή αποκομίζει από προσφερόμενες υπηρεσίες σε καταθετικά ιδρύματα⁸⁷², όπως συμψηφισμούς επιταγών και άλλες αυτοματοποιημένες διαδικασίες εκκαθάρισης, όπως και από τους τόκους χορήγησης δανείων προς αυτά. Μετά την κάλυψη των λειτουργικών της εξόδων, το υπόλοιπο ποσό αποδίδεται στο *Department of Treasury*⁸⁷³.

(9) Τέλος, οι νομικές διατάξεις δεν εξασφαλίζουν τη στεγανότητα από τις πολιτικές παρεμβάσεις μόνο αναφορικά με το *FRB*, αλλά και ολόκληρου του *FRS*. Αυτό, αναφορικά με την ανάδειξη τόσο των μελών των δ.σ. των *reserve banks*, όσο και του προέδρου τους. Συγκεκριμένα, τα 2/3 των

⁸⁶⁸ 12 U.S.C. § 244.

⁸⁶⁹ 12 U.S.C. § 242.

⁸⁷⁰ 12 U.S.C. § 244.

⁸⁷¹ 12 U.S.C. § 243.

⁸⁷² Ιδρύματα (*savings bank, commercial bank, savings and loan associations, ή credit unions*) με δυνατότητα, βάσει της νομοθεσίας των ΗΠΑ, να δέχονται καταθέσεις από το κοινό, με αυξανόμενο μερίδιο στη σχετική αγορά κατά τα τελευταία χρόνια.

⁸⁷³ Όπως συμβαίνει και με το εναπομείναν ενεργητικό, μετά από διαδικασία εκκαθάρισης κάποιας από τις *Reserve Banks*, βλ. 12 U.S.C. § 290.

μέλη των δ.σ. (*directors*) των *reserve banks* εκλέγονται από τους ίδιους τους μετόχους τους⁸⁷⁴, ενώ τα εναπομείναντα διορίζονται από το *FRB*⁸⁷⁵.

Βάσει των χαρακτηριστικών αυτών, προκύπτει αβίαστα ο χαρακτηρισμός της *FED* ως μιας από τις ανεξάρτητες αρχές που περιβάλλονται «με τις περισσότερες διατυπώσεις ανεξαρτησίας⁸⁷⁶». Η θέση της ισχυροποιείται ακόμα περισσότερο από τη μακρά πολιτική παράδοση στις ΗΠΑ που επιβάλλει τη διακριτική μεταχείριση της εκ μέρους του πολιτικού συστήματος, όταν αυτή διαχειρίζεται ζητήματα που άπτονται της νομισματικής πολιτικής. Η κουλτούρα αυτή υποχωρεί προκειμένου για το ρυθμιστικό ρόλο του *FRB* στο χώρο της τραπεζικής αγοράς, όταν δηλαδή ο οργανισμός δρα περισσότερο ως κλασική κεντρική τράπεζα, ωστόσο αυτό δεν αναιρεί τα προηγούμενα πορίσματα, από τη στιγμή που η συζήτηση αφορά στον ίδιο παίκτη του πολιτεύματος. Τα παραπάνω προσδίδουν στο *FRB* μια καίρια θέση στο πολίτευμα, η οποία, από κοινού με την άμεση επίπτωση των πράξεών του τόσο στην εθνική οικονομία, όσο και στην καθημερινή ζωή των πολιτών, έχει διαχρονικά τροφοδοτήσει αντιδράσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα των διαθέσιμων μηχανισμών λογοδοσίας του να ανταποκριθούν στο αίτημα διασφάλισης της λειτουργίας του οργανισμού σύμφωνα με τις επιταγές της δημοκρατικής αρχής.

4.3. Λογοδοσία

4.3.1. Εισαγωγικά

Η συζήτηση που κυριάρχησε στο πλαίσιο του *'New Deal Constitutionalism'* τη δεκαετία του 1930, με κεντρική της ιδέα τη σημαντική μεταβολή θεσμικών πτυχών του *common law* με στόχο τόσο

⁸⁷⁴ Η μία από τις τρεις κατηγορίες *directors*, αναδεικνυόμενη από τις μετόχους ιδιωτικές τράπεζες, αποτελείται από μέλη που προέρχονται από τις ίδιες, η δεύτερη αναδεικνύεται και πάλι από τις μετόχους ιδιωτικές τράπεζες, απαρτίζεται όμως από άτομα που δε σχετίζονται με αυτές, ενώ μόλις η Τρίτη αναδεικνύεται από το *FRB*.

⁸⁷⁵ Που είναι οι *de lege lata* τα ιδιωτικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που συμμετέχουν στο *FRS*, βλ. και σχετικές παρατηρήσεις στο εισαγωγικό κεφάλαιο για τη *FED*: βλ. 12 U.S.C. § 341.

⁸⁷⁶ Βλ. *Goldberg, M.*, 'The FED's Dual Mandate: One Too Many?', 33 *Review of Banking & Financial Law* 343, 2013, para. 362· *Hubble, P.*, 'U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit', 88 *NYU Law Review* 1802, 2013, αλλά και σύμφωνα με τη διατύπωση με την οποία ο ίδιος ο οργανισμός αποδίδει στον εαυτό του: *Board of Governors of the Federal Reserve System*, 'What does it mean that the Federal Reserve is "independent within the government"?', March 01, 2017· at http://www.federalreserve.gov/faqs/about_12799.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του διοικητικού μηχανισμού, όσο και την εμπέδωση αξιών όπως η προστασία των οικονομικά αδύναμων, οδήγησε σε πλειάδα αλλαγών το νομικό σύστημα των ΗΠΑ. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές, με επίκεντρο τον τρόπο θεώρησης παραδοσιακών δικαιωμάτων (ιδίως αυτού της ιδιοκτησίας) αλλά και την οργανωτική δομή του κράτους, περιελάμβαναν, όπως αναφέρθηκε, την αναβάθμιση της εκτελεστικής εξουσίας, τόσο μέσω της διεύρυνσης των προεδρικών εξουσιών, όσο και της εδραίωσης του μοντέλου των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Ωστόσο, παρά τη σαρωτική επικράτηση της μεταρρυθμιστικής τάσης, η «συγκατοίκηση» αυτή του ανανεωμένου αμερικανικού δημοσίου δικαίου με τις παραδοσιακές δομές του *common law* δεν στερείται αντιφάσεων και σκοτεινών σημείων.

Συγκεκριμένα, η παραδοσιακή εξάρτηση του βαθμού λογοδοσίας του οργάνου που εκδίδει μια πράξη στο πλαίσιο του αμερικανικού διοικητικού δικαίου από τα επικρατούντα χαρακτηριστικά της τελευταίας, κατά τη σχετική τριμερή διάκριση σε *'legalistic'*, *'technocratic'* ή *'political'* αποφάσεις, δεν αποτυπώθηκε ποτέ στις προβλέψεις του *Administrative Procedure Act*⁸⁷⁷. Η ανακολουθία αυτή, συνδυαστικά με την ετερόκλητη φύση των αρμοδιοτήτων με τις οποίες εξορισμού επιφορτίζονται οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, οριοθετεί μέχρι και σήμερα τις νομοθετικές προβλέψεις του καθεστώτος της δημοκρατικής τους λογοδοσίας.

Υπό το πρίσμα αυτό, λοιπόν, προσεγγίζεται η σχέση του καθεστώτος ευρείας ανεξαρτησίας το οποίο απολαμβάνουν οι ανεξάρτητες αρχές εντός της διοικητικής δομής των ΗΠΑ, με τις αντίστοιχες προβλέψεις που σχηματοποιούν το καθεστώς της (περιορισμένης) δημοκρατικής τους λογοδοσίας: Το πρώτο, αποτυπώνει την κυρίαρχη τάση του *'New Deal constitutionalism'*, ενώ οι δεύτερες, ως έκφραση των *'checks and balances'*, αποτελούν άμεση μεταφορά στο αμερικανικό δημόσιο δίκαιο συνιστωσών της *accountability* του *common law*, όπως του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, της πρόσβασης ενώπιον δικαιοδοτικού οργάνου⁸⁷⁸, εν τέλει του δικαστικού ελέγχου της δράσης των διοικητικών αρχών συνολικά⁸⁷⁹.

⁸⁷⁷ Βλ. σε *Sunstein, C.*, 'Constitutionalism After the New Deal', 101 *Harvard Law Review*, 445-446, 1987.

⁸⁷⁸ Κατά το άρθρο III του Συντάγματος των ΗΠΑ. Σχετικώς, το *Supreme Court* διατύπωσε ότι:

'Congress' power to create legislative courts to adjudicate public rights carries with it the lesser power to create administrative agencies for the same purpose, and to provide for review of those agency decisions in Art. III courts',

Κατ' αντιστοιχία με την εξέταση των γενικών χαρακτηριστικών της έννοιας της λογοδοσίας στο προηγούμενο κεφάλαιο, θα προηγηθεί και εδώ μια καταγραφή των γενικώς ισχυόντων αναφορικά με τη λογοδοσία των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος των ΗΠΑ προς το Κογκρέσο, προς τον Πρόεδρο και προς τα δικαστήρια, έπειτα δε θ' ακολουθήσουν συγκεκριμένες παρατηρήσεις ειδικώς για το νομοθετικό πλαίσιο λογοδοσίας της *FED*.

4.3.2. Ανεξάρτητες αρχές και Κογκρέσο

Όπως ήδη αναπτύχθηκε, το ζήτημα της νομοθετικής εξουσιοδότησης εκ μέρους του Κογκρέσου προκειμένου να επιφορτιστεί μια ανεξάρτητη αρχή με νέες αρμοδιότητες, αντιμετωπίζεται τόσο ως αναφαίρετο δικαίωμα του πρώτου, όσο και ως «κεκτημένο» της δεύτερης, ιδίως προκειμένου για το τυχόν αυξημένο καθεστώς ανεξαρτησίας της. Στο πλαίσιο αυτό, κάθε προσπάθεια ελέγχου της δράσης μιας ανεξάρτητης αρχής εκ μέρους του Κογκρέσου ή του Προέδρου εξετάζεται με αυστηρότητα, ώστε να μην ανακλύψουν ζητήματα παραβίασης της αρχής της διάκρισης των εξουσιών⁸⁸⁰.

Το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών δεν περιέχει κάποια ειδική πρόβλεψη που να απονέμει ελεγκτική αρμοδιότητα του Κογκρέσου επί της δράσης των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Ενώ και οι νομοθετικές διατάξεις που ρυθμίζουν τις διαδικασίες παροχής πληροφοριών εκ μέρους των διοικητικών αρχών εν γένει (βλ. 5 U.S.C. § 552⁸⁸¹ και 12 CFR § 262.1) ρυθμίζουν αποκλειστικώς το ειδικό ζήτημα του καθεστώτος παροχής εγγράφων εκ μέρους των ελεγχόμενων αρχών, προκειμένου να διαπιστωθεί το σύννομο του τρόπου δράσης τους⁸⁸².

Northern Pipeline Constr. Co. v. Marathon Pipeline Co., 458 U.S. 50 (1982), Footnote 18,

με παραπομπή στη λίγο παλαιότερη *Atlas Roofing Co. v. Occupational Safety and Health Review Comm'n*, 430 U.S. 442, 450 (1977).

⁸⁷⁹ Βλ. σε *Sunstein, C.*, 'Constitutionalism After the New Deal', 101 *Harvard Law Review*, 424-425, 1987.

⁸⁸⁰ Ιδίως σε υποθέσεις αναφορικά με την πρόσληψη ή απομάκρυνση των μελών της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών, βλ. *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986).

⁸⁸¹ 'Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings'.

⁸⁸² [...] 'every agency shall publish in the Federal Register statements of the general course and method by which its functions are channeled and determined, rules of procedure, and descriptions of forms available or the places at which forms may be obtained' (12 CFR § 262.1).

Έτσι, η «ανακριτικής φύσης»⁸⁸³ αυτή εξουσία του Κογκρέσου γίνεται δεκτό εδώ και δύο περίπου αιώνες ότι συνάγεται ως απαραίτητο συμπλήρωμα της γενικής νομοθετικής αρμοδιότητάς του⁸⁸⁴. Επ' αυτού, το *Supreme Court* διατυπώνει:

'The power of inquiry-with process to enforce it-is an essential and appropriate auxiliary to the legislative function [...]. A legislative body cannot legislate wisely or effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is intended to affect or change; and where the legislative body does not itself possess the requisite information-which not infrequently is true-recourse must be had to others who do possess it.'

McGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135, 174-175 (1927).

Το ζήτημα εξετάζεται αφ' ενός από την άποψη της μη υπέρβασης των ορίων της συγκεκριμένης υπόθεσης για την οποία ενεργοποιήθηκαν οι ανακριτικές εξουσίες του νομοθετικού σώματος⁸⁸⁵, όπως και από εκείνης της διάκρισης των λειτουργιών, προκειμένου να μην υπεισέλθει το Κογκρέσο στο έργο που κανονικά θα έπρεπε να ανατεθεί στην ίδια την εκτελεστική λειτουργία ή στο δικαστή. Οριοθετώντας, λοιπόν, τη σχετική εξουσία του Κογκρέσου, το *Supreme Court* αφ' ενός περιορίζει εντός του επιτρεπόμενου πλαισίου την ανακριτική του αρμοδιότητα,

'[Congress] cannot inquire into matters which are within the exclusive province of one of the other branches of the Government. Lacking the judicial power given to the Judiciary, it cannot inquire into matters that are exclusively the concern of the Judiciary. Neither can it supplant the Executive in what exclusively belongs to the Executive.'

Barenblatt v. U.S., 360 U.S. 109 (1957)

⁸⁸³ Με την ευρεία έννοια του όρου: *'Investigatory and contempt powers'*, βλ. Rich, W., *'Modern Constitutional Law-Vol. 3-Government Structure'*, Third Edition, WEST, 2011.

⁸⁸⁴ Βλ. τις *Anderson v. Dunn* του 1821 (*'it is an implied power to arrest and punish nonmembers for contempt of Congress'*) και *Watkins v. US* του 1957 (*'power of the Congress to conduct investigations is inherent in the legislative process'*)

⁸⁸⁵ *Killbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168 (1880), με την οποία κρίθηκε παράνομη η τιμωρία μάρτυρα για απείθεια, σε περίπτωση που η υπόθεση στην οποία εκλήθη να καταθέσει δεν εμπίπτει στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Κογκρέσου. Στο ίδιο πλαίσιο και η *Watkins v. U.S.*, 354 U.S. 178 (1957).

ενώ αφ' ετέρου οριοθετεί κατά περίπτωση το πού βρίσκονται τα διαχωριστικά όρια μεταξύ των κρατικών λειτουργιών⁸⁸⁶. Ωστόσο, ειδικά σε σχέση με το τελευταίο ζήτημα, καταγράφεται μια πολύ ελαστική νομολογία του Δικαστηρίου υπέρ της εκάστοτε συνδρομής της αρμοδιότητας του Κογκρέσου να ασκήσει την ελεγκτική του αρμοδιότητα⁸⁸⁷, λαμβάνοντας κατ' ουσίαν θέση υπέρ της ύπαρξης ενός «τεκμηρίου συνταγματικότητας» της σχετικής δραστηριότητας της εθνικής αντιπροσωπείας⁸⁸⁸.

Παρά την ως άνω επιλεκτικότητα του Ανώτατου Δικαστηρίου προκειμένου στην εκ μέρους του θέση ορίων στην άσκηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Κογκρέσου⁸⁸⁹, η θεωρία του αμερικανικού συνταγματικού δικαίου παρουσιάζεται περισσότερο πρόθυμη προς την συναγωγή σχετικών περιορισμών ευθέως από τις προβλέψεις του Συντάγματος, με ορόσημο την υπερβολική προθυμία που επέδειξε το νομοθετικό σώμα διερευνώντας δραστηριότητες «ύποπτες» ως κομμουνιστικές, κατά τα χρόνια που ακολούθησαν το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο⁸⁹⁰. Συγκεκριμένα, οι σχετικοί περιορισμοί της εξουσίας του Κογκρέσου να ερευνά εξάγονται τόσο από την Πρώτη, όσο και από την Πέμπτη τροποποίηση του αμερικανικού Συντάγματος⁸⁹¹, τόσο, δηλαδή, από τη σκοπιά των εγγενών περιορισμών κάθε «νομοθετικής έρευνας» (*legislative investigation*) του Σώματος, όσο και από εκείνη της προστασίας της ιδιωτικότητας. Τα όρια της επιτρεπόμενης εξουσίας επέμβασης του Κογκρέσου, προκύπτουν μετά από (αυστηρή)⁸⁹² *ad hoc*

⁸⁸⁶ Στο πλαίσιο της *Killbourn* (βλ. ως άνω υποσημείωση).

⁸⁸⁷ *Sinclair v. U.S.*, 279 U.S. 263 (1929).

⁸⁸⁸ *Barenblatt v. U.S.*, 360 U.S. 109 (1959), με περαιτέρω παραπομπή στην *Arizona v. California*, 283 U.S. 423 (1931).

⁸⁸⁹ Η οποία, ας μην ξεχνάμε, ότι περιλαμβάνει εξουσίες εξαναγκασμού εκ μέρους του Κογκρέσου προκειμένου να προσέλθει κάποιος για κατάθεση ή μαρτυρία ενώπιον οποιασδήποτε Επιτροπής του Σώματος, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και το μέτρο της κράτησης έως ότου ο απείθαρκος πολίτης «συμφωνήσει» να προσέλθει για να καταθέσει. Βλ. 2 U.S.C.A. § 192 (2005), εκτός από την ξεχωριστή πρόβλεψη του νόμου που προβλέπει ποινές για «ανάρμοστη συμπεριφορά» (*punish for contempt*) που μπορούν να επιβληθούν αθροιστικά και σε πλειάδα άλλων περιπτώσεων (βλ. *Anderson v. Dunn*, 19 U.S. 204).

⁸⁹⁰ *Watkins v. U.S.*, 354 U.S. 178 (1957), με την οποία παρατηρήθηκε σχετικά παραβίαση της Πέμπτης Τροποποίησης.

⁸⁹¹ Βλ., ενδεικτικά, *Barenblatt v. U.S.*, 360 U.S., 109 (1959) και *Watkins v. U.S.*, 354 U.S. 178 (1957).

⁸⁹² *De Gregory v. Attorney General of State of N.H.*, 383 U.S. 825 (1966).

στάθμιση του εκάστοτε δημοσίου συμφέροντος που διακυβεύεται. Ένα βήμα παραπέρα, η νομολογία κατέγραψε ήδη από τη δεκαετία του 1950 την διαφορά μεταξύ Πρώτης και Πέμπτης Τροποποίησης, η οποία εντοπίζεται στα εξής:

‘Undeniably, the First Amendment in some Circumstances protects an individual from being compelled to disclose his associational relationships. However, the protections of the First Amendment, unlike a proper claim from the privilege against self-incrimination under the Fifth Amendment, do not afford a witness the right to resist inquiry in all circumstances. Where First Amendment Rights are asserted to bar governmental interrogation resolution of the issue always involves a balancing by the courts of the competing private and public interests at stake in the particular circumstances shown.’

Barenblatt v. U.S., 360 U.S. 109 (1959)⁸⁹³

Εξάλλου, η Πέμπτη Τροποποίηση⁸⁹⁴ είναι εκείνη που περιέχει πρόβλεψη προκειμένου για την επιβολή ποινών σε όσους μάρτυρες αρνηθούν να συνεργαστούν στο πλαίσιο της σχετικής ανακριτικής διαδικασίας. Μόνη προϋπόθεση, η προηγούμενη ενημέρωση του μάρτυρα αναφορικά με το θέμα πάνω στο οποίο θα κληθεί να καταθέσει, ενώ σε αντίθετη περίπτωση, το Ανώτατο Δικαστήριο χαρακτηρίζει και πάλι αρμοδιότητα του ίδιου του Σώματος να αναζητήσει τη λύση στο πρόβλημα, μετά από υποβολή σχετικής ένστασης εκ μέρους του κλητευθέντος⁸⁹⁵. Οι σχετικές διατάξεις βρίσκουν εφαρμογή και στην περίπτωση που η κατάθεση του κλητευθέντος πρόκειται να αποτελέσει εναντίον του ενοχοποιητικό στοιχείο ενώπιον των δικαστηρίων, οπότεν και απαλλάσσεται από την υποχρέωση μαρτυρίας του:

‘[...] the constitutional privilege against self incrimination protects a state witness against incrimination under federal as well as state law and a federal witness against incrimination under state as well as federal law’.

U.S. v. Poindexter, 951 F. 2d 369 (D.C. Cir. 1991).

⁸⁹³ Η παραπομπή του χωρίου από *Rich, W.*, ‘Modern Constitutional Law-Vol. 3 Government Structure’, Third Edition, WEST, 2011, p. 408.

⁸⁹⁴ Στην *Due Process Clause* της.

⁸⁹⁵ *Watkins v. U.S.*, 354 U.S. 178 (1957), καθώς και την *De Gregory v. Attorney General of State of N.H. (ibidem)*, που την παραπέμπει.

Εφαρμογή, ωστόσο, στο εξεταζόμενο ζήτημα διεκδικεί και η Τέταρτη Τροποποίηση του Συντάγματος των ΗΠΑ, με την αντίστοιχη απαγόρευση των ανατιολόγητων ερευνών και συλλήψεων⁸⁹⁶. σε αυτή θα προσκρούσει κάθε κλήτευση εκ μέρους του Κογκρέσου, η οποία έχει τόσο γενικό χαρακτήρα, ώστε να εμπίπτει στο περιεχόμενο της απαγόρευσης αυτής, ωστόσο το σχετικό ζήτημα μπορεί να τεθεί ακόμα και με ένσταση⁸⁹⁷ του κληθέντος ενώπιον του Κογκρέσου ή του συγκεκριμένου σχηματισμού αυτού που τον κάλεσε⁸⁹⁸.

Ο τρόπος διεξαγωγής της διαδικασίας ακρόασης οφείλει και αυτός να ακολουθεί τα γενικώς ισχύοντα για τις ακροάσεις ενώπιον των δικαστηρίων, ειδάλλως το δικαίωμα του εξεταζόμενου να αρνηθεί να απαντήσει ενεργοποιείται, προστατεύοντάς τον από τη σχετική παραβίαση των διαδικαστικών δικαιωμάτων του που καθορίζουν «την παραδοσιακή έννοια των δίκαιων κανόνων του παιχνιδιού»⁸⁹⁹, σύμφωνα με τη Δέκατη Τέταρτη Τροποποίηση. Αναφορικά με την εξουσία του Κογκρέσου να ζητά την ακρόαση μελών της κυβέρνησης, είτε με τη μορφή της κατάθεσης, είτε με εκείνη της προσκόμισης στοιχείων, διάσημη είναι η εμβληματική νομολογία του *Supreme Court* σχετικά με το αίτημα του Κογκρέσου προς τον Πρόεδρο *Nixon* να προσάγει ηχογραφημένο υλικό παράνομων τηλεφωνικών υποκλοπών, ζήτημα που, ωστόσο, εκφεύγει των ορίων της μελέτης αυτής⁹⁰⁰.

Ειδικά για τις κεντρικές τράπεζες, υπόκεινται στον έλεγχο του Κογκρέσου (όπως ακριβώς ισχύει για κάθε άλλο ομοσπονδιακό όργανο), ενώ, βέβαια, σε συνέχεια όσων καταγράφηκαν σχετικά σε προηγούμενη παράγραφο, απολαμβάνουν ταυτόχρονα και της προστασίας του, σύμφωνα με την αντίστοιχη γενική αρχή που αποτυπώθηκε το 1963 στην

⁸⁹⁶ *‘Unreasonable searches and seizures’*.

⁸⁹⁷ Η οποία οφείλει να εγερθεί με σαφήνεια και ενάργεια, όπως και με αναφορά στη νομική διάταξη της οποίας αξιώνεται παραβίαση.

⁸⁹⁸ *McPaul v. U.S.*, 364 U.S. 372 (1960).

⁸⁹⁹ *‘A person before a legislative investigatory body is entitled to procedural due process and is deprived of due process when subjected to conduct by the legislators of their staff that would deeply offend traditional notions of fair play’*, σε *Slage v Ohio*, 366 U.S. 259 (1961).

⁹⁰⁰ Βλ., σχετικά, εκτός από τη *U.S. v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974) και τη σχετική νεότερη απόφαση ομοσπονδιακού δικαστηρίου: *‘Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities v. Nixon*, 370 F. Supp. 521, 523-524 (D.D.C. 1974). Βλ., στο πλαίσιο της εκτενέστατης σχετικής βιβλιογραφίας, (μεταξύ άλλων) τους *Weaver, R., Friedland, S., Hancock, C., Fair, B., Knechtle, J., Rosen, R.*, *‘Constitutional Law: Cases, Materials & Problems, Second Edition, Wolters Kluwer, 2011, p. 321-352.*

απόφαση *Mercantile Nat. Banking at Dallas v. Langdeu*⁹⁰¹ του *Supreme Court*.

4.3.3. Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και προεδρικός έλεγχος

Το δόγμα υπέρ της όσο το δυνατό μεγαλύτερης συγκέντρωσης της εκτελεστικής εξουσίας, με το οποίο ταυτίστηκε (μέσω της θεωρίας του) ο *A. Hamilton*, γνώρισε την απόλυτη αποδοχή κατά την περίοδο του *'New Deal Constitutionalism'*. Η ισχυροποίηση αυτή του προεδρικού μοντέλου δεν εκφράσθηκε μόνο με την αύξηση των προεδρικών αρμοδιοτήτων, αλλά με την θεώρηση του Προέδρου ως του καταλληλότερου επόπτη της δράσης των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών. Και αυτό, γιατί η προεδρική εποπτεία συγκεντρώνει τα πλεονεκτήματα της άμεσης ανάδειξης από το εκλεκτορικό σώμα, τη στιγμή που οι αρμοδιότητές του αφορούν στο σύνολο της επικράτειας, αποφεύγοντας την ταύτιση με τα επιμέρους συμφέροντα, την οποία τόσο φοβούνταν οι μεταρρυθμιστές: από το τελευταίο προκύπτει η μοναδική *ex officio* δυνατότητα του Προέδρου να επιβλέπει και να συντονίζει το σύνολο του διοικητικού μηχανισμού, όπως και να κατευθύνει τη δράση του στο πλαίσιο ενιαίας πολιτικής, αποφεύγοντας τον κατακερματισμό που ελλοχεύει ως κίνδυνος στο πλαίσιο ενός πολιτεύματος που διαρρυθμίζεται από τη θεωρία των θεσμικών αντιβάρων⁹⁰².

Ωστόσο, και ο προεδρικός έλεγχος επί των ανεξάρτητων αρχών είναι *de facto* περιορισμένος, σε συνέχεια με τις άλλες μορφές λογοδοσίας τους, στο πλαίσιο των ισορροπιών που διαμορφώνονται βάσει της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Η (σημαντική) διαφορά, η οποία οδήγησε και στην ουσιαστική σταδιακά διαφοροποίηση της νομικής θέσης των ανεξάρτητων αρχών από την εποχή του *New Deal* ως σήμερα, συνίσταται στο ότι ο Πρόεδρος συνήθως διατηρεί το προνόμιο να προσλαμβάνει τους επικεφαλής των αρχών⁹⁰³, στο πλαίσιο της σχετικής συνταγματικής ρήτηρας, που ορίζει ότι:

⁹⁰¹ *'Unquestionably, Congress had authority to prescribe the manner and circumstances under which the banks could sue or be sued in the courts.'* 371 U.S. 555, 559, 83 S. Ct. 520, 9 L. Ed. 2nd 523. Με την απόφαση αυτή, επίσης, κρίθηκε ότι αρμόδια για την εκδίκαση αγωγών κατά των κεντρικών τραπεζών, είναι τα δικαστήρια της Πολιτείας στην οποία εδρεύει η καθ' ης κεντρική τράπεζα.

⁹⁰² Βλ. σε *Sunstein, C.*, *'Constitutionalism After the New Deal'*, 101 *Harvard Law Review* 453, 1987.

⁹⁰³ *Bruff, H.*, *'Presidential Power and Administrative Rulemaking'*, 88 *Yale Law Journal* 451, 1979.

[σ.σ.: The President] ‘shall nominate, and, by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.’⁹⁰⁴

‘Appointments clause’ (άρθρο ΙΙ, τμήμα 2, δεύτερη ρήτρα του Συντάγματος των ΗΠΑ).

Εκτός από την αρμοδιότητα πρόσληψης των μελών της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών, οι προεδρικές εξουσίες επί των τελευταίων συμπληρώνονται από το λογικό συμπλήρωμα της αντίστοιχης αρμοδιότητας απομάκρυνσης των μελών διοίκησής τους, αφ’ ετέρου δε από τη δυνατότητα του Προέδρου να ασκεί (ανάλογα με την περίπτωση) έλεγχο επί της δράσης των αρχών γενικά⁹⁰⁵. Παρά την αρχική ταύτιση της αύξησης των προεδρικών εξουσιών με την εδραίωση των ανεξάρτητων αρχών, η προσπάθεια της πλειονότητας των Προέδρων να επιβεβαιώσουν την κυριαρχία τους επ’ αυτών αποδείχθηκε διαχρονική, στο πλαίσιο αυτού που ο *Forrest McDonald* αποκάλεσε ως «εκτεταμένη προσπάθεια του Προέδρου να επιβληθεί επί της εκτεταμένης ομοσπονδιακής γραφειοκρατίας»⁹⁰⁶. Σταχυολογούνται οι σχετικές απόπειρες του Προέδρου *Roosevelt* (διά της Επιτροπής *Brownlow*)⁹⁰⁷, του Προέδρου *Truman*⁹⁰⁸, όπως και των *Nixon*, *Ford*, και *Carter*⁹⁰⁹. Ενώ οι *Executive Orders* 12291 και 12498 του Προέδρου *Reagan*, θεωρούνται τα κατ’

⁹⁰⁴ Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι σύμφωνα με το περιεχόμενο της ρήτρας, το Κογκρέσο μπορεί να εξουσιοδοτήσει για το σκοπό αυτό και άλλους κρατικούς αξιωματούχους εκτός του Προέδρου. Βλ. *Mistretta v. U.S.*, 488 U.S. 361 (1969).

⁹⁰⁵ ‘Mandate policy’ ή ‘procedural control’. Rich, W., ‘Modern Constitutional Law-Vol. 3-Government Structure’, Third Edition, WEST, 2011, p. 463.

⁹⁰⁶ In ‘The American Presidency: An Intellectual History’, University Press of Kansas, 1994.

⁹⁰⁷ Βλ. τη σχετική ‘Report of the President’s Committee on Administration Management in the Government of the United States’, I, 1937.

⁹⁰⁸ Σε *Nathan, R.*, ‘The Administrative Presidency’, John Wiley & Sons Canada, Limited, 1983.

⁹⁰⁹ Βλ. σε *National Academy of Public Administration*, ‘Presidential Management of Rulemaking in Regulatory Agencies : a report by a panel of the National Academy of Public Administration’, The Academy, Washington D.C. 1987, p. 9-10.

εξοχήν παραδείγματα προσπάθειας εκ μέρους του «Οβάλ Γραφείου»⁹¹⁰ για τη δημιουργία συνθηκών αρμονικής συνύπαρξης του τεχνοκρατικού υποδείγματος του *New Deal* με τα δημοκρατικά νομιμοποιημένα όργανα του πολιτεύματος, μέσω της οριοθέτησης της δράσης των διοικητικών αρχών από την κεντρική πολιτική που χαράσσει ο Πρόεδρος.

Το *Supreme Court*, από την πλευρά του, επέβαλε όρια και στην προεδρική εξουσία ν' απομακρύνει τα μέλη της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών για λόγους διαφωνίας επί ζητημάτων πολιτικής⁹¹¹, ωστόσο με μεταγενέστερη νομολογία του, εντός μάλιστα της περιόδου της τελευταίας κρίσης του χρηματοπιστωτικού τομέα, αναγνώρισε μεγαλύτερη ευελιξία σχετικώς στον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας: Συγκεκριμένα, με την (αρκετά πρόσφατη) *Free Enterprise Fund v. Public Co. Accounting Oversight Bd.* κρίθηκε ότι η εκχώρηση αρμοδιότητας επιβολής κυρώσεων σε διοικητική αρχή, τα διευθυντικά μέλη της οποίας δεν διορίζονται από τον Πρόεδρο αλλά από άλλη διοικητική αρχή, δημιουργεί ένα περιβάλλον απομόνωσης από την προεδρική εξουσία, που μπορεί να εγγυηθεί ότι:

'the laws [would be] faithfully executed'.

*Μετά από γνώμη του Chief Justice Roberts*⁹¹².

Ενδιαφέρον παρουσιάζει το ζήτημα της προεδρικής εξουσίας να προβαίνει στον έλεγχο της δράσης των διοικητικών αρχών μέσω εκτελεστικών διαταγμάτων (*'executive orders'*) με στόχο τον συντονισμό της ασκούμενης πολιτικής (*'policy coordination'*) εκ μέρους τους στο πλαίσιο της ενιαίας διοικητικής οργάνωσης του κράτους. Σε αντίθεση με τις προηγούμενες κατηγορίες προεδρικών εξουσιών, τα αμερικανικά δικαστήρια δεν θέτουν αυστηρά όρια στη συγκεκριμένη, επιτρέποντας τον κεντρικό αυτό κυβερνητικό συντονισμό⁹¹³. Ωστόσο, σε αρκετές

⁹¹⁰ Με τη δημιουργία του *'Office of Management and Budget, 'OMB'*, πολλές ρυθμίσεις του οποίου επιβιώνουν ως τις μέρες μας, ακόμη και σε άλλες έννομες τάξεις, όπως η ελληνική (πρβλ. το δικαστικό έλεγχο των πράξεων της διοίκησης που περιορίζεται στον έλεγχο του εάν εκείνη εξέτασε όλα τα εναλλακτικά περιθώρια δράσης της, προτού ενεργήσει, ύστερα από ευλογοφανή στάθμιση των σχετικών δεδομένων, στο πλαίσιο μιας *'cost-benefit analysis'*. Βλ. σε Sunstein, C., *'Constitutionalism After the New Deal'*, 101 *Harvard Law Review* 454, 1987.

⁹¹¹ *'Disagreements over policy'*, βλ. σχετικά στην *Wiener v. U.S.*, 357 U.S. 349 (1958).

⁹¹² 130 C. St. 3138 (2010).

⁹¹³ Κυρίως, μέσω του ελέγχου εκ μέρους του προέδρου επί σχεδίων αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών ή υποβολής σε αυτόν των πορισμάτων τους ύστερα από έρευνες.

περιπτώσεις, είναι οι ίδιοι οι Πρόεδροι που εξαιρούν από την εφαρμογή των διαταγμάτων αυτών τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, σε αναντιστοιχία με την επιθετική πολιτική που περιγράφηκε λίγο παραπάνω⁹¹⁴.

4.3.4. Ανεξάρτητες αρχές και δικαστικός έλεγχος

Ήδη από την περίοδο του *'New Deal Constitutionalism'*, ο περιορισμός της ευχέρειας των δικαστηρίων να ελέγχουν τις πράξεις των διοικητικών αρχών, από κοινού με την παραχώρηση ευχέρειας σε αυτές αναφορικά με τον καθορισμό των κατ' ιδίαν τρόπων εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος⁹¹⁵ (ιδίως της οικονομικής παραγωγικότητας στο πλαίσιο μιας νέας, αναδιανεμητικής πολιτικής εκ μέρους του κράτους), θεωρήθηκε μεταξύ των αναγκαίων προϋποθέσεων προκειμένου για την ικανοποίηση του αιτήματος δημιουργίας μιας νέας, ευέλικτης μορφής της εκτελεστικής εξουσίας⁹¹⁶.

Στο πλαίσιο αυτό, η στάση των δικαστηρίων απέναντι στη νέα αυτή μορφή διαρρύθμισης της εξουσίας ήταν σε πρώτη φάση αρνητική: κατ' επίκληση των άρθρων I, II και III του Αμερικανικού Συντάγματος, όπως και της ρήτηρας σχετικά με την *'due process'*⁹¹⁷, το υπόδειγμα των υβριδικών σχηματισμών, εξοπλισμένων με αρμοδιότητες νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής φύσης, ελλείπει όμως οιασδήποτε άμεσης αναγωγής στο εκλογικό σώμα, κρίθηκε ως αντίθετο στις παραδοσιακές ισορροπίες μεταξύ των πολιτειακών εξουσιών, όπως κατοχυρώνονταν από το *common law*. Η τάση αυτή, μάλιστα, δεν περιορίστηκε στην

Σχετικώς, βλ. *Pildes, R. and Sunstein, C., 'Reinventing the Regulatory State', University of Chicago Law Review, Vol. 62, Issue I, Article 1, 1995.*

⁹¹⁴ Executive Order No. 12,044 , 43 Fed. Reg. 12,661, 12, 670 (Mar 23, 1978): Ενώ ο Πρόεδρος *Carter* επιδίωξε την ισχυροποίηση του καθεστώτος λογοδοσίας τόσο των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, όσο και των υπόλοιπων διοικητικών οργανισμών, αντιδράσεις εκ μέρους μελών του Κογκρέσου περιόρισαν την εφαρμογή του νέου καθεστώτος μόνο στις δευτερες.

⁹¹⁵ Για παράδειγμα, βλ. τον τρόπο διατύπωσης των καταστατικών σκοπών της *Federal Communications Commission*, σε 47 U.S.C. § 151 (1982), όπως και την αντίστοιχη διάταξη προκειμένου για την *Interstate Commerce Commission*, at 49 U.S.C. § 101 (1982).

⁹¹⁶ Βλ. σε *Sunstein, C., 'Constitutionalism After the New Deal', 101 Harvard Law Review 444, 1987.*

⁹¹⁷ ' [...] a course of legal proceedings according to rules and principles that have been established in a system of jurisprudence for the enforcement and protection of private rights', Encyclopaedia Britannica at <https://www.britannica.com/topic/due-process> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

περιπτώσιολογική ακύρωση καταστατικών ανεξάρτητων αρχών: έφτασε ως και την ακύρωση μιας από τις κύριες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις της εποχής, της *'National Industrial Recovery Act'*, με το σκεπτικό ότι

'Section 3 of the Recovery Act is without precedent. It supplies no standards for any trade, industry or activity. It does not undertake to prescribe rules of conduct to be applied to particular states of fact determined by appropriate administrative procedure. Instead, it authorizes the making of codes to prescribe them. For that legislative undertaking, it sets up no standards, aside from the statement of the general aims of rehabilitation, correction and expansion found in § 1.

In view of the broad scope of that declaration, and of the nature of the few restrictions that are imposed, the discretion of the President in approving or prescribing codes, and thus enacting laws for the government of trade and industry throughout the country, is virtually unfettered. The code-making authority thus sought to be conferred is an unconstitutional delegation of legislative power'.⁹¹⁸

A. L. A. Schechter Poultry Corp. v. United States 295 U.S. 495 (1935).

Ωστόσο, η ευρεία λαϊκή υποστήριξη που απολάμβανε το μεταρρυθμιστικό κύμα του *Roosevelt* αποκλιμάκωσε την αρνητική αυτή στάση πολύ σύντομα, όπως είναι γνωστό, τάση που ακολούθησε και η νομολογία, η οποία καταγράφεται σε σειρά αποφάσεων⁹¹⁹.

Στις μέρες μας, οι αυξημένες διατυπώσεις ανεξαρτησίας και η περιορισμένη λογοδοσία των ανεξάρτητων αρχών, θεωρείται «καταστατική πρακτική» στο πολίτευμα των ΗΠΑ, ενώ σύμφωνα με τη σχετική προσέγγιση της θεωρίας και της νομολογίας, έχουν πλέον δημιουργήσει ένα «κεκτημένο ανεξαρτησίας», το οποίο δε μπορεί να περιοριστεί. Στο πλαίσιο αυτό, το *Supreme Court* από μακρού αντιμετωπίζει με σεβασμό την ανεξαρτησία αυτή των διοικητικών αρχών και επεμβαίνει ελεγκτικά με περίσκεψη στο έργο τους, αντιμετωπίζοντας τις αρμοδιότητές τους ως κατά παραχώρηση από το Κογκρέσο⁹²⁰. Αρκεί, όμως, η παραχώρηση

⁹¹⁸ Κρίθηκε, δηλαδή, ως αντισυνταγματική η ανάθεση νομοθετικής αρμοδιότητας σε ιδιωτικές ομάδες συμφερόντων.

⁹¹⁹ Πρβλ. την *Yakus v. United States*, 321 U.S. 414 (1944).

⁹²⁰ Έτσι, οποιαδήποτε παρεμβολή σε κατεύθυνση αντίθετη από τη βούληση του Κογκρέσου, θα θεωρούνταν αντισυνταγματική. Βλ. *I.N.S. v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).

αυτή να μην έχει ως αποτέλεσμα την ισχυροποίηση της θέσης του ίδιου του νομοθετικού σώματος στο πολίτευμα. Στην ίδια γραμμή κινείται και ο δικαστικός έλεγχος εκ μέρους των κατώτερων δικαστηρίων, με ορισμένες περιόδους επίτασής του, όπως οι δεκαετίες του 1960 και του 1970⁹²¹.

Χαρακτηριστικά, όπως διατυπώνει ο *Justice White*, «πειθοντας» και τους *Chief Justice Burger* και *Justice Powell*, οι οποίοι συντάχθηκαν με την άποψή του:

‘Generally courts are not free to set aside the findings of administrative agencies, if supported by substantial evidence. But more importantly, courts are also admonished to give substantial deference to the agency’s interpretation of the statute it is enforcing.’

***Northern Pipeline Constr. Co. v. Marathon Pipeline Co.,
458 U.S. 50 (1982).***

Το βασικό νομοθέτημα που ρυθμίζει τα του δικαστικού ελέγχου των πράξεων των αρχών, ο *Administrative Procedure Act*⁹²², κατανέμει το κύριο βάρος του στις προαναφερθείσες ελεγκτικές λειτουργίες του Κογκρέσου. Ενδεικτικά, όπως αναφέρθηκε, ο νόμος δεν αντιμετωπίζει καν με ενιαίο τρόπο τις διοικητικές αρχές, επιλογή που έχει άμεση επίπτωση και στο δικαστικό έλεγχο των πράξεών τους: *expressis verbis*, διατυπώνεται ότι ορισμένα είδη αποφάσεων δεν υπόκεινται καν στον έλεγχο των δικαστηρίων, με χαρακτηριστικές τις περιπτώσεις όταν η πράξη έχει εκδοθεί από αρχή το καταστατικό της οποίας την απαλλάσσει από το δικαστικό έλεγχο αυτό, όπως και όταν ο νόμος καταλείπει στη διακριτική ευχέρεια της διοικητικής αρχής την έκδοση μιας κατηγορίας πράξεων⁹²³.

Διαφορετικά έχουν τα πράγματα για τις μη οριστικές πράξεις των διοικητικών αρχών, οι οποίες εκδίδονται υπό την αίρεση της προεδρικής έγκρισης: από άποψης δικαστικού ελέγχου, οι ατελείς αυτές πράξεις θεωρούνται πράξεις με πλήρη δεσμευτικότητα, συνεπώς η τελική πράξη που πρόκειται να εκδοθεί από τον Πρόεδρο δεν εμπίπτει στο ειδικό

⁹²¹ Βλ. σε *Sunstein, C.*, ‘Constitutionalism After the New Deal’, 101 *Harvard Law Review* 426, 1987.

⁹²²At 5 U.S.C.A., para. 701-706.

⁹²³ Βλ. την απαρίθμηση σε 5 U.S.C. § 701(a): Το αγγλικό κείμενο αναφέρεται σε ‘*statutes [that] preclude judicial review*’ και στην περίπτωση όταν υπάρχει ‘*agency action [that] is committed to agency discretion by law*’.

προστατευτικό καθεστώς και εφαρμόζονται οι γενικοί κανόνες ελέγχου της συμφωνίας της με το νόμο⁹²⁴.

Περαιτέρω, οι πράξεις των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών διακρίνονται στις εξής κατηγορίες, με επίπτωση στην ένταση του δικαστικού ελέγχου επ' αυτών:

α) Σε πράξεις εκδιδόμενες στο πλαίσιο της «οιονεί δικαιοδοτικής» ή της «οιονεί νομοθετικής» λειτουργίας των αρχών⁹²⁵: στην πρώτη περίπτωση επιχειρείται επίλυση κάποιας διμερούς διαφοράς, ενώ στη δεύτερη η διοικητική πράξη αναφέρεται σε ζητήματα γενικότερης εφαρμογής. Σε κάθε περίπτωση, όπως διατυπώθηκε στη *Chevron, U.S.A., Inc. v. National Resources Defensive Council*⁹²⁶, ο δικαστικός έλεγχος οφείλει να είναι χαλαρός, σεβόμενος το τεκμήριο νομιμότητας των πράξεων των αρχών ακόμη και σε περιπτώσεις όπου το ζήτημα της τήρησης των ορίων της εξουσιοδότησης είναι αμφισβητούμενο. Ωστόσο, η στάση αυτή του δικαστηρίου ανατρέπεται, σε περίπτωση που μια πράξη ανεξάρτητης διοικητικής αρχής που απειλεί με παραβίαση τα δικαιώματα κάποιου τρίτου, ερείδεται σε διάταξη του Κογκρέσου η οποία κρίνεται *ea ipsa* αμφίβολης συνταγματικότητας ή επιδέχεται διαφορετικών ερμηνειών, ακόμη και μεταξύ διαφορετικών αποφάσεων δικαστηρίων⁹²⁷.

β) Σε πράξεις αμιγώς νομικού περιεχομένου και σε πράξεις που περιέχουν απόφαση των διοικητικών αρχών επί πραγματικών περιστατικών⁹²⁸. Στην πρώτη περίπτωση, ο δικαστής κρίνει το επίδικο ζήτημα με βάση τη δική του ερμηνεία των πραγματικών περιστατικών. Σε περίπτωση, όμως, που η αμφισβήτηση αφορά σε ερμηνεία που έδωσε η διοικητική αρχή σε πραγματικά περιστατικά (στο πεδίο, δηλαδή, της τεχνικής της εξειδίκευσης), διατυπώνεται πάγια αρχή (σε επίπεδο *Supreme Court*, ήδη από το 1882⁹²⁹) ότι τα δικαστήρια απέχουν από

⁹²⁴ Rich, W., 'Modern Constitutional Law - Vol. 3 - Government Structure', Third Edition, WEST, 2011, p. 451.

⁹²⁵ 'Adjudicatory and rule-making functions' βλ. σε Lawson, G., 'Federal Administrative Law', Sixth Edition, Chapter 3, WEST, 2013, p. 426 et seq..

⁹²⁶ 467 U.S.C. 837 (1984).

⁹²⁷ *Cole v. Young*, 351 U.S. 536 (1956).

⁹²⁸ 'Law and fact', Rich, W., σε 'Modern...', (ibidem) σελ. 455 επ.. Η διάκριση δεν είναι πάντα τόσο σαφής (πρβλ. και τις «ενδιάμεσες περιπτώσεις» των 'jurisdictional facts' και των 'constitutional facts', *Corwell v. Benson*, 285 U.S. 22, 1932), ωστόσο και μόνη η ύπαρξή της μειώνει ακόμη περισσότερο το εύρος του επιτρεπόμενου δικαστικού ελέγχου.

⁹²⁹ Στην *Quinby v. Conlan*, 104 U.S. 420..

οποιαδήποτε επανεξέταση των ίδιων περιστατικών, ενώ και ο *APA* προτιμάει το δικαστή να διερευνήσει το σύνολο του ιστορικού προκειμένου να βρει εάν η υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών εκ μέρους της αρχής δικαιολογείται από τα στοιχεία έσω και κατ' ελάχιστον⁹³⁰. Μέσω της διάκρισης αυτής που απομακρύνει ακόμα περισσότερες πράξεις των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών από τα χέρια του δικαστή, συμπληρώνεται ο κύκλος του μεγάλου εύρους ανεξαρτησίας εντός του οποίου κινούνται οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στο πλαίσιο του πολιτεύματος των ΗΠΑ.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το σχολιαζόμενο ζήτημα, όταν το επίκεντρο του ενδιαφέροντος του δικαστικού ελέγχου στρέφεται προς μια κεντρική τράπεζα, όχι όμως αμερικανική, αλλά αλλοδαπού κράτους: Βασιζόμενο στη διάκριση των πράξεων των κεντρικών τραπεζών σε *'acta jure imperii'* και *'acta jure gestionis'*⁹³¹, τα δικαστήρια των ΗΠΑ, σε δεύτερο μάλιστα βαθμό, αποφάσισαν ότι ακόμα και μια αλλοδαπή κεντρική τράπεζα, όταν ενεργεί πράξεις της πρώτης κατηγορίας, που προσιδιάζουν, δηλαδή, στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, περιβάλλεται τις διατυπώσεις ασυλίας του κυρίαρχου κράτους, ως

'generic agencies and instrumentalities [entitled] to special protections befitting the particular sovereign interests at stake.'

NML Capital Ltd. v. Banco Central de la República Argentina, 652 F.3d 172, 188, (2nd Cir. 2011)⁹³²

4.4. Η FED

4.4.1. Οι σχέσεις του FRB με το Κογκρέσο

Το ζήτημα των σχέσεων του *FRB* με το Κογκρέσο αναφορικά με τη δυνατότητα του νομοθετικού σώματος ν' ασκεί έλεγχο στους τρόπους άσκησης των αρμοδιοτήτων εκ μέρους της διοίκησης του *Federal Reserve System*, αποτελεί ένα *debate* που τέθηκε σε ισχύ πριν ακόμη

⁹³⁰ U.S.C.A. para. 706(2)(F).

⁹³¹ Για τη διάκριση αυτή, βλ. *Trooboff, P.*, 'Clarifying the distinction between *jure imperii* and *jure gestionis*', *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law, 1986*· at http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrdc_ej.9789024736447.235_432.4 (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁹³² Η οποία παραπέμπει στην *EM Ltd. v. Republic of Argentina*, 473 F.3d 463, 485 (2d Cir. 2007).

σχηματοποιηθεί η σύγχρονη αρχιτεκτονική της διαμόρφωσης της νομισματικής πολιτικής και της εποπτείας και ρυθμιστικής παρέμβασης στο τραπεζικό σύστημα των ΗΠΑ. Μετά την παράθεση των κομβικών ιστορικών συγκυριών που οδήγησαν στη σταδιακή διαμόρφωση του σημερινού νομοθετικού καθεστώτος, η προσέγγιση του ζητήματος της λογοδοσίας της διοίκησης της *FED* προς το νομοθετικό σώμα θα επιχειρηθεί διτώς: αφ' ενός από τη σκοπιά των προβλεπομένων διαδικασιών ακρόασης και ελέγχου ενώπιον των αρμόδιων επιτροπών, αφ' ετέρου από εκείνη της παραδοσιακής προσπάθειας του Κογκρέσου να περιορίσει νομοθετικά το καθεστώς ανεξαρτησίας της διοικητικής αρχής, ως και την ψήφιση του νόμου *Dodd-Frank*.

4.4.2. Ιστορικά

Η δημιουργία του *Federal Reserve System* με την ψήφιση του *Federal Reserve Act*, αποτέλεσε και τη στιγμή της στενότερης συνεργασίας της ομοσπονδιακής εξουσίας με την πλευρά των (αποκλειστικά ιδιωτικών, ακόμη) μελλοντικών περιφερειακών κεντρικών τραπεζών: Στο πλαίσιο της αντιμετώπισης του «μεγάλου πανικού» της αμερικανικής οικονομίας το 1907⁹³³, οι τραπεζίτες συμφώνησαν με την κυβέρνηση του Προέδρου *Wilson* ότι το πρόσφατο παράδειγμα της διάσωσης του τραπεζικού συστήματος της χώρας μέσω της «αυτοπρότασης» ενός ανθρώπου (*J.P. Morgan*) να λειτουργήσει ως δανειστής έσχατης ανάγκης⁹³⁴, δεν αποτελούσε και το καλύτερο σχέδιο για τις μελλοντικές κρίσεις. Έτσι, τα μέλη της λαϊκής αντιπροσωπείας συμφώνησαν με τους ιδιοκτήτες των τραπεζών τη ρηξικέλευθη (μερική) υπαγωγή των τελευταίων στην κρατική βούληση της *Washington*, μετά από τις μυθικού χαρακτήρα διασκέψεις τους στο νησί *Jekyll*⁹³⁵. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται ότι η σύνθεση του πρώτου *FRB* αποτελούνταν από πέντε μέλη που διορίζονταν από τον Πρόεδρο, ενώ ακόμη δύο θέσεις κατείχαν πολιτικά πρόσωπα⁹³⁶, τη στιγμή που όλες οι θέσεις των διοικητών και του εννεαμελούς

⁹³³ Βλ. παράθεση του σχετικού ιστορικού στο Πρώτο Κεφάλαιο της μελέτης: για πλήρη καταγραφή του σχετικού ιστορικού, βλ. σε *Binder, S. & Spindel, M.*, 'The Myth of Independence – How Congress Governs the Federal Reserve', Princeton University Press, 2017, p. 14-15, 52 et seq..

⁹³⁴ *Satterlee, H.-L.*, 'J. Pierpont Morgan: An Intimate Portrait', Macmillan, New York 1939.

⁹³⁵ *Broz, L.*, 'The International Origins of the Federal Reserve System', Cornell University Press, New York 1997.

⁹³⁶ Τον *Secretary of the Treasury* και τον *Comptroller of the Currency*, ως τότε αποκλειστικό ρυθμιστή του τραπεζικού τομέα της χώρας. Βλ. House Report on Glass Bill (reprinted in Glass, 1927).

συμβουλίου κάθε κεντρικής τράπεζας, πληρώνονταν αποκλειστικά από άτομα της επιλογής των ιδιωτών κεντρικών τραπεζιτών.

Ωστόσο, σε όλη τη διάρκεια της μετέπειτα διαδρομής του *FRS*, η τυπολογία της σχέσης των κεντρικών τραπεζών με το Κογκρέσο χαρακτηριζόταν από δύο ουσιωδώς διαφορετικές από την προαναφερθείσα τάσεις: αφ' ενός, από τη σαφή βούληση του νομοθετικού σώματος να δημιουργήσει ένα ισχυρό εποπτικό και ρυθμιστικό οργανισμό έξω από το πολιτικό παιχνίδι, αποβλέποντας στην εξειδίκευση και στην εμπειρία του σε κάθε δύσκολη για την αμερικανική οικονομία περίοδο· αφ' ετέρου, από την προσπάθειά του να υπενθυμίζει στο σύστημα των κεντρικών τραπεζών ποιος βρίσκεται στην κορυφή της πυραμίδας του πολιτεύματος, είτε μέσω της σταδιακής οικοδόμησης του δημόσιου χαρακτήρα των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών, είτε μέσω της επίτασης του ασκούμενου ελέγχου επί του *FRB*⁹³⁷.

Ο ιδιωτικός χαρακτήρας των δώδεκα κεντρικών τραπεζών, όπως σχεδιάστηκε να συνυπάρξει με την κρατική εποπτεία της *Washington* στο πλαίσιο της *'Wilsonian structure'*, όπως συγκεκριμενοποιήθηκε από τον *Federal Reserve Act* του 1913, αποτέλεσε το κλειδί του μεγάλου συμβιβασμού όχι μόνο μεταξύ Δημοκρατικών⁹³⁸ και Ρεπουμπλικάνων⁹³⁹, αλλά –πολύ περισσότερο– της πολιτικής εξουσίας και ολόκληρου του προϋπάρχοντος οικονομικού και τραπεζικού καθεστώτος⁹⁴⁰.

⁹³⁷ Βλ. καταγραφή του σχετικού ιστορικού σε *Conti-Brown, P.*, 'The Power and Independence of the Federal Reserve', Princeton University Press, 2015, p. 13 et seq..

⁹³⁸ Που υποστήριζαν τη λύση των πολλών ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών σε όλο το μήκος της χώρας.

⁹³⁹ Οι οποίοι, αντίθετα, αντιπρότειναν μία μόνο κεντρική τράπεζα. Το σχετικό *debate*, υποστηρίζεται ότι κρίθηκε στο πλαίσιο μιας κοσμογονικής περιόδου λίγων μόλις ετών με πυρήνα τις προεδρικές εκλογές του 1912, με διακύβευμα τη συνολική θεώρηση των σχέσεων κυβέρνησης και κοινωνίας. Συμπληρωματικά με τις παρατηρήσεις που καταγράφηκαν στο πλαίσιο της αναφοράς στην ίδρυση της αμερικανικής κεντρικής τράπεζας (βλ. Κεφάλαιο I), βλ. και την ιστορική σκοπιά του ζητήματος σε *Cooper Jr., J. – M.*, 'The Warrior and the Priest: Woodrow Wilson and Theodore Roosevelt' Harvard University Press, Cambridge 1983.

⁹⁴⁰ Στο πλαίσιο αυτό, υποστηρίζεται ότι η τελική συνεισφορά των τραπεζιτών στη διαμόρφωση του τρόπου διακυβέρνησης του *FRS* απέχει πολύ από τη συμβιβαστική πρόταση των Ρεπουμπλικάνων που φάνηκε να επικρατεί τελικά το 1910, μετά και την ψήφιση του *Aldrich-Vreeland Act* δύο χρόνια νωρίτερα, βλ. σε *Berg, S.*, 'Wilson', Penguin Press, New York 2013.

Ωστόσο, οι αγκυλώσεις που παρατηρούνταν στη συνεργασία των τραπεζιτών με την κρατική εξουσία⁹⁴¹ έφτασαν να θεωρηθούν ως ένας από τους λόγους που συνέτειναν στη μεγάλη κρίση της δεκαετίας του 1930, οδηγώντας στο πρώτο μεγάλο βήμα του Κογκρέσου προς τη θεσμική διασφάλιση του ουσιαστικού ελέγχου των κανόνων του τραπεζικού συστήματος από τη «μακρά χείρα» του ομοσπονδιακού κράτους: την απόλυτη συγκέντρωση του ελέγχου επί του *FRS* στο *Federal Reserve Board of Governors* από τον Πρόεδρο *F.D.Roosevelt*. Βασιζόμενος στις σχετικές προτάσεις του *Marriner Eccles*⁹⁴², του εμβληματικού πρώην τραπεζίτη, που έθεσε τους όρους του (κυριολεκτικώς) προκειμένου να εγκαταλείψει τις Τράπεζές του και ν' αναλάβει τη διοίκηση του *FRB*⁹⁴³, ο *Roosevelt* αφιέρωσε το διάστημα της προεδρίας του, μεταξύ άλλων, στο σκοπό του ελέγχου του *FRB* επί των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών, καθιστώντας τον *Eccles* (από τη θέση του Διοικητή του *FRB*, πλέον) συνδιαμορφωτή του εμβληματικού *New Deal*. Μέσω του '*Eccles Banking Act*' του 1935, η αναμόρφωση του *FRB* ήταν ριζική, ενώ ο ρόλος των διοικητών των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών υποβιβάστηκε⁹⁴⁴. Πάρα ταύτα, συνέχισε ν' αναγνωρίζεται ένα *minimum* ανεξαρτησίας σε καθεμία από τις περιφερειακές κεντρικές τράπεζες, ενώ ακόμα και η ιδρυθείσα στο πλαίσιο του διάσημου *Glass-Steagall Act*, *Federal Open Market Committee (FOMC)*, προβλέφθηκε να λειτουργεί με τη συμμετοχή στο δ.σ. της, και διοικητών των κεντρικών τραπεζών⁹⁴⁵. Η «λείανση» αυτή της πολιτικής στόχευσης των *Roosevelt* και *Eccles* αιτιολογείται, κυρίως⁹⁴⁶, από τη θεώρηση του ζητήματος από τη σκοπιά του «εύλογου ελέγχου»/ '*plausible control*' ως του ορθού

⁹⁴¹ Από εκεί ξεκίνησαν και οι προβληματισμοί της θεωρίας της εποχής ότι ακόμη και ο αποκεντρωμένος χαρακτήρας της διάρθρωσης του *FRS* είναι αντισυνταγματικός (βλ. σε *Glass, C.*, '*An Adventure in Constructive Finance*', Doubleday, New York 1927), άποψη που διατηρείται μέχρι και τις μέρες μας (*Conti-Brown, P.*, σε '*The Power and Independence of the Federal Reserve*', Princeton University Press 2015, p. 4 et seq.).

⁹⁴² *Eccles, M.*, '*Beckoning Frontiers: Public and Personal Recollections*', Alfred A. Knopf, New York 1951.

⁹⁴³ *Hyman, S.*, '*Marriner S. Eccles: Private Entrepreneur and Public Servant*', Graduate School of Business, Stanford University, California 1976.

⁹⁴⁴ Χαρακτηριστικά, σταμάτησαν να ονομάζονται «διοικητές» (ο όρος αντικαταστάθηκε από τον τίτλο «πρόεδροι»), αφού ο τίτλος θα αποδιδόταν πλέον αποκλειστικά στα μέλη του δ.σ. του *FRB*.

⁹⁴⁵ 12 U.S.C. § 263 (a). Βλ. και *Conti-Brown, P.*, '*The Power and Independence of the Federal Reserve*', Princeton University Press, 2015.

⁹⁴⁶ Όπως και από τη διάθεση προσέγγισης και της τάσης σχετικά με την προτίμηση του αποκεντρωτικού συστήματος οργάνωσης της τραπεζικής εποπτείας, βλ. προηγούμενες σχετικές παραγράφους.

τρόπου ρύθμισης της σχέσης της κρατικής εξουσίας με τις κεντρικές τράπεζες, την οποία εισηγήθηκε ο στενός συνεργάτης του νέου προέδρου του *FRB*, *Lauchlin Currie*⁹⁴⁷. Ωστόσο, το νομικό ζήτημα σχετικά με την ανεξαρτησία ή μη των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών είχε ήδη λυθεί, με την παραδοχή της πλήρους υποταγής τους στην κεντρική κρατική εποπτεία μέσω του *FRB*, το οποίο πλέον θα διοικούνταν εξ ολοκλήρου από διορισμένα από τον Πρόεδρο μέλη.

> **Το νομοθετικό πλαίσιο της λογοδοσίας της *FED***

Στο πλαίσιο της ισχύουσας νομοθεσίας, τα μέσα της δημοκρατικής λογοδοσίας της *FED*, μέσω του *FRB*, κωδικοποιούνται μέσω του *Federal Reserve Act* (12 U.S.C. Ch. 3⁹⁴⁸). Σχετικά, ο νόμος προβλέπει δύο «παραδοσιακούς» τρόπους εξέτασης των πεπραγμένων της αρχής:

-Την υποβολή ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων της *FED* εκ μέρους του *FRB* προς τον Πρόεδρο της Βουλής των Αντιπροσώπων, προς ενημέρωση του Σώματος (§ 247⁹⁴⁹). *Expressis verbis*, η έκθεση αυτή θα πρέπει να περιλαμβάνει άλλες εκθέσεις που προβλέπονται από τη νομοθεσία, όπως εκείνη που υποχρεούνται να υποβάλλουν στο Κογκρέσο το *Consumer Financial Protection Bureau* από κοινού με τον Γενικό Εισαγγελέα, αναφορικά με την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας για την προστασία του καταναλωτή χρηματοοικονομικών υπηρεσιών [15 U.S.C. Ch. 41 (sec. 1691f)], την έκθεση που υποχρεούται να υποβάλει η *Federal Trade Commission* [15 U.S.C. Ch. 2, sec. 57a (f)(7)] και την έκθεση πεπραγμένων του ίδιου του *FRB* σχετικά με τη ρυθμιστική του

⁹⁴⁷ *Conti-Brown, P.*, 'The Power and Independence of the Federal Reserve', Princeton University Press, 2015, Chapter I, p. 29 et seq..

⁹⁴⁸ Οι ακόλουθες παραπομπές σε παραγράφους, αναφέρονται στο τμήμα αυτό του νόμου. Για την πλήρη εποπτεία του πρωτογενούς υλικού της ιστορικής εξέλιξης του καθεστώτος λογοδοσίας του *FRS* προς το Κογκρέσο, βλ. τους *Banking Act* του 1933, *Federal Banking Agency Audit Act (FBAA)* του 1978 (Pub. L. No 95-320, 92 Stat. 391, 1978, με την τελευταία του έκδοση κωδικοποιημένη σε 31 U.S.C. § 714, 2006). Για μια περισσότερο συστηματοποιημένη καταγραφή, βλ. *H.R. 2176, A Bill to Amend the Accounting and Auditing Act of 1950: Hearing Before the Subcomm. on Commerce, Consumer and Monetary Affairs of the H. Comm. On Government Operations*, 95th Cong., 3, 1977 ('Statement of Ellsworth H. Morse, Jr., Asst. Comptroller of the United States') - at <http://archive.gao.gov/fl102a/100319.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). *Smale, P.*, 'Structure and Functions of the Federal Reserve System', Congressional Research Service, November 2010 - at <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20826.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁹⁴⁹ Για τις προηγούμενες μορφές του άρθρου, πρβλ. τις προγενέστερες κωδικοποιήσεις: Dec. 23, 1913, c. 6, § 10, 38 Stat. 261; June 3, 1922, c. 205, 42 Stat. 621; Aug. 23, 1935, c. 614, Title II, § 203(a), 49 Stat. 704; Dec. 27, 2000, 14 Stat. 3030.

παρέμβαση στο πλαίσιο λειτουργίας της «ανοικτής αγοράς», από κοινού με την *Federal Open Market Committee* [12 U.S.C. Ch. 3 (sec. 247a)].

-Την εμφάνιση του Προέδρου του *FRB* ενώπιον επιτροπών και των δύο νομοθετικών σωμάτων προκειμένου να συζητήσει με τα μέλη τους τα αποτελέσματα των εξαμηνιαίων Εκθέσεων του οργανισμού, όπως και ακροάσεις του από την *Joint Economic Committee* του Κογκρέσου (ετήσια, με θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, επί της ασκούμενης νομισματικής και οικονομικής πολιτικής) και από τις *Budget Committees* κάθε σώματος (επίσης ετήσιες, προκειμένου για την εξέταση ζητημάτων δημοσιονομικού ενδιαφέροντος). Περαιτέρω, προβλέπεται διενέργεια ακροάσεων του Αντιπροέδρου του *FRB* αρμόδιου για θέματα εποπτείας⁹⁵⁰, από Επιτροπές της Γερουσίας (*Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs*) και της Βουλής των Αντιπροσώπων (*Committee on Financial Services*). Οι ακροάσεις αυτές διεξάγονται δύο φορές το χρόνο και αφορούν επί παντός επιστητού (*efforts, activities, objectives, and plans*) αναφορικά με το ζήτημα της εποπτείας των χρηματοοικονομικών οργανισμών που εποπτεύονται από το *FRB* (§ 247b)⁹⁵¹.

Σημαντικότερη, βεβαίως, από τις επί χάρτου προβλέψεις, είναι η πρακτική εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών· οι ως άνω ακροάσεις ενώπιον των Επιτροπών του Κογκρέσου, μόνο ως τυπική διαδικασία δε θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν. Όπως διατυπώνει ο *N. Jabko*,

*‘In the US the power of Congress can be felt in the staging of Congressional hearings. The chairman of the Federal Reserve stands in the witness box and must answer questions asked by a small number of Congressmen who sit above him like judges. These hearings last as long as the people’s representatives deem necessary.’*⁹⁵²

⁹⁵⁰ Ο αρμόδιος Αντιπρόεδρος του *FRB* σχετικά με ζητήματα εποπτείας:

‘shall develop policy recommendations for the Board regarding supervision and regulation of depository institution holding companies and other financial firms supervised by the Board, and shall oversee the supervision and regulation of such firms’.

12 U.S.C.A. § 242.

⁹⁵¹ Για τις προηγούμενες μορφές του άρθρου, πρβλ. τις προγενέστερες κωδικοποιήσεις: Dec. 23, 1913, ch. 6, § 10(12), as added Pub.L. 111-203, Title XI, § 1108(b), July 21, 2010, 124 Stat. 2126.

⁹⁵² ‘The politics of central banking in the United States and in the European Union’, NEWGOV, Project No CIT1 – CT – 2004 – 506392, June 2005, Part III, p. 10· at http://www.eunewgov.org/database/DELIV/D19bD04_Politics_of_Central_Banking_US_and_EU.PDF (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Μετά την πρόσφατη κρίση του χρηματοπιστωτικού τομέα, αποφασίστηκε εντατικοποίηση του καθεστώτος ακροάσεως των μελών του *FRB* στο πλαίσιο του νόμου *‘Dodd-Frank’*⁹⁵³, ήδη από το 2010. Λόγω των κρουσμάτων αδιαφάνειας που καταγράφηκαν, ιδίως από το ξέσπασμα της τελευταίας κρίσης, αναφορικά με την παροχή έκτακτων δανειακών ενισχύσεων της *FED* προς χρηματοπιστωτικά ιδρύματα⁹⁵⁴, ο νόμος (*section 1109*) θέσπισε αρμοδιότητα του επικεφαλής του *Government Accountability Office* (*GAO*, βλ. αμέσως παρακάτω) προκειμένου να διεξαγάγει ακροάσεις αναφορικά με καθεμία περίπτωση τέτοιας ενίσχυσης για την κρίσιμη χρονική περίοδο (Δεκ. 2007- 2010)⁹⁵⁵.

4.4.3. To Government Accountability Office

Τα παραπάνω μέσα λογοδοσίας του *FRB* ενώπιον των επιτροπών του Κογκρέσου αποτελούν την «παραδοσιακή» δικαιοπολιτική προσέγγιση του ζητήματος, αναφορικά τουλάχιστον με το ζήτημα της τυπολογίας των τρόπων ελέγχου των πεπραγμένων της σπουδαιότερης ρυθμιστικής αρχής του χρηματοπιστωτικού τομέα από το νομοθετικό σώμα. Ένας σημαντικός παράγοντας που αποδεικνύεται ικανός να μεταβάλλει τις εγγυήσεις αποτελεσματικότητας των διαδικασιών λογοδοσίας, είναι η «τεχνοκρατική» υποστήριξη που παρέχεται στους αντιπροσώπους του έθνους, πριν αυτοί κληθούν να ελέγξουν τα πεπραγμένα οποιασδήποτε ανεξάρτητης αρχής, και του *FRB* περιλαμβανομένου.

Προκειμένου να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στο (ιδιαίτερος τεχνικής φύσης) καθήκον τους αυτό, τα μέλη του Κογκρέσου επικουρούνται από το *Government Accountability Office* (εφ’ εξής, *GAO*): το *GAO* είναι και αυτό μια ανεξάρτητη αρχή, ο επικεφαλής της οποίας (*Comptroller of the Currency*) διορίζεται από τον Πρόεδρο, αφού επιλεγεί από σχετική λίστα υποψηφίων που συντάσσει οκταμελής διακομματική επιτροπή με τη

⁹⁵³ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010, Pub. L. No. 111- 203, § 1109, 124 Stat. 1376, 2127 (2010).

⁹⁵⁴ Βλ. επόμενη παράγραφο για την λογοδοσία της *FED* προς την αγορά.

⁹⁵⁵ Βάσει της πρόβλεψης αυτής, διερευνήθηκαν σχετικές ενισχύσεις (*‘secret loans’*) συνολικής αξίας 16 τρις. δολαρίων, ενώ διατυπώθηκε μεγάλος αριθμός παρατηρήσεων εκ μέρους του *GAO* ιδίως αναφορικά με περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ στελεχών της *FED* και των εποπτευόμενων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Βλ. *Hausmann, J.*, ‘Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians’, 58 *St. Louis University Law Journal* 617, 2014, p. 624-625.

συμμετοχή και των δύο σωμάτων του Κογκρέσου, ο δε διορισμός του γίνεται προκειμένου για θητεία δεκαπέντε ετών.

Καθήκοντα της αρχής, είναι η παροχή τεχνοκρατικής υποστήριξης στα μέλη του νομοθετικού σώματος αναφορικά με ζητήματα ακρόασης άλλων διοικητικών αρχών και διενέργειας ελέγχων, προκειμένου για την αξιολόγηση του έργου τους και τη συνακόλουθη ουσιαστική λογοδοσία τους ενώπιον του Κογκρέσου⁹⁵⁶. Ήδη από το 1921⁹⁵⁷, συνεπικουρεί το νομοθετικό σώμα σε κάθε ζήτημα που αφορά στη δράση κυβερνητικών φορέων που χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό (και όχι μόνο), μέσω της παροχής σε αυτό αντικειμενικής πληροφόρησης βάσει επιστημονικά επαληθεύσιμων στοιχείων.

Προκειμένου να συλλέξει τις κατάλληλες πληροφορίες, το GAO διεξάγει ακροάσεις των ελεγχόμενων ανεξάρτητων αρχών και διαδικασίες ελέγχου προκειμένου να διερευνηθούν τυχόν παράνομες πράξεις ή δραστηριότητές τους. Ενώ, προκειμένου για την ενημέρωση του Κογκρέσου, οι παραπάνω πληροφορίες ομαδοποιούνται υπό τη μορφή εκθέσεων αξιολόγησης των επιδόσεων κάθε ανεξάρτητης αρχής ανάλογα με την επίτευξη ή μη των τιθέμενων στόχων με παράλληλη ανάλυση της ακολουθούμενης πολιτικής εκ μέρους της, όπως και αναφορών επί ζητημάτων έκδοσης κανονισμών εκ μέρους των εποπτευόμενων διοικητικών αρχών.

Οι δραστηριότητες αυτές του GAO, που, σημειωτέον, καταλήγουν στην έκδοση νομικών πράξεων με ό, τι αυτό συνεπάγεται, διεξάγονται μετά από σχετική εντολή επιτροπών ή υποεπιτροπών του Κογκρέσου, η οποία μπορεί να περιέχεται στο σώμα σχετικής έκθεσης που εκπονεί κάποιος σχηματισμός του νομοθετικού σώματος, ή κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης. Ενώ, η αξιολόγηση του έργου του ίδιου του οργανισμού γίνεται μέσω της σύγκρισης των αποτελεσμάτων της δράσης του με τους στόχους που ο ίδιος θέτει στην αρχή κάθε οικονομικού έτους⁹⁵⁸, με αναφορά σε δύο κατηγορίες⁹⁵⁹: Αφ' ενός, στο δημοσιονομικό όφελος που

⁹⁵⁶ Σχετικά με τη γενική φύση των καθηκόντων του οργανισμού, βλ. *Government Accountability Office*, 'GAO at a glance' at <http://www.gao.gov/about/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)/

⁹⁵⁷ Με τη δημιουργία του από το *Budget and Accounting Act* (Pub. L. 67-13, 42 Stat. 20).

⁹⁵⁸ Βλ. τον στρατηγικό σχεδιασμό της δράσης του οργανισμού για το οικονομικό έτος 2019: *U. S. Government Accountability Office*, 'Fiscal Year 2019 Performance Plan', GAO-18-308SP: Published: May 31, 2018· at <https://www.gao.gov/products/GAO-18-308SP> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

⁹⁵⁹ *U. S. Government Accountability Office*, 'Performance Planning and Measures'· at <http://www.gao.gov/about/perfmeasures.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

προκύπτει για την Κυβέρνηση σε περίπτωση εφαρμογής των προτάσεων που διατυπώνει το GAO τόσο προς το Κογκρέσο, όσο και προς τις εποπτευόμενες διοικητικές αρχές, το οποίο επαληθεύει ή όχι τις προβλέψεις του στην αρχή του έτους. Αφ' ετέρου, στην καλύτερη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού με τελικό αποδέκτη τον πολίτη, μέσα από την υιοθέτηση νομοθετικών ή δομικών μεταρρυθμίσεων.

Αναφορικά με τη συνδρομή του στα μέλη του Κογκρέσου προκειμένου για τη λογοδοσία των ρυθμιστικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα, ο νόμος⁹⁶⁰ απονέμει τις ακόλουθες αρμοδιότητες στο GAO:

-Ακρόασης του *FRB* εκ μέρους του επικεφαλής του GAO σχετικά με ζητήματα εποπτείας χρηματοπιστωτικών εταιριών της αρμοδιότητας του πρώτου, και

-Διεξαγωγής (ακόμη και επιτόπιων) ελέγχων στις ίδιες τις εποπτευόμενες εταιρίες. Οι έλεγχοι αυτοί, όμως, μπορούν να γίνουν μόνο μετά από γραπτή άδεια της εποπτικής αρχής της εταιρίας⁹⁶¹, συνίστανται δε στην αξιολόγηση των ρυθμιστικών, εποπτικών και ελεγκτικών δραστηριοτήτων του *FRB*, ειδικώς υπό το πρίσμα της εναρμόνισης των πράξεων της αρχής με τα *standards* διεθνών οργανισμών.

Η υπό έλεγχο ρυθμιστική αρχή υποχρεούται να συνεργαστεί πλήρως με το GAO καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, υπέχοντας υποχρεώσεις αναφοράς κάθε πληροφορίας που θα της ζητηθεί αναφορικά είτε με δραστηριότητες του ίδιου του *FRB* είτε οιοδήποτε εποπτευόμενου από αυτό χρηματοπιστωτικού ιδρύματος, η οποία μπορεί να περιέχεται σε μέσα ψηφιακής αποθήκευσης, σε έγγραφα (ιδιωτικά ή δημόσια), σε στοιχεία αλληλογραφίας κ.τ.λ..

Ειδικά για το ζήτημα των σχετικών εξουσιών του GAO επί του *FRS*, παρατηρείται ότι η νομοθεσία εξαιρεί μια σειρά ενεργειών της κεντρικής τράπεζας από το πεδίο της ελεγκτικής αρμοδιότητάς του⁹⁶²: οι εξαιρέσεις

⁹⁶⁰ 12 U.S.C.A. §§ 3902, 3910.

⁹⁶¹ Στις σημαντικότερες περιπτώσεις, δηλαδή, του ίδιου του *FRS*: §3910 (a)(1).

‘Under regulations of the Comptroller General, the Comptroller General shall audit an agency, but may carry out an onsite examination of an open insured bank or bank holding company only if the appropriate agency has consented in writing. Audits of the Board and Federal reserve banks may not include—

(1) transactions for or with a foreign central bank, government of a foreign country, or nonprivate international financing organization;

αυτές, αφορούν τις συναλλαγές του FRS με ξένες κεντρικές τράπεζες, κυβερνήσεις ή δημόσιους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, όπως και όσες διενεργούνται υπό την ευθύνη της *Federal Open Market Committee*. Περαιτέρω, η ελεγκτική εξουσιοδότηση του GAO δεν περιλαμβάνει ζητήματα που σχετίζονται με την άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Με τον τρόπο αυτό, δημιουργείται μια σημαντική «γκρίζα ζώνη» αναφορικά με τον έλεγχο ορισμένων από τις σημαντικότερες πράξεις της σημαντικότερης εποπτικής αρχής του χρηματοπιστωτικού τομέα στις ΗΠΑ⁹⁶³, με την αιτιολογία του απόρρητου χαρακτήρα των πληροφοριών που σχετίζονται με την άσκηση της εθνικής οικονομικής πολιτικής και με τη σχέση της αμερικανικής κεντρικής τράπεζας με τους ομολόγους της αλλοδαπούς οργανισμούς. Ωστόσο, δύσκολα αντιλαμβάνεται κανείς το πώς σε αντίστοιχης (εάν όχι και μεγαλύτερης) σπουδαιότητας περιπτώσεις, όπως στο πλαίσιο της επίβλεψης από το Κογκρέσο της δράσης στρατιωτικών υπηρεσιών ή της υπηρεσίας πληροφοριών, οι σχετικές πληροφορίες φτάνουν μέχρι το νομοθετικό σώμα, προκειμένου να ελεγχθεί ουσιαστικά η δράση τους⁹⁶⁴.

* * *

(2) *deliberations, decisions, or actions on monetary policy matters, including discount window operations, reserves of member banks, securities credit, interest on deposits, and open market operations;*
(3) *transactions made under the direction of the Federal Open Market Committee; or*
(4) *a part of a discussion or communication among or between members of the Board and officers and employees of the Federal Reserve System related to clauses (1)–(3) of this subsection.*

31 U.S.C. § 714(b)(2006)

⁹⁶³ Οι εξαιρέσεις αυτές θεωρήθηκαν ο «δούρειος ίππος» στο καθεστώς λογοδοσίας της FED, ξεσηκώνοντας θύελλα αντιδράσεων, βλ. *Hausmann, J., 'Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians', 58 St. Louis University Law Journal 617, 2014, p. 621-622.* Βλ., όμως, και την απάντηση του FRS στις αιτιάσεις αυτές: Η κεντρική τράπεζα προβάλλει το επιχείρημα ότι αναφορικά με τις ως άνω περιπτώσεις, όταν δηλαδή δεν υπάρχει αρμοδιότητα του GAO να διερευνήσει μια κατηγορία περιπτώσεων, προβλέπεται αντίστοιχη αρμοδιότητα του *Inspector General of the FRS*, βάσει σχετικού νόμου του 1978 (*Inspector General Act of 1978, Pub. L. No. 95-452, 92 Stat. 1101*). Ωστόσο, το συγκεκριμένο όργανο, παρά το καθεστώς ανεξαρτησίας που το χαρακτηρίζει, δεν παύει ν' αποτελεί μέρος της ίδιας της FED, με την ενεργοποίησή του να εξαρτάται εν τέλει από την ίδια την κεντρική τράπεζα· βλ. *Emerson, C., 'The Illegal Actions of the Federal Reserve: An Analysis of How the Nation's Central Bank Has Acted Outside the Law in Responding to the Current Financial Crisis', 1 William & Mary Business Law Review 109, 2010, p. 134.*

⁹⁶⁴ Υπό αυστηρότατες διατυπώσεις απορρήτου, φυσικά: Βλ. τις αντίστοιχες προβλέψεις του *National Security Act, 50 U.S.C. §§ 413, 413a (2006)*.

Το πολίτευμα των Η.Π.Α. προβλέπει, εδώ και έναν αιώνα περίπου, τη λειτουργία μιας ανεξάρτητης αρχής με αποκλειστικό σκοπό την τεχνοκρατική υποστήριξη του νομοθετικού σώματος προκειμένου για την επίτευξη ουσιαστικού ελέγχου επί των πεπραγμένων άλλων τεχνοκρατικών αρχών⁹⁶⁵. Θα παρατηρούσε κανείς ότι η ιδέα της θέσπισης ενός τεχνοκρατικού οργανισμού με σκοπό την επίβλεψη άλλων τεχνοκρατικών οργανισμών, θυμίζει περισσότερο «φαύλο κύκλο», παρά μια ουσιαστική προσπάθεια εκδημοκρατισμού των θεσμών, ενώ και από την συνδυαστική ανάγνωση της πρόβλεψης αυτής της αμερικανικής νομοθεσίας με τα κλασικά «κριτήρια αποτελεσματικής λογοδοσίας» της ηπειρωτικής θεωρίας, όπως έχουν καταγραφεί στο μέρος III.ii που προηγήθηκε, παρατηρείται ότι μια τέτοια ιδέα δεν βρίσκεται στις προτιμήσεις των θεωρητικών.

Σε κάθε περίπτωση, λεκτέα τα εξής: α) Από μια απλή ανάγνωση των εκθέσεων που συντάσσει το GAO, γίνεται σαφές ότι η ακολουθούμενη σχετικώς μεθοδολογία από τον οργανισμό χαρακτηρίζεται από τέτοιο επίπεδο επιστημονικότητας, ώστε η κάρπωση των αποτελεσμάτων της έρευνας εκ μέρους των μελών του Κογκρέσου αυξάνει κατακόρυφα την ικανότητά τους ν' ανταποκριθούν στο αίτημα περί ουσιαστικής συμμετοχής τους στη διαδικασία λογοδοσίας μιας τεχνοκρατικής διοικητικής αρχής. Ενδεικτικά, προκειμένου να καταρτισθεί *de lege artis* μια έκθεση/αναφορά του GAO, τα μέλη του εξετάζουν αναφορές

⁹⁶⁵ Πρβλ. τη λειτουργία του «Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου» (*European Court Of Auditors*), η λειτουργία του οποίου, ήδη από το 1975, αποσκοπεί «στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΕ» και στην προαγωγή της «δημόσιας» (*sic*) λογοδοσίας και της διαφάνειας, μέσω του ελέγχου του προϋπολογισμού της Ένωσης. Σύμφωνα με τις νομικές διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία του (βλ. α. 285-287 και 310-325 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης), το Συνέδριο είναι μεν θεσμικό όργανο της Ένωσης, ωστόσο δεν έχει καμία νομική εξουσία να δρα αυτόνομα, καθώς ο ρόλος τους περιορίζεται στην αναφορά τυχόν απάτης που θα ανακλύψει μετά από τους ελέγχους του Συνεδρίου στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΕ στο *OLAF* (*European Anti-Fraud Office*). Εξ άλλου, ο ελεγκτικός του ρόλος επί της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας περιορίζεται στην «εξέταση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισής της», κατά το γράμμα του α. 27 του 4^{ου} Πρωτοκόλλου της ΣΛΕΕ, εν είδει λογιστικού ελέγχου. Ενώ, οι περιορισμένες νομοθετικά δυνατότητες του Συνεδρίου ν' ασκήσει ουσιαστικό έλεγχο στα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ένωσης, συμπληρώνονται εύλογα και από το μηδαμινό εκτόπισμα του οργάνου στην κοινή γνώμη των ευρωπαίων πολιτών, πολλοί εκ των οποίων θ' αγνοούν και αυτή ακόμη την ύπαρξή του. Οι συγκρίσεις με τα ισχύοντα στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού, αναπόφευκτες. *European Court of Auditors, 'Mission and Objectives'*, at <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/MissionObjectives.aspx> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

'Work', at <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/ECAWork.aspx> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). 'Legal Framework', at <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/LegalFramework.aspx> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

και άλλα έγγραφα διεθνών οργανισμών/διακυβερνητικών *fora* με ρυθμιστικό ρόλο στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα⁹⁶⁶. Διαβουλεύονται με κάθε παράγοντα της αγοράς ή ρυθμιστική αρχή που αποτελεί μέρος μιας νομοθετικής μεταρρύθμισης ή οικονομικής πρακτικής, προκειμένου να την αξιολογήσουν, ενώ συνυπολογίζουν τις παρατηρήσεις του ακαδημαϊκού και πολιτικού κόσμου⁹⁶⁷. καταγράφουν την σε βάθος χρόνου αλληλεπίδραση μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών και τη διαφάνεια της δράσης τους⁹⁶⁸. ασχολούνται με την εις βάθος μελέτη αστοχιών σημαντικών κομματιών της αγοράς και καταγράφουν τις αιτίες αυτής⁹⁶⁹. συνεπώς, μπορεί κανείς ασφαλώς να υποθέσει ότι από τη στιγμή που η δράση του GAO έχει ως αποτέλεσμα καλύτερα ενημερωμένους αντιπροσώπους του έθνους, και ο παράγοντας αυτός εγγυάται την πληρέστερη προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών μέσω του ουσιαστικού ελέγχου της δράσης των διοικητικών αρχών, το

⁹⁶⁶ Προκειμένου για την καταγραφή της προόδου της αμερικανικής και άλλων ενόμων τάξεων αναφορικά με την ενσωμάτωση μεταρρυθμίσεων διεθνών *standard setters* μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, βλ. *U.S. Government Accountability Office, 'International Financial Reforms- U.S. and Other Jurisdiction's Efforts to Develop and Implement Reforms', Report to Congressional Addressees, April 2014.*

⁹⁶⁷ Προκειμένου για τη διατύπωση παρατηρήσεων επί της πολιτικής της *FED* να διατάξει τη διεξαγωγή εκτιμήσεων προκειμένου να μειωθεί η ζημία δανειοληπτών από πιθανά λάθη στο πλαίσιο των αρχικών εκτιμήσεων περί της αξίας των στοιχείων εξασφάλισης απαίτησης, βλ. *U. S. Government Accountability Office, 'Foreclosure Review – Regulators Could Strengthen Oversight and Improve Transparency of the Process', Report to Congressional Requesters, April 2014, όπως και για την αξιολόγηση της εφαρμογής των πολυάριθμων προβλέψεων του Dodd-Frank στην προσπάθεια της αμερικανικής οικονομίας να ξεπεράσει την οικονομική κρίση, βλ. U. S. Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, 'Financial Regulatory Reform – Financial Crisis Losses and Potential Impacts of the Dodd-Frank Act', January 2013.*

⁹⁶⁸ Προκειμένου για την ενημέρωση του Κογκρέσου αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας του *FSOC*, βλ. *U.S. Government Accountability Office, Testimony Before the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Financial Services, House of Representatives, 'Financial Stability Oversight Council – Status of Efforts to Improve Transparency, Accountability and Collaboration', September 2014, όπως και την προγενέστερη U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, 'Financial Stability – New Council and Research Office Should Strengthen the Accountability and Transparency of their Decisions', September 2012. Και προκειμένου για την ενημέρωση του νομοθετικού σώματος αναφορικά με την αλληλεπίδραση και τη διαφάνεια της δράσης των διοικήσεων των *Federal Reserve Banks*, βλ. *U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Addressees, 'Federal Reserve Bank Governance – Opportunities Exist to Broaden Recruitment Efforts and Increase Transparency', October 2011.**

⁹⁶⁹ Αναφορικά με το ντόμινο πτωχευμένων τραπεζών την περίοδο 2008-2011, συνακόλουθο της κατάρρευσης των αξιών των ακινήτων που χρησιμοποιήθηκαν ως εξασφάλιση προκειμένου για την παροχή πιστώσεων: βλ. *U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, 'Financial Institutions – Causes and Consequences of Recent Bank Failures', January 2013.*

status αυτό έχει άμεσα ευνοϊκή επίπτωση στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος και, συνακόλουθα, στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

β) Φαίνεται ότι υπάρχει τρόπος να χρησιμοποιηθεί η ίδια η τεχνοκρατική δράση μέσα στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας, όχι ως μια «γκρίζα ζώνη» της δημοκρατικής αρχής, αλλά αντίθετα ως τρόπος υπεράσπισης της. Έτσι, η κοινωνία μπορεί να επενδύει άφοβα στην τεχνοκρατία προκειμένου για την επίτευξη των *'second order'* δημοκρατικών στόχων της, οι οποίοι είναι πράγματι αδύνατο να επιτευχθούν, όπως παρατηρεί ο καθηγητής *Sunstein*⁹⁷⁰, χωρίς να ανακύπτουν τα συνήθη σχετικά προβλήματα ουσιαστικής λογοδοσίας των τεχνοκρατών, που τροφοδοτούν *debates* αδύναμα να διατυπώσουν πρακτικά εφαρμόσιμες λύσεις⁹⁷¹, και

γ) Μια απλή περιήγηση στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης αρκεί για να διαπιστώσει κανείς ότι το *GAO* έχει καταχωρηθεί στη συνείδηση της κοινής γνώμης ως το ουσιαστικό ανάχωμα στην αυθαιρεσία των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών· είναι πράγματι εντυπωσιακό ότι ακόμη και το αμερικανικό Κογκρέσο φαίνεται να μην «πείθει» το σώμα των ψηφοφόρων για την ικανότητά του να ελέγξει τη δράση των διοικητικών αρχών. Αντίθετα, μια ακόμη τέτοια αρχή, με κεντρικό της όμως στόχο τη συνεπικουρία του νομοθετικού σώματος ν' αποκτήσει έλεγχο επί των υπόλοιπων, φαίνεται να κερδίζει την εμπιστοσύνη του κοινωνικού συνόλου, τουλάχιστον σε αρκετά μεγαλύτερο βαθμό απ' ότι ο κύριος θεσμικός υπεύθυνος αποδέκτης της λογοδοσίας των παραγόντων της Δημόσιας Διοίκησης.

⁹⁷⁰ *'Second order democratic goals'*. βλ. την προβληματική σε *Sunstein, C.*, *'Constitutionalism After the New Deal'*, 101 *Harvard Law Review* 421, 1987.

⁹⁷¹ *Sabeel Rahman, K.*, *'Envisioning the Regulatory State: Technocracy, Democracy, and Institutional Experimentation in the 2010 Financial Reform and Oil Spill Statutes'*, 48 *Harvard Journal on Legislation* 555, 2011, p. 587, κρατάει, όμως, από πολύ πιο παλιά: βλ. *Stewart, R.*, *'The Reformation of American Administrative Law'*, 88 *Harvard Law Review* 1667, 1975, p. 1676-78, όπου περιγράφεται το debate μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων που προωθούν την ανεξαρτησία των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών κι εκείνων που επιχειρούν να την περιορίσουν.

4.4.4. Κογκρέσο και FED: από τον Hoover στον Dodd-Frank

Η ιστορία της αλληλεπίδρασης του Κογκρέσου με το *FRB* είναι μακρά, από την δημιουργία δε της *FED* μέχρι και το 2015, οι νομοθετικές επεμβάσεις του Κογκρέσου στην λειτουργία της κεντρικής τράπεζας φθάνουν τις είκοσι⁹⁷². Ευλόγως, η αναλυτική παράθεση καθεμιάς εξ αυτών δεν θα εξυπηρετούσε το ερευνητικό αντικείμενο της μελέτης αυτής, εξ ου και η ανάλυση που ακολουθεί θα περιορισθεί στις ενδεικτικότερες στιγμές αλληλεπίδρασης των δύο θεσμών. Σε κάθε περίπτωση, από την σχετική έρευνα προκύπτει το συμπέρασμα ότι τα «επεισόδια» έντασης μεταξύ των δύο θεσμικών παικτών, συνήθως χαρακτηρίζονται από συγκεκριμένα κάθε φορά στοιχεία: το *debate* ξεκινά με τη γνωστή συζήτηση σχετικά με τον περιορισμό των εξουσιών του *FRB* με στόχο την καλύτερη εποπτεία του Κογκρέσου επί των πράξεών του· ωστόσο, μια οικονομική κρίση ή μια περίοδος αστάθειας του τραπεζικού συστήματος, θα οδηγήσει το πολιτικό προσωπικό να προσφύγει στην εμπειρία της εποπτικής αρχής προκειμένου ν' αντιμετωπιστεί το ζήτημα⁹⁷³, κάπως έτσι δε η αρχή ξεπερνά τελικά κάθε τέτοιο κύκλο συζητήσεων, με τις ίδιες ή και ακόμα περισσότερες αρμοδιότητες από πριν⁹⁷⁴.

⁹⁷² Συγκεκριμένα, πρόκειται για τα εξής νομοθετήματα: Federal Reserve Act (1913), First and Second Liberty Bond Acts (1917), Addition of Agricultural Seat to Federal Reserve Board (1922), Agricultural Credits Act (1923), McFadden Act (1927), Glass-Steagal Act, Emergency Relief and Construction Act, Emergency Banking Act, Thomas Amendment, Banking Act (1933), Gold Reserve Act (1934), Banking Act (1935), Second War Powers Act (1942), Employment Act (1946), Treasury-Fed Accord (1951), Bank Holiday Company Act (1956), House Concurrent Resolution 133 (1975), Federal Reserve Act Amendments (1977), Humphrey-Hawkins Full Employment Act (1978), Monetary Control Act (1980), Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (1991), Financial Services Regulatory Relief Act (2006) και, φυσικά, ο χαρακτηριστικός Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010), ως προϊόν της πρόσφατης οικονομικής κρίσης· βλ. σε *Binder, S. & Spindel, M.*, 'The Myth of Independence – How Congress Governs the Federal Reserve', Princeton University Press, 2017, p. 19, Table 1.1..

⁹⁷³ Βλ. *Wessel, D.*, 'In FED We Trust: Ben Bernanke's War On the Great Panic', Three Rivers Press, New York 2009.

⁹⁷⁴ Αναλυτικά, τα νομοθετήματα που οδήγησαν διαχρονικά στη σταδιακή αύξηση της σημασίας του οργανισμού στο πολίτευμα: Banking Act (1935), Federal Reserve – Treasury Department Accord (1951), Bank Holding Company (1956), International Banking Act (1978), Full Employment and Balanced Growth Act (1978), Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (1980), Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (1991), Gramm-Leach-Bliley Act (1999) και Emergency Economic Stabilization Act (2008). Βλ. *Scull, B.*, 'The Fourth Branch: The Federal Reserve's Unlikely Rise to Power and Influence', Praeger Publishers, Westport 2005, ιδίως Chapter 6, p. 157 et seq.· ακόμη πληρέστερο ιστορικό, καταγεγραμμένο από τον *Emerson, C.*, 'The Illegal Actions of the Federal Reserve: An Analysis of How the Nation's Central Bank Has Acted Outside the Law in

Ως πρώτο χαρακτηριστικό περιστατικό, αναφέρεται η διαμάχη του Προέδρου *Herbert Hoover* με μια εμβληματική φιγούρα της αμερικανικής τραπεζικής ιστορίας, τον *Benjamin Strong*. Ο *Strong* ήταν Διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Νέας Υόρκης καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου μέχρι και τη μεγάλη κρίση της δεκαετίας του 1930, την οποία (ευτυχώς ή δυστυχώς) δεν βίωσε, λόγω του θανάτου του το 1928. Η επιρροή του δε στην ακολουθούμενη πολιτική τόσο αναφορικά με το εν γένει τραπεζικό σύστημα, όσο και συγκεκριμένα στο πλαίσιο του *FRB*, ήταν τέτοια που θεωρούνταν η ηγετική φιγούρα του οργανισμού⁹⁷⁵. Ο *Hoover* ζητούσε επανειλημμένα από το *FRB* να μειώσει την πολιτική πιστωτικού πληθωρισμού που ακολουθούσαν τα αμερικανικά τραπεζικά ιδρύματα μετά από σχετική συνεννόησή με τα ευρωπαϊκά ομόλογά τους, ωστόσο μετά από σχετική διαφωνία του *Strong*, το *FRS* δεν ενέδωσε ποτέ στις πιέσεις του. Ο *Hoover* απέδιδε εξ αιτίας αυτής της πρακτικής μεγάλο μερίδιο ευθύνης στο *FRB* και στον ίδιο τον *Strong* προσωπικά για την επελθούσα μεγάλη κρίση:

*' [...] the "Great Depression" did not start in the United States. To be sure, we were due for some economic readjustment as a result of the orgy of stock speculation in 1928-1929. This orgy was not a consequence of my administrative policies. In the main it was the result of the Federal Reserve Board's pre-1928 enormous inflation of credit at the request of European bankers which, as this narrative shows, I persistently tried to stop, but I was overruled.'*⁹⁷⁶

Ο ίδιος ο *Hoover* σύντομα έγινε «πρώην Πρόεδρος»⁹⁷⁷, τα μέλη του *FRB* συνέχισαν να ασκούν τα καθήκοντά τους.

Responding to the Current Financial Crisis', 1 William & Mary Business Law Review 109, 2010, p. 114 – 115.

⁹⁷⁵ Βλ. την πλέον παραπεμπόμενη βιογραφία του από τον *Chandler, L. - V.*, 'Benjamin Strong: Central Banker', The Brookings Institution, Washington 1958.

⁹⁷⁶ Βλ. *Hoover, H.*, 'The Memoirs of Herbert Hoover—The Great Depression, 1929–1941', Macmillan Press, New York 1952, Introduction-p. VI, p. 2, 5 et seq., 13, 16, 97. Αναφορικά με τη συνολική επισκόπηση του ζητήματος της αξιολόγησης της στάσης του *FRB* όσον αφορά στην πρόληψη και την αντιμετώπιση της «μεγάλης κρίσης» της δεκαετίας του 1930, βλ. *Bernanke B.*, 'Essays on the Great Depression', Princeton University Press, 2004· *του ίδιου*, 'The Macroeconomics of the Great Depression: A Comparative Approach', Money, Credit and Banking Lecture, Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 27, No. 1, February 1995, ιδίως σελ. 5, 6· *Eichengreen, B.*, 'Hall of Mirrors: The Great Depression, The Great Recession, and the Uses—and Misuses—of History', Oxford University Press, New York 2015.

⁹⁷⁷ Το 1933.

Περαιτέρω, καταγράφεται η (τουλάχιστον) επιφυλακτική εν γένει στάση του *Franklin Delano Roosevelt* απέναντι στο *FRB*, με τη λήξη της θητείας του μακροβιότερου Προέδρου της ιστορίας των ΗΠΑ να βρίσκει το ρόλο της αρχής διευρυμένο εντός του *FRS*⁹⁷⁸. Χαρακτηριστικά, η ιδρυθείσα στο πλαίσιο του διάσημου *Glass-Steagall Act Federal Open Market Committee*, προβλέφθηκε να λειτουργεί με τη συμμετοχή στο δ.σ. της και διοικητών των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών⁹⁷⁹, ενώ και μετά την ψήφιση του *'Eccles's Banking Act'* του 1935, απαλείφθηκε κάθε *ex officio* συμμετοχή μελών της Δημόσιας Διοίκησης στο *FRB*⁹⁸⁰. Έτσι, η άσκηση της νομισματικής πολιτικής ανατέθηκε εξ ολοκλήρου στη *FED*, ενώ οι απαγορεύσεις του νόμου προς τις περιφερειακές κεντρικές τράπεζες να συμμετέχουν σε πράξεις ανοικτής αγοράς χωρίς την έγκριση της *FOMC* κατέστησε την τράπεζα της *Washington* απόλυτη κυρίαρχο και στο κομμάτι της διαμόρφωσης πολιτικής στο τραπεζικό σύστημα⁹⁸¹.

Τέλος, παρά τις ιστορικές πιέσεις των Προέδρων *Carter* και *Reagan* προς το *FRB* προκειμένου να χαλαρώσει την ασκούμενη αντιπληθωριστική πολιτική, αυτό όχι απλώς δεν ενέδωσε στις πιέσεις (υπό τη διοίκηση του Προέδρου *Volcker*⁹⁸²), αλλά κατόρθωσε και πάλι να διατηρήσει τον κεντρικό του ρόλο στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής⁹⁸³, στην ουσία εκτοπίζοντας πολιτικά ακόμη και τους Προέδρους της χώρας στον τομέα αυτό - και χωρίς, φυσικά, να έχει καν την κοινή γνώμη με το μέρος του⁹⁸⁴.

⁹⁷⁸ Επιγραμματική αναφορά στο ιστορικό από τον *Hubble, P.*, 'U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit', 88 *NYU Law Review*, 2013, p. 1828 et seq..

⁹⁷⁹ *Conti-Brown, P.*, 'The Power and Independence of the Federal Reserve', Princeton University Press, 2015, p. 10.

⁹⁸⁰ Με την κατάργηση της συμμετοχής των Secretary of the Treasury και Comptroller of the Currency στο δ.σ. του οργανισμού. Βλ. σε *Hafer, R. W.*, 'The Federal Reserve System: An Encyclopedia', Greenwood Press, Westport 2005, p. 24.

⁹⁸¹ *Emerson, C.*, 'The Illegal Actions of the Federal Reserve: An Analysis of How the Nation's Central Bank Has Acted Outside the Law in Responding to the Current Financial Crisis', 1 *William & Mary Business Law Review* 109, 2010, p. 116.

⁹⁸² Για ανάλυση των πεπραγμένων της ιστορικής αυτής μορφής του *FRB*, βλ. *Goolsbee, A.*, 'The Volcker Way: Lessons from the Last Great Hero of Modern Finance', *Foreign Affairs*, January-February 2013.

⁹⁸³ Βλ. σε *Ramirez, St.*, 'Depoliticizing Financial Regulation', 41 *William & Mary Law Review* 503, 2001, p. 546 et seq..

⁹⁸⁴ Η *FED* απολάμβανε ασυνήθιστα υψηλό ποσοστό δημοτικότητας στα μέσα της δεκαετίας του 2000, μετά την τελευταία κρίση του χρηματοπιστωτικού τομέα, όμως, κατακύλισε και πάλι πολύ χαμηλά στη σχετική λίστα· χαρακτηριστικά, κατατάχθηκε

Οπωσδήποτε, υπάρχουν καταγεγραμμένες και περιπτώσεις μεγάλων ή μικρότερων υπαναχωρήσεων του *FRB* μπροστά σε πολιτικές πιέσεις, όπως η εθελοντική διατήρηση χαμηλού επιτοκίου στα ομόλογα του αμερικανικού δημοσίου με στόχο τη χρηματοδότηση της συμμετοχής των ΗΠΑ στο Β' Παγκόσμιο Πόλεμο⁹⁸⁵, η ανεκτικότητα που επέδειξε στις τραπεζικές συγχωνεύσεις κατά τις δεκαετίες του 1980 και του 1990 παρά την προηγούμενη αυστηρή του πολιτική προς την αντίθετη κατεύθυνση, μέχρι και την ψήφιση του νόμου *Gramm-Leach-Bliley* ('*GLBA*'), ο οποίος κατήργησε μια και καλή τα σχετικά νομοθετικά εμπόδια⁹⁸⁶. όπως και περιπτώσεων που διορισμοί μελών του *FRB* χρησιμοποιήθηκαν με στόχο τον πολιτικό έλεγχο της αρχής, με χαρακτηριστικότερη την περίπτωση της τοποθέτησης του *Arthur Burns* ως προέδρου του *FRB* από τον Πρόεδρο *Nixon*⁹⁸⁷. ωστόσο, δεν αρκούν ώστε ν' αλλάξουν τη γενική εικόνα, η οποία σχηματίζεται από την αντικειμενικά διαπιστώσιμη νομοθετική ισχυροποίηση της ανεξάρτητης αρχής μετά από κάθε «κρίση» της σχέσης της με τα ανώτερα επίπεδα της νομοθετικής ή της εκτελεστικής εξουσίας.

Πριν ακόμη τελειώσει η πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση, η *FED* βρέθηκε και πάλι στο επίκεντρο των νομοθετικών εξελίξεων, μέσω δύο προτεινόμενων νομοσχεδίων στο πλαίσιο του 113^{ου} Κογκρέσου, σχετικά αφ' ενός με τη θέση ρήτρας με συγκεκριμένο κατ' έτος στόχο αναφορικά

στην προτελευταία θέση της σχετικής «λίστας εμπιστοσύνης» του κοινού στις ομοσπονδιακές αρχές, έχοντας από κάτω της μόνο την *Internal Revenue Service*. Αντίστοιχα, πάνω από τρεις στους τέσσερις αμερικανούς υποστήριξε την αυστηροποίηση του καθεστώτος λογοδοσίας της *FED* το 2009, βλ. *Rasmussen Reports*, '75% Favor Auditing The Fed', July 29, 2009· at http://www.rasmussenreports.com/publiccontent/business/generalbusiness/july.2009/75_favorauditingthe-fed/ (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Βλ. σε *Conti-Brown, P.*, 'The Power and Independence of the Federal Reserve', Princeton University Press, 2015.

⁹⁸⁵ Ωστόσο, μετά τον πόλεμο, οι σχετικές δεσμεύσεις του *FRS* εκμηδενίστηκαν με τη σχετική *Accord* του 1951 του οργανισμού με τον Πρόεδρο *Truman*, αποκαθιστώντας πλήρως το προηγούμενο καθεστώς ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας, βλ. σε *Sproul, A.*, 'The Accord-A Landmark in the First Fifty Years of the Federal Reserve System', 46 *Federal Reserve Bank of New York, Monthly Review*, November 1964, p. 227 – 228.

⁹⁸⁶ *Scull, B.*, 'The Fourth Branch: The Federal Reserve's Unlikely Rise to Power and Influence', Praeger Publishers, Westport 2005, p. 157.

⁹⁸⁷ In *Silber, W.*, 'Volcker: The Triumph of Persistence', Bloomsbury Press, 2012, Part II. Πρβλ. σχετικά τη δυνατότητα του Προέδρου να διορίζει προσωρινά μέλη σε αναπλήρωση κενωθεισών θέσεων στο *FRB*, χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του Κογκρέσου, τις περιόδους που αυτό δεν συνέρχεται σε σώμα (12 U.S.C.A. § 245).

με το επίπεδο του πληθωρισμού, αφ' ετέρου με τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων της κεντρικής τράπεζας όσον αφορά στην προώθηση της απασχόλησης⁹⁸⁸. Η εξέλιξη αυτή δεν θεωρήθηκε μόνο πράξη δυσαρέσκειας προς τη διοίκηση του συστήματος κεντρικών τραπεζών αναφορικά με τις επιδόσεις της κατά τη διάρκεια της κρίσης⁹⁸⁹, αλλά και προσπάθεια αποδυνάμωσης του σκέλους του *'dual mandate'* της που αντιστοιχεί στην καταπολέμηση της ανεργίας⁹⁹⁰ εκ μέρους του Κογκρέσου. Οι υποστηρικτές της άποψης αυτής, πέρα από διάφορα άλλα πιθανά οφέλη⁹⁹¹, αποβλέπουν στην βελτίωση του καθεστώτος διαφάνειας και λογοδοσίας της *FED*, ενώ το αντεπιχείρημα που προβάλλεται είναι ότι η εποπτεία επί της κεντρικής τράπεζας δεν πρόκειται να βελτιωθεί μέσω της απομείωσης των αρμοδιοτήτων της, αφού οι κρίσιμοι σχετικά

⁹⁸⁸ Βλ. 'Focusing the Fed on the Currency of the United States Act of 2013', H.R. 492, 113th Cong. (2013), και Federal Reserve Single Mandate Act of 2013, S. 215, 113th Cong. (2013). Στο ίδιο πνεύμα περιορισμού των αρμοδιοτήτων της *FED* και τα πορίσματα της Centennial Monetary Commission Act of 2013, H.R. 1176, 113th Cong. (2013)· βλ. *Labonte, M.*, 'Changing the Federal Reserve's Mandate: An Economic Analysis', 1, Congressional Research Service, R41656, 2012.

⁹⁸⁹ Η κεντρική τράπεζα δέχθηκε σφοδρότατη κριτική από μεγάλο μέρος της θεωρίας για τους χειρισμούς της αναφορικά με τη διαχείριση της κρίσης, ιδίως στο πλαίσιο της πολιτικής που ακολούθησε για τα *'too big to fail'* χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, όσο και για τη λειτουργία της ως *'lender of last resort'* – έτσι, συζητήθηκε έντονα η αφαίρεση από τον οργανισμό της δυνατότητας να λειτουργεί ως τέτοιος δανειστής έκτακτης ανάγκης, ιδίως μέσω της διαδικασίας του *'Discount Window'*. ωστόσο, σημαντικοί εκπρόσωποι της θεωρίας εντοπίζουν στη λειτουργία αυτή της κεντρικής τράπεζας την πεμπουσία της σταθεροποιητικής της δράσης στο οικονομικό σύστημα διαχρονικά, με τη δημιουργία ρευστότητας μέσω του δανεισμού είτε προς συγκεκριμένα τραπεζικά ιδρύματα (ως δανειστρία έκτακτης ανάγκης) είτε προς το σύνολο της αγοράς (μέσω των πράξεων ανοικτής αγοράς), βλ. *Goodhart, C.*, 'The Changing Role of Central Banks', LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, 2010, p. 20 et seq.. Ενδεικτικά, βλ. *Emerson, C.*, 'The Illegal Actions of the Federal Reserve: An Analysis of How the Nation's Central Bank Has Acted Outside the Law in Responding to the Current Financial Crisis', 1 *William & Mary Business Law Review* 109, 2010, p. 122 et seq., 130 et seq. (όπου καταγράφεται το χρονικό μιας ακραία παρεμβατικής πολιτικής της *FED* υπό την προεδρία *Bernanke*, σε πλήρη αντίθεση με τη *'laissez faire'* προσέγγιση του νομισματικού και χρηματοπιστωτικού τομέα καθ' όλη την προηγούμενη «περίοδο Greenspan»), *Atkins, A.*, 'The AIG Bailout: Constraining the Fed's Discretion', 14 *North Carolina Banking Institute Journal* 335, 2010, *Hausmann, J.*, 'Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians', 58 *St. Louis University Law Journal* 632, 2014, και *Porter, T.*, 'The Federal Reserve's Catch-22: A Legal Analysis of the Federal Reserve's Emergency Powers', 13 *North Carolina Banking Institute Journal* 483, 2009, p. 484, 501 et seq..

⁹⁹⁰ *Goldberg, M.*, 'The FED's Dual Mandate: One Too Many?', 33 *Review of Banking & Financial Law* 343, 2013 para. 359b.

⁹⁹¹ Όπως η εξασφάλιση σταθερά χαμηλών επιπέδων πληθωρισμού, η άσκηση της νομισματικής πολιτικής με τρόπο προβλέψιμο, προς τέρψη των χρηματαγορών και ο αποκλεισμός πολιτικών επιρροών κατά τη ρύθμιση του αντίστοιχου τομέα.

παράγοντες είναι άλλοι, με κυριότερο αυτόν της «πολιτικής ανεξαρτησίας» του οργανισμού⁹⁹².

Παρά ταύτα, ο οργανισμός κατόρθωσε (και πάλι) να βγει ενισχυμένος από τη δοκιμασία αυτή⁹⁹³: Αυτό, αφού ο *Dodd-Frank* τελικώς επέλεξε να αναβαθμίσει το ρόλο του *Federal Reserve Board*, θέτοντας υπό τη ρυθμιστική του αρμοδιότητα τα μεγαλύτερα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της χώρας⁹⁹⁴ (με στόχο την άμβλυνση των συνεπειών στην αμερικανική οικονομία του φαινομένου των *'too big to fail'*⁹⁹⁵ τραπεζών)⁹⁹⁶, τα οποία υπό το προηγούμενο καθεστώς ενέπιπταν στην αρμοδιότητα άλλων ρυθμιστικών αρχών – κάποιες, δε, φορές, η υπαγωγή τους σε ρυθμιστικό καθεστώς, ήταν *de lege lata* εθελοντική⁹⁹⁷! Περαιτέρω, η επιρροή του

⁹⁹² Για το σχετικό *debate*, βλ. σε *Labonte, M.*, 'Changing the Federal Reserve's Mandate: An Economic Analysis', 1, Congressional Research Service, R41656, 2012.

⁹⁹³ Με την αμέριστη υποστήριξη του συνόλου των *Reserve Banks*, όσο και των (κάθε άλλο παρά ευάριθμων) μελών του Κογκρέσου που υποστήριξαν την καμπάνια αυτή διατήρησης της εποπτικής εξουσίας του *FRB* η οποία τελικά μεγάλωσε έτι περαιτέρω. Μόνη εξαίρεση στον κανόνα της προϊούσας ισχυροποίησης του *FRB*, η μείωση της εξουσίας του οργανισμού να προβαίνει σε πράξεις χρηματοδότησης έκτακτης ανάγκης. Βλ. σε *Conti-Brown, P.*, 'The Twelve Federal Reserve Banks: Governance and Accountability in the 21st Century', Hutchins Center on Fiscal & Monetary Policy at Brookings, Working Paper No 10, 2015, p. 23. Ενώ, και μετά την ψήφιση του νόμου, η τυπολογία που περιγράφηκε στην παράγραφο αυτή συνεκίστηκε, τόσο με την επιμονή του Ρεπουμπλικάνου *Ron Paul* να αυστηροποιηθεί το καθεστώς λογοδοσίας του οργανισμού, καταλήγοντας στη διακομματική ψήφιση του *'House Bill 459'* από τη Βουλή των Αντιπροσώπων, χωρίς όμως να ευδοκιμήσει περαιτέρω (όπως άλλωστε και το μεταγενέστερο *House Bill 24*, το 2013), και του (ανεξαρτητού, πλέον) *Bernie Sanders* αναφορικά με το *'Federal Reserve Sunshine Act'* του 2009, που είχε την ίδια τύχη, όσο και στο πλαίσιο της προεκλογικής εκστρατείας του *Mitt Romney*, όπου η διαφάνεια της λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας διαφημίστηκε ως κεντρική πολιτική επιλογή. Βλ. *Hausmann, J.*, 'Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians', 58 *St. Louis University Law Journal* 617, 2014.

⁹⁹⁴ Βλ. το εισαγωγικό κείμενο της παραγράφου αυτής, όπως και σε *Cohen, R.*, 'Preventing the Fire Next Time: Too Big to Fail', 90 *Texas Law Review* 1717, 2012, p. 1717-1722.

⁹⁹⁵ Για την ιστορική διαμόρφωση του όρου, βλ. *Wilmarth, Jr., A.*, 'The Transformation of the U.S. Financial Services Industry, 1975-2000: Competition, Consolidation, and Increased Risks', *University of Illinois Law Review* 215, 2002, p. 300, 409.

⁹⁹⁶ Για την αναλυτική παράθεση των νομικών διατάξεων, βλ. *Brown, E.*, 'The New Laws and Regulations for Financial Conglomerates: Will They Better Manage the Risks than the Previous Ones?', 60 *American University Law Review*, 2011, p. 1389-1397.

⁹⁹⁷ Αυτό ίσχυε ιδίως για την υπαγωγή εταιριών *holding* τραπεζικών ομίλων υπό τη ρυθμιστική παρέμβαση της *Securities and Exchange Commission*, βλ. *Brown, E.*, 'The New Laws and Regulations for Financial Conglomerates: Will They Better Manage the Risks than the Previous Ones?', 60 *American University Law Review*, 2011, p. 1389-1397. Για εκτενή αναφορά στο σύνολο των αρχών που είναι επιφορτισμένες με τη ρύθμιση των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στις ΗΠΑ, βλ. *Dam, K.*, 'The Subprime

FRB αυξήθηκε και στο πλαίσιο ανάδειξης του προέδρου των *reserve banks*, αφού οι προϊσχύσασες διατάξεις που προέβλεπαν την ανάδειξη του από το σύνολο των *directors* των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών, αντικαταστάθηκαν από την πρόβλεψη ότι δικαίωμα ψήφου έχουν μόνο δύο εκ των τριών κατηγοριών στις οποίες κατατάσσονται, η μια εκ των οποίων διορίζεται με απόφαση του *FRB*⁹⁹⁸.

Ωστόσο, τα διδάγματα της κρίσης δεν οδήγησαν μόνο στη συγκέντρωση της εποπτείας των «μεγάλων παικτών» της αμερικανικής τραπεζικής αγοράς υπό την εποπτική εξουσία του ενισχυμένου *FRB*, αλλά και στην αυστηρότερη οριοθέτηση των ορίων δράσης του⁹⁹⁹: Η ταυτόχρονη δημιουργία του *Federal Stability Oversight Council (FSOC)* σηματοδοτεί το αντίβαρο στην ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του οργανισμού, καθώς προβλέπονται διαδικασίες *'checks and balances'*¹⁰⁰⁰ μεταξύ, όμως, εποπτικών αρχών, αλλά και επίτασης του κλασσικού δικαστικού ελέγχου των πράξεων του *FRB*. Αναφέρουμε τις πιο χαρακτηριστικές από αυτές:

-Σύμφωνα με τον νόμο [§§ 112(a)(2)(H) και 113(a)(1)], η απόφαση περί του ποιες μη-τραπεζικές εταιρίες θεωρούνται σημαντικές για τη σταθερότητα του συστήματος, προκειμένου να ενταχθούν στην εποπτεία του *FRB*, εξαρτάται από απόφαση που λαμβάνεται κατά τα δύο τρίτα από το *FSOC*.

-Ο αποδέκτης της απόφασης μπορεί να προσφύγει στα δικαστήρια, αμφισβητώντας την απόφαση των αρχών [113(h)], ιδίως με τον ισχυρισμό περί «αυθαίρετης και ιδιότροπης» (*'arbitrary and capricious'*) απόφασης, σύμφωνα με τις επιταγές του *Administrative Procedure Act* [5 U.S.C. § 706(2)].

Crisis and Financial Regulation: International and Comparative Perspectives', 10 Cm4. *Journal of International Law*, 2010, p. 591 et seq.. Ο προϊσχύσας κατακερματισμός αναφορικά με την εποπτεία και τη ρύθμιση του χώρου κατηγορήθηκε από πολλούς για την αδυναμία αποτελεσματικής αντιμετώπισης της τελευταίας κρίσης, *Gwynn, R., 'The Global Financial Crisis and Proposed Regulatory Reform'*, 2010 *Brigham Young University Law Review* 421, 2010, p. 420-421.

⁹⁹⁸ 12 U.S.C. § 341.

⁹⁹⁹ *Gadinis, St., 'From Independence to Politics in Financial Regulation'*, 101 *California Law Review* 327, 2013, p. 369-75, και *Rodgin Cohen, H., 'Preventing the Fire Next Time: Too Big to Fail'*, 90 *Texas Law Review*, 2012, ιδίως για τις αρμοδιότητες του *FRB* ως δανειστή έκτακτης ανάγκης. Πρβλ. και τις αναφορές σε προηγούμενο σημείο σχετικά με την αυστηροποίηση του καθεστώτος λογοδοσίας της *FED* από το νόμο.

¹⁰⁰⁰ Βλ. θετικά σχόλια για τη διάδραση αυτή σε *Schultz Bressman, L., & Thompson, R., 'The Future of Agency Independence'*, 63 *Vanderbilt Law Review* 599, 2010, p. 626-630, και τον αντίλογο σε *Ramirez, S., 'Dodd-Frank as Maginot Line'*, 15 *Chapman Law Review* 109, 2011, p. 119-123.

-Το *FSOC* έχει αρμοδιότητα διατύπωσης πρότασης με αποδέκτες τις κυριότερες¹⁰⁰¹ ρυθμιστικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα¹⁰⁰², αναφορικά με την αυστηροποίηση των κανόνων προληπτικής εποπτείας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που βρίσκονται υπό την επίβλεψή τους. Σε περίπτωση άρνησης των αρχών να υιοθετήσουν την πρόταση του *FSOC*, θα πρέπει να αιτιολογήσουν την απόφασή τους μέσα σε διάστημα ενενήντα ημερών [§ 120(a)-(b), § 120(c)(2)]. Ωστόσο, σε περίπτωση που το *FRB* θεωρήσει ότι μια μη-τραπεζική εταιρία πρέπει να αντιμετωπιστεί ως συστημικά σημαντική, έχει τη δυνατότητα να θεσπίσει κατ' εξαίρεση κανόνες προληπτικής εποπτείας αποκλειστικής εφαρμογής επ' αυτής [§ 165(a)(1)].

-Ο νέος νόμος παρέχει, μεν, τη δυνατότητα στο *FRB* να αυστηροποιεί τους κανόνες προληπτικής εποπτείας προκειμένου για εταιρείες holding τραπεζικών ομίλων που βρίσκονται υπό την επίβλεψή του και παρουσιάζουν ενοποιημένα στοιχεία ενεργητικού αξίας μεγαλύτερης ή ίσης των 50 δις. δολαρίων [Τμήμα 165(a)(1) του νόμου¹⁰⁰³], ωστόσο, στην περίπτωση αυτή θεσπίζεται υποχρέωση διαβούλευσης στο πλαίσιο του *FSOC*. Συμμετοχή στη διαβούλευση με δικαίωμα ψήφου, έχουν ο Υπουργός Οικονομικών, ο Πρόεδρος του *FRB*, ο *Comptroller of the Currency*, ο επικεφαλής του *Consumer Financial Protection Bureau*, ο Πρόεδρος της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, ο Πρόεδρος της *Federal Deposit Insurance Corporation*, ο Πρόεδρος της *Commodity Futures Trading Commission* και του *National Credit Union Administration Board*, ο Διευθυντής της *Federal Housing Finance Agency*, μα και ένα επιπλέον ανεξάρτητο μέλος με εξειδίκευση σε ζητήματα ασφαλιστικού ενδιαφέροντος, διοριζόμενο από τον Πρόεδρο μετά από σύμφωνη γνώμη της Γερουσίας [§§ 111(b)(1), 165(b)(4)].

Υπό το πρίσμα του νέου καθεστώτος, προκύπτουν ενδιαφέροντα πορίσματα σχετικά με το κεντρικό ζήτημα της μελέτης: Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τους εμπνευστές του τελευταίου αμερικανικού νόμου, το αίτημα πολιτικής αναφορικά με την επίταση του πολιτικού ελέγχου επί της ανεξάρτητης ρυθμιστικής και εποπτικής αρχής του χρηματοπιστωτικού τομέα, δεν τελεί απαραίτητα σε σχέση αντίθεσης με το ζήτημα της ανεξαρτησίας του και του εύρους των καθηκόντων του: Ακόμα και το αξιосέβαστο –ενισχυμένων μάλιστα αρμοδιοτήτων- *FRB*,

¹⁰⁰¹ Όπως ο όρος εξειδικεύεται στο τμήμα 2(12) του νόμου.

¹⁰⁰² Διαδικασία διεξαγόμενη με τη μορφή 'notice and comment'.

¹⁰⁰³ Για τη σχετική αρμοδιότητα του *FRB*, βλ. 12 U.S.C. § 1813(q)(3).

τίθεται πλέον σε ένα πλαίσιο λειτουργίας από κοινού με άλλες ρυθμιστικές αρχές, η αλληλεπίδραση με τις οποίες σχετικοποιεί την ως τώρα μονήρη δράση του¹⁰⁰⁴. Αυτό, βέβαια, μόνο σε επίπεδο αρχών μπορεί να διατυπωθεί στο στάδιο αυτό, καθώς το μέλλον θα δείξει κατά πόσον η πρακτική θα επιβεβαιώσει τις προσδοκίες του νομοθέτη¹⁰⁰⁵.

4.4.5. Η λογοδοσία της FED προς το δικαστή

Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη παράγραφο σχετικά με το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου, ο *Administrative Procedure Act*¹⁰⁰⁶ δεν αντιμετωπίζει με ενιαίο τρόπο τις διοικητικές αρχές, αναφορικά με το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου των πράξεών τους, προβλέποντας ότι ορισμένα είδη αποφάσεων δεν υπόκεινται στον έλεγχο των δικαστηρίων. Όπως σημειώσαμε, οι κύριες κατηγορίες πράξεων διοικητικών αρχών που εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου, διακρίνονται στις περιπτώσεις όταν η πράξη έχει εκδοθεί από αρχή το καταστατικό της οποίας την απαλλάσσει από αυτόν, όπως και όταν ο νόμος καταλείπει στη διακριτική ευχέρεια της διοικητικής αρχής την έκδοση της συγκεκριμένης κατηγορίας πράξεων¹⁰⁰⁷.

Συγκεκριμένα για το δικαστικό έλεγχο των πράξεων του *FRB*, κρίσιμο είναι το στοιχείο της διαπίστωσης του εάν κατά περίπτωση εντάσσονται ή όχι στο πλαίσιο άσκησης της νομισματικής πολιτικής. Σε περίπτωση που η απάντηση είναι καταφατική, τίθενται αυτόματα εκτός των ελεγκτικών διαδικασιών του *APA*, συνεπώς και πέρα από κάθε είδος δικαστικού ελέγχου, αφού η κατηγορία αυτή πράξεων εκδίδονται κατ' απόλυτη

¹⁰⁰⁴ Βέβαια, αυτό επιχειρείται μέσω της δημιουργίας του *FSOC*, συνεπώς τυχόν επιτυχία του εγχειρήματος θα προσκρούει στα καταγεγραμμένα ιστορικά δεδομένα του τρίτου μέρους του πρώτου κεφαλαίου.

¹⁰⁰⁵ Για παράδειγμα, ήδη από τον πρώτο χρόνο της λειτουργίας του, διατυπώθηκαν υποδείξεις προς τη νέα αρχή (*FSOC*) ώστε να ενισχύσει τη διαφάνεια της δράσης του και συνακόλουθα το βαθμό της λογοδοσίας του, βλ. *U.S. Government Accountability Office, Testimony Before the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Financial Services, House of Representatives, Financial Stability Oversight Council – Status of Efforts to Improve Transparency, Accountability and Collaboration*, September, 2014, όπως και την προγενέστερη *U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, Financial Stability – New Council and Research Office Should Strengthen the Accountability and Transparency of their Decisions*, September, 2012.

¹⁰⁰⁶ 5 U.S.C. § 701-706.

¹⁰⁰⁷ 5 U.S.C. § 701(a). Η ανάλυση από *Zaring, D.*, 'Administration by Treasury', 95 *Minnesota Law Review* 187, 2010, p. 238.

διακριτική ευχέρεια των αρμόδιων αρχών¹⁰⁰⁸. Σχετικώς, το *Supreme Court* διατύπωσε την άποψη ότι:

‘It would be an unthinkable burden upon any banking system if its open market sales and discount rates were to be subject to judicial review’.

Raichle v. Fed. Reserve Bank of New York, 34 F.2d 910, 915 (2d Cir.), 1929.

Ωστόσο, η (περιορισμένη) νομολογία δεν έχει διατυπώσει σαφή κριτήρια σχετικά με τον κρίσιμο ακριβή καθορισμό του ποιες ακριβώς πράξεις ασκούνται στο πλαίσιο διαμόρφωσης της νομισματικής πολιτικής, καταλείποντας το ζήτημα στην εκάστοτε *ad hoc* προσέγγισή του¹⁰⁰⁹.

Έτσι, ως κύρια αιτία εμπλοκής του *Federal Reserve Board* σε δικαστικούς αγώνες στο επίπεδο του *Supreme Court*, παρουσιάζεται η δική της βούληση να μεταρρυθμίσει αποφάσεις κατώτερων δικαστηρίων, οι οποίες επιχείρησαν να περιορίσουν τη διακριτική της ευχέρεια – αναμενόμενη επιλογή, αν αναλογιστεί κανείς τη στάση της νομολογίας απέναντι στις ανεξάρτητες αρχές.

Συμπληρωματικά στη νομολογία που ήδη παρατέθηκε, προσθέτουμε τις ακόλουθες χαρακτηριστικές αποφάσεις:

-Στη *Board of Governors of Federal Reserve System v. First Lincolnwood Corp.*¹⁰¹⁰, αναγνωρίστηκε στο *Board of Governors* το μεγαλύτερο δυνατό εύρος διακριτικής ευχέρειας αναφορικά με την αποδοχή ή μη αιτήσεων εταιριών ώστε να γίνουν εταιρίες *holding* τραπεζικών ομίλων βάσει του αντίστοιχου νόμου. Στην επίδικη περίπτωση, ως αιτιολογία της αρνητικής του απάντησης, το *Board of Governors* είχε προβάλλει την κακή οικονομική ή διαχειριστική κατάσταση της αιτούσας επιχείρησης. Το αντεπιχείρημα αφορούσε στην έλλειψη οποιασδήποτε επίπτωσης της οικονομικής κατάστασης αυτής της αιτούσας σε επίπεδο αθέμιτου ανταγωνισμού μεταξύ ομοειδών

¹⁰⁰⁸ *Ramirez, St.*, ‘Depoliticizing Financial Regulation’, 41 *William & Mary Law Review*, 2001, p. 528.

¹⁰⁰⁹ Βλ. σε *Hubble, P.*, ‘U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit’, 88 *NYU Law Review* 1802, 2013, p. 1825 et seq., όπου ως κλασικό παράδειγμα πράξης του *FRB* που δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, παραθέτει τις ρυθμιστικές πράξεις ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο διεθνών ρυθμιστικών προτύπων όπως αποφασίστηκαν στο πλαίσιο της Επιτροπής της Βασιλείας.

¹⁰¹⁰ Σε αναθεώρηση προηγούμενης εφετειακής απόφασης: 439 U.S. 234, 243 (1978).

επιχειρήσεων. Ωστόσο, η συζήτηση δεν έλαβε μεγάλη έκταση, αφού για το Δικαστήριο θεωρήθηκε αρκετό ότι το *Board* ερμήνευσε με το συγκεκριμένο τρόπο τη σχετική διάταξη του νόμου, και συνεπώς η ανάγνωση αυτή έπρεπε να γίνει σεβαστή. Χαρακτηριστικά, το Δικαστήριο διατύπωσε για την *FED* και το ρόλο της, ότι:

‘the [Fed]’s authority is bolstered by reference to the principle that an agency’s long-standing construction of its statutory mandate is entitled to great respect, especially when Congress has refused to alter the administrative construction’.

-Εξ άλλου, στην *Board of Governors of Federal Reserve System v. Investment Co. Inst.*¹⁰¹¹, το Δικαστήριο θεώρησε εντός του πεδίου των *de lege* αρμοδιοτήτων του οργάνου της *FED* αναθέωση κανονισμού προς την κατεύθυνση της αδειοδότησης εταιριών *holding* τραπεζικών ομίλων προκειμένου να ενεργούν ως σύμβουλοι επενδύσεων προς *closed-end* επενδυτικές εταιρίες, με την αιτιολογία ότι αφού μια τέτοια κατηγορία υπηρεσιών δεν απαγορευόταν ρητά από το νόμο, δεν υπήρχε καμία άλλη νομιμοποιητική βάση ώστε να περιοριστεί η ευχέρεια του *Board* να επεμβαίνει ρυθμιστικά στην αγορά.

- Ειδική αναφορά πρέπει να γίνει στο δόγμα της «ιστορικής ερμηνείας» της βούλησης του Κογκρέσου αναφορικά με τις αρμοδιότητες μιας ανεξάρτητης αρχής: Σύμφωνα με αυτό, όταν απονέμεται νομοθετικά μια μορφή εξουσίας σε κάποια αρχή, και παρά τις συντελούμενες αναθεωρήσεις του νομοθετήματος που περιλαμβάνεται η σχετική διάταξη, η εξουσία αυτή δεν καταργείται, εξ αυτού προκύπτει ακόμη μεγαλύτερη ανάγκη σεβασμού των επιταγών του νομοθέτη:

‘As this Court has often recognized, the construction of a statute by those charged with its administration is entitled to substantial deference. Such deference is particularly appropriate where [...] an agency’s interpretation involves an issue of considerable public controversy, and Congress has not acted to correct any misperception of its statutory objectives. Unless and until Congress does so, we are reluctant to disturb a longstanding administrative policy that comports with the plain language, history, and prophylactic purpose of the Act’.

United States v. Rutherford, 442 U.S. 544 (1979).

¹⁰¹¹ 450 U.S.C. 46, 78 (1981).

Και η αρχή αυτή, φυσικά, δε θα μπορούσε παρά να έχει βρει εφαρμογή αναφορικά με πράξεις του *Federal Reserve Board of Governors*:

‘Congress has been made aware of this practice, yet four times has revisited the Act and left the practice untouched’

***Board of Governors of Federal Reserve System
v. First Lincolnwood Corp., 439 U.S. 234, 243 (1978).***

Αιτιολογώντας την επιφυλακτικότητα του Δικαστή όταν ελέγχει τη *FED*, επανερχόμαστε στο δόγμα της *Chevron*, όπως αναπτύχθηκε μερικώς και σε προηγούμενο σημείο: Οι ρυθμιστικές πράξεις των ανεξάρτητων αρχών οφείλουν αντιμετωπίζονται με ιδιαίτερο σεβασμό, και αυτό γιατί:

‘We have long recognized that considerable weight should be accorded to an executive department’s construction of statutory scheme it is entrusted to administer, and the principle of deference to administrative interpretations has been consistently followed by this Court whenever decision as to the meaning or reach of a statute has involved reconciling policies, and a full understanding of the force of the statutory policy in the given situation has depended upon more than ordinary knowledge respecting the matters subjected to agency regulations’.

***Chevron, U.S.A., Inc. v. National Resources Defensive Council ,
467 U.S. 837, 844-45 (1984).***

Η νομολογία, λοιπόν, ακολουθεί ίσως την πιο επιφυλακτική στάση από όλα τα υπόλοιπα πολιτειακά όργανα αναφορικά με τον έλεγχο των πράξεων της *FED*, αντιμετωπίζοντας με σεβασμό τον οργανισμό και τις καταστατικές του αρμοδιότητες, όπως και το βαθμό ανεξαρτησίας που απολαμβάνει. Η στάση αυτή χαρακτηρίζεται εύλογη αν αναλογιστεί κανείς το σεβασμό των αποφάσεων του Κογκρέσου, ιδίως στις περιπτώσεις που αυτές αφορούν σε παραχώρηση αρμοδιοτήτων σε άλλα όργανα ή αρχές της Δημόσιας Διοίκησης. Κάποια δικαστήρια χαμηλότερου βαθμού, μάλιστα, φτάνουν στο σημείο να υποστηρίξουν την άποψη ότι, κάποιες από τις πράξεις που εκδίδει η *FED*, κείνται εκτός του πεδίου κάθε είδους δικαστικού ελέγχου¹⁰¹²! Ακόμη και πέρα από τις αιρετικές αυτές απόψεις, γίνεται κατανοητό ότι λόγω της κυριαρχίας του νομοθετικού σώματος στο πολίτευμα των ΗΠΑ, ή τουλάχιστον κατ’ επίκληση αυτής, τα δικαστήρια δεν πρόκειται να υπερβούν τον

¹⁰¹² Μεταξύ άλλων, βλ. τις *Robbins v. Reagan*, 780 F.2d 37, 45 (1985), *Cardoza v. Commodity Futures Trading Commission*, 768 F.2d 1542, 49 (1985) και *Heckler v. Chaney*, 470 U.S. 821 (1985).

παραδοσιακό τους ρόλο, ώστε να αποτελέσουν ουσιαστικό σημείο αναφοράς στο ζήτημα του ελέγχου της κεντρικής τράπεζας – μέχρι, τουλάχιστον, το Κογκρέσο ν' αποφασίσει κάποιον ουσιαστικό επαναπροσδιορισμό των αρμοδιοτήτων της – όπως, βέβαια, αναπτύχθηκε στο αμέσως προηγούμενο μέρος, οι τελευταίες σχετικές μεταρρυθμίσεις αφορούν, αντιθέτως, προς την αύξηση των αρμοδιοτήτων του *FRB*. Έτσι, μπορεί να κάνει λόγο κανείς γι' άλλη μια ελλειπτική μορφή λογοδοσίας του οργανισμού στο πλαίσιο του πολιτεύματος¹⁰¹³.

4.4.6. Η λογοδοσία της *FED* προς την κοινωνία των πολιτών

Η ίδια η καταστατική νομοθεσία της *FED* επιβάλλει στον οργανισμό να απευθύνεται προς την κοινή γνώμη, με στόχο την ενημέρωσή της σχετικά με ζητήματα δράσης της ίδιας της αρχής, όσο και αλληλεπίδρασής της με άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, σε μια σπάνια περίπτωση νομοθετικής κατοχύρωσης του είδους αυτού λογοδοσίας:

(c) *Public access to information*

The Board shall place on its home Internet website, a link entitled "Audit", which shall link to a webpage that shall serve as a repository of information made available to the public for a reasonable period of time, not less than 6 months following the date of release of the relevant information, including-

- (1) the reports prepared by the Comptroller General under section 714 of title 31;*
- (2) the annual financial statements prepared by an independent auditor for the Board in accordance with section 248b of this title;*
- (3) the reports to the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs of the Senate required under section 343(3) of this title (relating to emergency lending authority); and*
- (4) such other information as the Board reasonably believes is necessary or helpful to the public in understanding the accounting, financial reporting, and internal controls of the Board and the Federal reserve banks.*

12 U.S.C. § 225(b) (2006)

¹⁰¹³ Για εκτενή σχολιασμό του ζητήματος του δημοκρατικού ελείμματος που παρουσιάζεται στη δράση των ρυθμιστικών αρχών ειδικά για αναφορικά με την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα, βλ. *Hubble, P., 'U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit', 88 NYU Law Review 1802, 2013, passim.*

Πέρα από τη νομοθετική πρόβλεψη, η αμερικανική κεντρική τράπεζα επιδεικνύει παραδοσιακά μια *proactive* προσέγγιση ως προς τη διαδικασία λογοδοσίας σχετικά με μέρος των πράξεών της προς το κοινό¹⁰¹⁴. Σε αυτό το πλαίσιο, ειδικώς ο Πρόεδρος του *FRB* απευθύνεται συχνά προς την κοινή γνώμη προκειμένου να εξηγήσει όχι απλά λεπτομέρειες των επιλογών του οργανισμού, μα τις αρχές βάσει των οποίων έλαβαν χώρα οι συγκεκριμένες επιλογές, αναφορικά συνήθως με αποφάσεις άσκησης οικονομικής πολιτικής¹⁰¹⁵. Η ίδια η διοικούσα αρχή της αμερικανικής κεντρικής τράπεζας, αιτιολογώντας την αξία της διαδικασίας, εξηγεί:

‘Such clarity facilitates well-informed decisionmaking by households and businesses, reduces economic and financial uncertainty, increases the effectiveness of monetary policy, and enhances transparency and accountability, which are essential in a democratic society.’

Board of Governors of the Federal Reserve System, Press Release,

Jan 25, 2012.

Επίσης, κάθε χρόνο δημοσιεύονται μέσω του τύπου, με πρωτοβουλία της αρχής, τα οικονομικά στοιχεία σχετικά με τη λειτουργία του οργανισμού¹⁰¹⁶, τόσο σε επίπεδο *FED*, όσο και αναφορικά με κάθε *Reserve Bank*.

Ωστόσο, υπάρχουν και περιπτώσεις όταν το είδος αυτό λογοδοσίας ενθαρρύνεται περισσότερο από τη δράση των μέσων μαζικής ενημέρωσης, παρά από την οικειοθελή δράση του ίδιου του οργανισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, η επίμονη απαίτηση του οργανισμού *Bloomberg* προς το *FRB* αναφορικά με τη δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικά με τη χρηματοδοτική διευκόλυνση της κεντρικής τράπεζας προς ιδιωτικά τραπεζικά ιδρύματα, μέσω της δανειοδότησής τους μετά την παροχή εκ μέρους τους εμπράγματων ασφαλειών (μέσω της διαδικασίας του *‘Discount Window’*¹⁰¹⁷), στα μέσα του 2008. Με την αιτιολογία ότι οι

¹⁰¹⁴ Βλ. αντίστοιχη αρχή του *INTOSAI* σε προηγούμενη σχετική παράγραφο.

¹⁰¹⁵ At <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20120125c.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁰¹⁶ Επί του ισολογισμού της *FED* για το 2014, βλ. σε <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/other/20150109a.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁰¹⁷ Πρόκειται περί της δεύτερης αρμοδιότητας της *FED* στο πλαίσιο άσκησης νομισματικής πολιτικής: εκτός από τον έλεγχο ροής χρήματος προς την αγορά μέσω της αγοραπωλησίας κρατικών ομολόγων στο πλαίσιο διενέργειας «πράξεων ανοικτής αγοράς» (*‘open market operations’*), η κεντρική τράπεζα, σε περιόδους έκτακτης ανάγκης, χρησιμοποιεί τη διαδικασία αυτή που εκτελείται από τους εκάστοτε «δανειστές έκτακτης ανάγκης» (*‘lenders-of-last-resort’*) προκειμένου να αυξήσει περαιτέρω τη

ενέργειες αυτές του *FRB* εντάσσονται στο πλαίσιο των διαδικασιών έκτακτης χρηματοδότησης, συνεπώς το σχετικό ενδιαφέρον ενημέρωσης του κοινού ήταν εύλογο, το *Bloomberg* ζήτησε τη δημοσιοποίηση των ιδρυμάτων που χρηματοδοτήθηκαν, του συνολικού ύψους των δανείων, τις ημερομηνίες μεταβίβασης των δανειακών κεφαλαίων, όπως και το είδος των εξασφαλίσεων που έλαβε η κεντρική τράπεζα ως αντιστάθμιση του πιστωτικού κινδύνου. Το *FRB* αρχικώς αρνήθηκε τη δημοσιοποίηση των σχετικών πληροφοριών, συνεπώς τη λύση κλήθηκαν να δώσουν τα δικαστήρια. Μετά τη δικαίωση του *Bloomberg* σε πρώτο βαθμό, όταν το επιχείρημα του *FRB* ότι τα επίμαχα στοιχεία δεν περιλαμβάνονταν στο σύνολο των κατά νόμο δημοσιοποιήσιμων πληροφοριών¹⁰¹⁸, η κεντρική τράπεζα (από κοινού με άλλα τραπεζικά ιδρύματα) εφεσίβαλλε την απόφαση, προβάλλοντας αυτή τη φορά το δικαίωμα που η αμερικανική νομοθεσία παρέχει στις ομοσπονδιακές ανεξάρτητες αρχές να αρνούνται τη δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικών με εμπορικοοικονομικές συναλλαγές, τα οποία θεωρούνται απόρρητα με σκοπό την προστασία των ατόμων ή επιχειρήσεων στα οποία αφορούν¹⁰¹⁹. Το δευτεροβάθμιο δικαστήριο απέρριψε και τους ισχυρισμούς αυτούς, επικυρώνοντας την πρωτόδικη απόφαση¹⁰²⁰, ρίχνοντας φως σε 29.000 σελίδες εσωτερικών εγγράφων της *FED* που αφορούσαν σε διαδικασίες παροχής δανείων ύψους 7.77 τρις. δολαρίων¹⁰²¹ των αμερικανών φορολογούμενων¹⁰²²

ρευσιτότητα συγκεκριμένων χρηματοπιστωτικών (ή χρηματοοικονομικών γενικότερα, 12 U.S.C. § 343, 2006) ιδρυμάτων που το έχουν ανάγκη: *Porter, T., 'The Federal Reserve's Catch-22: A Legal Analysis of the Federal Reserve's Emergency Powers', 13 North Carolina Banking Institute Journal 483, 2009, p. 484, 501 et seq..*

¹⁰¹⁸ *Bloomberg, L.P. v. Bd. of Governors of the Fed. Reserve System, 601 F.3d (2010), Σκέψεις 143-146.*

¹⁰¹⁹ Η γνωστή και ως «Τέταρτη Απαλλακτική Ρήτρα»/ *'Exemption Four'* του *FOMC*, βλ. 5 U.S.C. § 552 (2006).

¹⁰²⁰ *Bloomberg, L.P. v. Bd. of Governors of the Fed. Reserve System, 601 F.3d (2010).*

¹⁰²¹ Από το Μάρτιο του 2009. Ωστόσο, το GAO αποκάλυψε ότι το πραγματικό ποσό που διατέθηκε από την κεντρική τράπεζα μέσω κρυφών δανείων, προκειμένου για τη διάσωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, φθάνει το ποσό των 16 (!) τρις. δολαρίων. Βλ. τη σχετική έκθεση του οργανισμού, *U.S. Government Accountability Office, 'Opportunities Exist to Strengthen Policies and Processes for Managing Emergency Assistance', 11 – 696, 131, October 2011.*

¹⁰²² Με όλες τις παραμέτρους «ηθικού κινδύνου» που πιθανώς συντρέχουν σε περιπτώσεις άσκησης πολιτικής εκ μέρους (και) των κεντρικών τραπεζών, ιδίως λόγω της δυνατότητάς τους να παράγουν *ex nihilo* το μοναδικό νόμιμο μέσο πληρωμών. Η θεωρητική ασφάλεια της εξουσίας αυτής μπορεί να οδηγήσει σε ριψοκίνδυνους χειρισμούς εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας, όπως και εκ μέρους άλλων τραπεζών ή επιχειρήσεων, που αποβλέπουν στη διόρθωση αστοχιών της δράσης τους μέσω της άσκησης της εξουσίας αύξησης της πολιτικής πιστωτικής επέκτασης. Βλ. σε *Hülsmann, J., 'The Political Economy of Moral Hazard', Politicka Ekonomie, 2006, p. 35, 43 et*

προκειμένου «για τη διάσωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος»¹⁰²³, για τα οποία η κοινή γνώμη και το Κογκρέσο δε θα είχαν ενημερωθεί ποτέ¹⁰²⁴.

Η ως άνω εξέλιξη, εν τέλει, έδωσε την αφορμή στο νομοθέτη να διευρύνει το καθ' ύλην πεδίο των διαδικασιών ακρόασης του *FRB*, αφού μέσω του *Dodd-Frank* ορίσθηκε ρητά ότι πληροφορίες αναφορικά με την κεφαλαιακή ενίσχυση χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων εκ μέρους της *FED* με παροχή εκ μέρους τους εξασφαλίσεων ως αντιστάθμιση κινδύνου, δεν αποτελούν απόρρητα στοιχεία και η κεντρική τράπεζα υποχρεούται να τα επιδείξει στους αρμόδιους φορείς εφ' όσον της ζητηθούν, για χρονικό διάστημα έως και δύο ετών μετά τη διενέργεια της συναλλαγής¹⁰²⁵.

Τέτοια περιστατικά αποτελούν μέρος του γενικότερου ζητήματος γνωστού και ως *'the silo problem'*¹⁰²⁶, της απροθυμίας, δηλαδή, των τραπεζών να

seq., και σε *Hausmann, J.*, 'Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians', 58 *St. Louis University Law Journal* 617, 2014, p. 628-630. Ιδιάτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η «ιδεολογική» προσέγγιση των θεωριών σχετικά με τη στάση που πρέπει να τηρεί η κεντρική τράπεζα σε περιόδους κρίσεων, με τη συντηρητική προσέγγιση της οικονομίας να προτείνει μια αντι-πληθωριστική στάση του οργανισμού μακριά από πολιτικές ποσοτικής χαλάρωσης (βλ. *Rothbard, M.*, 'Man, Economy, and State With Power and Market', Scholar's Edition, 2009, p. 992) και τη φιλελεύθερη να αντιπροτείνει τη στράτευση του στην υπηρεσία της κυβέρνησης, με τις συνακόλουθες συνέπειες της δημιουργίας νέου χρήματος (σε *Paul, R.*, 'End the Fed', Grand Central Publishing, 2009, p. 192).

¹⁰²³ Ένα μεγάλο μέρος των οποίων (περίπου 460 εκ. δολάρια) δόθηκε στις έξι μεγαλύτερες αμερικανικές τράπεζες (*JPMorgan, Bank of America, Citigroup, Wells Fargo, Goldman Sachs και Morgan Stanley*), ποσό που αντιπροσωπεύει το 63% των χρεών προς την κεντρική τράπεζα εκ μέρους όλων των τραπεζικών, επενδυτικών και καταθετικών ιδρυμάτων της χώρας, βλ. σε *Ivry, B., Keoun, B. & Kuntz, P.*, 'Secret Fed Loans Gave Banks \$13 Billion Undisclosed to Congress', Bloomberg, November 27, 2011· at <http://www.bloomberg.com/news/2011-11-28/secret-fedloans-undisclosed-to-congress-gave-banks-13-billion-in-income.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁰²⁴ *Hausmann, J.*, 'Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians', 58 *St. Louis University Law Journal* 617, 2014, p. 623.

¹⁰²⁵ *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010*, Pub. L. No. 111- 203, § 1109, 124 Stat. 1376, 2127, Section 1109 (2010). Για το μη-δεσμευτικό ψήφισμα του Κογκρέσου σε προγενέστερο χρονικό σημείο, βλ. σε *Guyann, R., Nazareth, A., Tahyar, M.*, 'Federal Reserve Emergency Intervention Authority: Old Tools Used in New Ways', in 'Financial Crisis Manual, A Guide to the Laws, Regulations and Contracts of the Financial Crisis', Chapter 1, Davis Polk & Wardwell LLP, September 2009, p. 36 – 37.

¹⁰²⁶ Κατά την *Tett, G.*, 'Hidden in Plain Sight: The Problem of Silos and Silences in Finance', in *The Occupy Handbook*, (edt.: Janet Byrne), Back Bay Books, New York 2012, p. 46 – 47.

δημοσιοποιούν στοιχεία σχετικά με τη δράση τους. Η μαζικότητα και η συχνότητα με την οποία εμφανίζεται στο δημόσιο βίο, από κοινού με την τεχνική φύση του οικονομικού ρεπορτάζ, το οποίο μετατρέπει τη μαζική ενημέρωση σχετικά με ζητήματα του χρηματοπιστωτικού τομέα σε «αντιεμπορικό» προϊόν¹⁰²⁷, συναποτελούν την αιτία του χαμηλού βαθμού εξοικείωσης της κοινής γνώμης με τα σχετικά ζητήματα. Όπως σημειώνει ο *Naurin*¹⁰²⁸, η διασφάλιση της ουσιαστικής γνωστοποίησης στο κοινό των στοιχείων που προκύπτουν από τις διατυπώσεις διαφάνειας που διέπουν τη δράση μιας διοικητικής αρχής, αποτελεί βασική προϋπόθεση της δημοσιότητας των πεπραγμένων της, και συνακόλουθα της αποτελεσματικότητας του καθεστώτος λογοδοσίας της¹⁰²⁹. Ως εμπόδια στη διαδικασία αυτή, μπορούν να αποδειχθούν παράγοντες όπως η προαναφερθείσα έλλειψη ενδιαφέροντος εκ μέρους του κοινού (ή των ψηφοφόρων, εάν η συζήτηση γενικευθεί και πέρα από τη λειτουργία των ΜΜΕ), ή η ανεπάρκεια¹⁰³⁰ ποσοστού των τελευταίων να αξιολογήσουν κατάλληλα τα σχετικά στοιχεία.

Έτσι, η λογοδοσία προς την αγορά, διά μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης, είναι ίσως η μόνη που μπορεί ν' ανακινήσει τα αντίστοιχα θέματα, να αναδείξει τα σκοτεινά σημεία και¹⁰³¹, υπό την πίεση της κοινής γνώμης πλέον, είτε να ενεργοποιηθούν και τα υπόλοιπα «καταστατικά» είδη λογοδοσίας, είτε να εξαναγκαστεί ο ίδιος ο δρών οργανισμός να ζητήσει την ενεργοποίησή τους, προκειμένου να διαφυλάξει το κύρος και την αξιοπιστία του¹⁰³².

¹⁰²⁷ The 'social silences' of the financial reportage, βλ. σε *Tett, G.*, 'Hidden in Plain Sight: The Problem of Silos and Silences in Finance', in *The Occupy Handbook*, (edt.: Janet Byrne), Back Bay Books, New York 2012, p. 48 - 49.

¹⁰²⁸ In 'Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links', Paper for the CONNEX – RG 2 workshop on 'Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU', Uppsala, 8-9 March 2007.

¹⁰²⁹ Βλ. σχετική ανάπτυξη στο τρίτο κεφάλαιο.

¹⁰³⁰ Λόγω μορφωτικού επιπέδου, διαθέσιμου χρόνου κ. ο. κ..

¹⁰³¹ Υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, της συνδρομής επιπλέον χαρακτηριστικών, όπως ελεύθερων δημοκρατικών εκλογών. Σε *Naurin, D.*, 'Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links', Paper for the CONNEX – RG 2 workshop on 'Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU', Uppsala, 8-9 March 2007.

¹⁰³² Χαρακτηριστική περίπτωση, η σχετικά πρόσφατη δημόσια πρόταση του Προέδρου *Bernanke* προς το *GAO* να συντάξει πλήρη έκθεση του ιστορικού του σχεδίου διάσωσης της *AIG* από την κεντρική τράπεζα των ΗΠΑ. Η τελευταία, κατηγορήθηκε σφοδρότατα ότι έδρασε αντίθετα από το νόμο, συνιστώντας «θυγατρικές» της εταιρίες περιορισμένης ευθύνης (τις *Maiden Lane I, II, III*) προκειμένου να παρακάμψει τις νομοθετικές απαγορεύσεις σχετικά με την εξαγορά εκ μέρους της στοιχείων ενεργητικού των υπό κατάρρευση εταιριών, με στόχο τη διάσωσή τους. Έτσι, ο *Bernanke* ζήτησε ο ίδιος την

4.4.7. Έλλειμμα λογοδοσίας και αίτημα πολιτικής

Βάσει της αναντιστοιχίας του εύρους ανεξαρτησίας/εξουσιών σχετικά με το καθεστώς λογοδοσίας των ανεξάρτητων αρχών, προβληματισμοί σχετικά με την αποτελεσματικότητα του καθεστώτος αυτού διατυπώνεται και στο πλαίσιο της αμερικανικής συνταγματικής θεωρίας¹⁰³³. Χαρακτηριστικά, σημειώνεται ότι

‘the rise of administrative bodies probably has been the most significant legal trend of the last century. [...] They have [...] deranged out three branch legal theories’
**Justice Jackson, in *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*,
343 U.S. 470 (1952)**

Ωστόσο, οι προαναφερθείσες διαδικασίες ελέγχου των ανεξάρτητων αρχών από το Κογκρέσο, η οικονομική εξάρτησή τους από το τελευταίο, όπως και η «έμμεση» μορφή λογοδοσίας τους μέσω του υπεύθυνου για τους διορισμούς των διοικήσεών τους Προέδρου, γίνονται γενικώς αντιληπτές ως μια υπολογίσιμη δικλείδα ασφαλείας σχετικά με τον περιορισμό φαινομένων κατάχρησης εξουσίας. Ενώ, και η ίδια η συμπεριφορά των ανεξάρτητων αρχών, οι οποίες δίνουν βάρος στην κοινοποίηση των δράσεών τους προς την κοινή γνώμη¹⁰³⁴, ενώ εφαρμόζουν σε μεγάλο βαθμό τις όποιες υποδείξεις των δικαστηρίων

παρέμβαση των ελεγκτικών μηχανισμών, προκειμένου να διαφυλαχθεί το κύρος του οργανισμού, βλ. *Bernanke Asks GAO to Review Fed's AIG Bailout*, MSNBC, Jan. 29, 2010· at <http://www.msnbc.msn.com/id/34939495/ns/business-usbusiness/>, όπως και την έκθεση που τελικώς συντάχθηκε: *U.S. Government Accountability Office, ‘Report to Congressional Requesters – Financial Crisis: Review of Federal Reserve System Financial Assistance to American International Group, Inc.’*, September 2011· at <http://www.gao.gov/new.items/d11616.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Περαιτέρω, βλ. *Emerson, C.*, ‘The Illegal Actions of the Federal Reserve: An Analysis of How the Nation’s Central Bank Has Acted Outside the Law in Responding to the Current Financial Crisis’, 1 *William & Mary Business Law Review* 109, 2010, p. 132, και *Atkins, A.*, ‘The AIG Bailout: Constraining the Fed’s Discretion’, 14 *North Carolina Banking Institute Journal* 335, 2010.

¹⁰³³ Βλ., μεταξύ άλλων, *Rich, W.*, ‘Modern Constitutional Law -Vol. 3- Government Structure’, Third Edition, WEST, 2011, p. 418-419.

¹⁰³⁴ Βλ. τη σχετική ανάπτυξη σε προηγούμενη παράγραφο, σχετικά με την πλέον εξελιγμένη μορφή λογοδοσίας, αυτή προς την ίδια την αγορά/κοινή γνώμη.

προς αυτές¹⁰³⁵, καθησυχάζουν τις σχετικές επιφυλάξεις και δημιουργούν την αίσθηση της συμμετοχής της κοινής γνώμης συνολικά στη διαδικασία αυτού που μπορούμε να ονομάσουμε ως *'de facto'* λογοδοσία τους.

Η διαφορά του αμερικανικού υποδείγματος, συνίσταται στο αντίστοιχο αίτημα πολιτικής: Η κριτική δεν επικεντρώνεται στο ζήτημα της επίτασης *ex post* ελέγχου εκ μέρους του δικαστή ή του νομοθέτη, αφού αφ' ενός η ανεξάρτητη λειτουργία μιας αρχής γίνεται αντιληπτή ως ένα «δημοκρατικό κεκτημένο» στο πλαίσιο του πολιτεύματος, ενώ αφ' ετέρου η βούληση του Κογκρέσου να μεταφέρει μέρος των αρμοδιοτήτων του γίνεται ασυζητητί σεβαστή¹⁰³⁶. Αντίθετα, οι σχετικοί προβληματισμοί τίθενται ιδίως υπό το πρίσμα της ευθύνης του ίδιου του Κογκρέσου να θέτει τα αυστηρά όρια δράσης των δημιουργημάτων του, ώστε οι αποφάσεις των τελευταίων να μην εκφεύγουν της θεμελιώδους για το δημοκρατικό πολίτευμα εξάρτησής τους από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας¹⁰³⁷.

* * *

¹⁰³⁵ Rich, W., 'Modern Constitutional Law-Vol. 3-Government Structure', Third Edition, WEST, 2011, p. 464.

¹⁰³⁶ Για ολόκληρο το σχετικό *debate*, βλ. Pildes, R. and Sunstein, C., 'Reinventing the Regulatory State', *University of Chicago Law Review*, Vol. 62, Issue I Article 1, 1995.

¹⁰³⁷ Μέσω, φυσικά, της καθολικής ψηφοφορίας. Ως κλασσική, δε, κατηγορία περιπτώσεων όπου τίθενται εκτός των άκρων ορίων της εξουσίας αυτής των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, καταγράφεται εκείνη της *'one person-one vote'* αρχής, όταν, δηλαδή, η ζητούμενη λύση μπορεί να προκύψει μόνο μέσω αμεσοδημοκρατικών διαδικασιών, μια πολύ περιορισμένη, φυσικά, κατηγορία υποθέσεων με ελάχιστο πεδίο εφαρμογής, αν όχι και μηδαμινό αναφορικά με τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Ως περιπτώσιολογία εφαρμογής της αρχής αυτής, βλ. *Quinn v. Millsap*, 491 U.S. 95 (1989), όπου κρίθηκε ότι είναι παράνομη η εξαίρεση ακτημόνων πολιτών από ψηφοφορία ανάδειξης μέλους γνωμοδοτικής επιτροπής σχετικά με ζητήματα κυβερνητικής αναδιάρθρωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Ανεξαρτησία και λογοδοσία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας:
Ιστορική προσέγγιση και εξελικτική θεώρηση
υπό το καθεστώς της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης

Στα κεφάλαια του πρώτου μέρους της μελέτης επιχειρήθηκε πρώτα η θεωρητική προσέγγιση της έννοιας της λογοδοσίας, τόσο αυτοτελώς, όσο και στο πλαίσιο της διαπλοκής της με τις έννοιες της ανεξαρτησίας του φορέα της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας της δράσης του, παραγόντων εξ ίσου απαραίτητων για την βιώσιμη λειτουργία της σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας όσο και την υλοποίηση των επιταγών της ίδιας της δημοκρατικής αρχής· ύστερα, η μελέτη συγκεκριμενοποιήθηκε σε δύο στάδια: αφ' ενός, μέσω της εξέτασης των ως άνω γενικών αρχών ειδικά στο πλαίσιο της εποπτείας των εποπτικών – ρυθμιστικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα. Και αφ' ετέρου, με την κατ' ιδίαν εξέταση της πρακτικής εφαρμογής των παρατηρήσεών μας στο πλαίσιο του εμβληματικού *FRB* ως οργάνου διοίκησης του αμερικανικού συστήματος κεντρικών τραπεζών.

Έχοντας ήδη αναφερθεί στα βασικά χαρακτηριστικά της δομής και των εξουσιών με τις οποίες εξοπλίστηκε ο νέος κυρίαρχος εποπτικός μηχανισμός του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού τομέα ήδη από το πρώτο κεφάλαιο, θα εξεταστεί τώρα συγκεκριμένα το ζήτημα της ανεξαρτησίας της λειτουργίας και της δημοκρατικής λογοδοσίας της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, συμπεριλαμβανομένων φυσικά των εξελιξέων που επήλθαν σχετικά υπό το καθεστώς της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης, άμα τη εισαγωγή του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού ('*Single Supervisory Mechanism*', '*SSM*').

5.1. Η ανεξαρτησία της ΕΚΤ

5.1.1. Ανεξαρτησία και ποσοτικοποίηση στόχων

Η κλασική θεώρηση περί σύνδεσης της μέτρησης της πρακτικής αποτελεσματικότητας της δράσης της κεντρικής τράπεζας με ποσοτικοποιημένους «στόχους πληθωρισμού» και σταθερότητας των τιμών¹⁰³⁸, την οποία αναλύσαμε στο τρίτο κεφάλαιο της μελέτης αυτής, αποτέλεσε για δεκαετίες σταθερό σημείο αναφοράς τόσο για την θεσμική,

¹⁰³⁸ *Briault, C.B., A.G. Haldane and M.A. King, 'Independence and Accountability', paper presented at the Seventh International Conference of the Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, Tokyo, October 1995, BoE Working Paper Series, no. 49, April 1996, p. 18 et seq..*

όσο και για την οικονομική αξιολόγηση της λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών. Πολύ περισσότερο, εν όψει της αυξημένης ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν παγκοσμίως οι κεντρικές τράπεζες, καθεστώς που εξ αντικειμένου οδηγεί την νομιμοποίησή τους υπό την κλασική μορφή της στο δημοκρατικό πολίτευμα (*input legitimacy*) να φαίνεται ασθενής, η αποτελεσματικότερη λειτουργία τους στην αντιμετώπιση του πληθωρισμού υπό καθεστώς αυξημένης ανεξαρτησίας, απομονωμένη από πολιτικές πιέσεις (*output legitimacy*)¹⁰³⁹ αποτελεί τον ουσιαστικότερο παράγοντα δημοκρατικής τους νομιμοποίησης. Οι βασικές αυτές παραδοχές, τόσο ως προς τα αντικειμενικά χαρακτηριστικά της ανεξάρτητης δράσης της κεντρικής τράπεζας στο πεδίο της άσκησης της νομισματικής πολιτικής, όσο και της νομιμοποίησής της μέσω του εμπροσθοβαρούς σχήματος της *output legitimacy*, όχι απλώς επιβεβαιώνονται και στην περίπτωση της ΕΚΤ, αλλά επιρρωνύονται περαιτέρω.

Η ΕΚΤ λειτουργεί σε καθεστώς οργανικής, λειτουργικής, οργανωτικής και οικονομικής ανεξαρτησίας¹⁰⁴⁰. Το ευρύ αυτό περιθώριο δράσης που σχεδιάστηκε για τον πυλώνα του ΕΣΚΤ ήδη από την αρχή της δεκαετίας του 1990¹⁰⁴¹, όπως ισχύει σε κάθε περίπτωση ανεξάρτητης αρχής στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, οφείλει να πλαισιώνεται από διατυπώσεις αναγωγής των απονεμόμενων αρμοδιοτήτων στη βούληση του εκλογικού σώματος. Στην περίπτωση της ΕΚΤ, διαφαίνεται μια προσπάθεια νομοθετικής ή/και κανονιστικής κατοχύρωσης των χαρακτηριστικών που προσιδιάζουν σε αμφότερες τις κατηγορίες νομιμοποίησης που αναφέρθηκαν παραπάνω¹⁰⁴². Συγκεκριμένα:

- Παρά τις ενστάσεις της θεωρίας περί αδυναμίας της *input legitimacy* της ΕΚΤ, υποστηρίζεται ότι αυτή επιτυγχάνεται τόσο μέσω της ίδρυσής της με τη Συνθήκη ΕΚ, όσο και μέσω της θεσμικής της αναβάθμισης με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ως συνέχεια της μεταβίβασης της αρμοδιότητας άσκησης της νομισματικής πολιτικής εκ μέρους των

¹⁰³⁹ Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 12.

¹⁰⁴⁰ Άρθρο 282 παρ. 3 ΣΛΕΕ.

¹⁰⁴¹ Με την αντίστοιχη διατύπωση επιφυλάξεων εκ μέρους της θεωρίας, ήδη από την έναρξη της λειτουργίας του Συστήματος: Βλ. Lastra, R. - M., 'The Independence of the European System of Central Banks', 33 Harvard International Law Journal 475, 1992, p. 507 et seq..

¹⁰⁴² Βλ. σε Sheller, H., 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006, p. 145, και σε *European Central Bank, 'The Accountability of the ECB'*, Monthly Bulletin, November 2002, p. 46.

κρατών της Ευρωζώνης και της συνακόλουθης ανάθεσης των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της ΕΕ, εξελίξεις που έλαβαν χώρα μετά από αποφάσεις των δημοκρατικά εκλεγμένων αντιπροσώπων των ενδιαφερομένων κρατών. Περαιτέρω, οι προαναφερθείσες Συνθήκες υπογράφηκαν και επικυρώθηκαν από τα τελευταία, με τον τρόπο που καθορίζεται από τους συνταγματικούς χάρτες εκάστου κράτους-μέλους, ενώ η *'input legitimacy'* αυτή της ΕΚΤ θεωρείται ότι ανανεώνεται διαρκώς, μέσω του τρόπου διορισμού των αποφασιστικής αρμοδιότητας μελών της ΕΚΤ: τα μεν μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής διορίζονται μετά από συμφωνία των κρατών-μελών σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, μετά από διαβούλευσή τους με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ τα υπόλοιπα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, τα οποία είναι οι διοικητές των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών, διορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις που κυριαρχικά καθορίζει καθένα από αυτά διά των καταστατικών των εθνικών κεντρικών τραπεζών. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται μια ανανεούμενη αναγωγή στη δημοκρατικής αρχή.

-Όσο για την επίτευξη της «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίησης», αυτή αξιολογείται εξ αντικειμένου διαρκώς, μέσω της χρηστής άσκησης του μεγάλου εύρους των αρμοδιοτήτων που της έχουν απονεμηθεί στο πλαίσιο άσκησης της νομισματικής πολιτικής, με στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών στην Ευρωζώνη. Όπως έχει δείξει η ιστορία, μια κεντρική τράπεζα που προάγει επιτυχώς την πτυχή του δημοσίου συμφέροντος που εξαρτάται από την εμπιστοσύνη των πολιτών στην αξιοπιστία του νομίσματος, απολαμβάνει δημόσια υποστήριξη αντιστρόφως ανάλογη του βαθμού της «παραδοσιακής» νομιμοποίησής της, παρατηρούν τα όργανα της ίδιας της ΕΚΤ¹⁰⁴³.

Όπως είναι προφανές, η συνισταμένη αυτή της νομιμοποίησης της ΕΚΤ, η οποία τυγχάνει και η βασικότερη σχετικώς, είναι σαφώς πιο νεφελώδης από την *input legitimacy*, ακόμη κι αν γίνει δεκτό ότι συντρέχουν αμφότερες, ως άμεσα συναρτώμενη με την παντελή απουσία συγκεκριμενοποίησης στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο της μεταβλητής της «σταθερότητας των τιμών», η οποία τίθεται ως στόχος της δράσης του οργανισμού. Αναφερθήκαμε και σε προηγούμενο σημείο της μελέτης¹⁰⁴⁴ στο επί της αρχής αδόκιμο της «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίησης» στην οποία επί της αρχής βασίζεται το σύστημα της λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα, αφ' ης στιγμής θέτουν

¹⁰⁴³ Βλ. σε *European Central Bank, 'The Accountability of the ECB'*, Monthly Bulletin, November 2002, p. 46.

¹⁰⁴⁴ Βλ. ως άνω αναλυτική αναφορά στο κεφάλαιο II.iv..

οι ίδιοι τους μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους η επίτευξη των οποίων θα καταστήσει εαυτές αναδρομικώς «επιτυχημένες» άμα τη επιτεύξει τους· η ευχέρεια αυτή του λογοδοτούντος διευρύνεται αναλόγως της ευρύτητας της διατύπωσης των στόχων πολιτικής που καλείται να επιτελέσει¹⁰⁴⁵. Μια τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, όπως προκύπτει από την νομοθετική κατοχύρωση των στόχων πολιτικής της στο πρωτογενές και παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.

Σύμφωνα με το άρθρο 127 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, «πρωταρχικός» στόχος πολιτικής της οποίας αφορά την διατήρηση της «σταθερότητας των τιμών» εκ μέρους της δράσεως των κεντρικών τραπεζών του ΕΣΚΤ, χωρίς ο όρος αυτός να συγκεκριμενοποιείται περισσότερο από την ισχύουσα κατά την ίδρυση της ΕΚΤ ΣυνθΕΚ ή από άλλο κείμενο του πρωτογενούς ή παραγώγου ενωσιακού δικαίου¹⁰⁴⁶. Αντίθετα, ήταν η ίδια η ΕΚΤ που επιχείρησε να ποσοτικοποιήσει το περιεχόμενό του, ήδη από τη χρονιά της ίδρυσής της (1998), μέσω του Διοικητικού Συμβουλίου της. Συγκεκριμένα, το κυρίαρχο όργανο διοίκησης της κεντρικής τράπεζας όρισε τη σταθερότητα των τιμών ως:

‘a year-on-year increase in the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) for the euro area of below 2%’¹⁰⁴⁷.

Ο ορισμός αυτός κατηγορήθηκε ως ασαφής, αφού βάσει της διατύπωσης αυτής της ΕΚΤ προέκυπτε το παράδοξο της εξομίσωσης της αύξησης του πληθωρισμού σε επίπεδα πάνω του 2% κατ’ έτος με την ανάπτυξη αρνητικού ρυθμού πληθωρισμού¹⁰⁴⁸. Έτσι, το 2003 ο ορισμός αυτός

¹⁰⁴⁵ Διαπίστωση με την οποία συμφωνεί και η ίδια η ΕΚΤ: βλ. σε *European Central Bank, ‘The Accountability of the ECB’, Monthly Bulletin, November 2002, p. 50.*

¹⁰⁴⁶ Για την προβληματική που τίθεται εν προκειμένω, βλ. σε *Briault, C.B., A.G. Haldane and King, M.A., ‘Independence and Accountability’, paper presented at the Seventh International Conference of the Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, Tokyo, October 1995, BoE Working Paper Series, No. 49, April 1996, p. 18 et seq..*

¹⁰⁴⁷ *European Central Bank, ‘The Definition of Price Stability – Quantitative Definition’*: at <https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/pricestab/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁰⁴⁸ *Braun, B., ‘Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank’, Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 39.*

εμπλουτίσθηκε από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, με την προσθήκη της περαιτέρω διευκρίνισης ότι

‘in the pursuit of price stability, it aims to maintain inflation rates below but close to 2% over the medium term’¹⁰⁴⁹,

διατύπωση που βοήθησε στην σαφέστερη οριοθέτηση του στόχου πληθωρισμού μέσω ιδίως της απορρόφησης βραχυπρόθεσμων διακυμάνσεων¹⁰⁵⁰. Εξ άλλου, πέραν της ως άνω βασικής ‘mandate’¹⁰⁵¹ της ΕΚΤ (και, πλέον, του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών¹⁰⁵²) και σε απόλυτη ιεράρχηση έναντι αυτής, η Τράπεζα έχει την εντολή να

«στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Ένωση, προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης, που ορίζονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.»

Άρθρο 127 παρ. 1 ΣΛΕΕ

Όπως προκύπτει από αυτό το τελευταίο άρθρο 3 της ΣΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει πολλαπλούς στόχους οι οποίοι περιλαμβάνουν την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης «με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, καθώς και την άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο», υπό την έννοια δε αυτή η σταθερότητα των τιμών δεν αποτελεί μόνο πρωταρχικό στόχο της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ, αλλά και στόχο του συνόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζουν σαφώς ιεραρχημένους σκοπούς για το Ευρωσύστημα, καθιστώντας σαφές ότι η σταθερότητα των τιμών είναι η σημαντικότερη συμβολή της νομισματικής πολιτικής στην επίτευξη

¹⁰⁴⁹ *European Central Bank, ‘The outcome of the ECB’s evaluation of its monetary policy strategy’, Monthly Bulletin, June 2003, p. 79.*

¹⁰⁵⁰ *Braun, B., ‘Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank’, Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 39.*

¹⁰⁵¹ Σε αντίθεση με την ‘dual mandate’ του *FRS*, μεταξύ των δύο συνιστωσών του οποίου δεν υφίσταται ιεράρχηση: Βλ. την σχετική πρόβλεψη στον *Federal Reserve Act, Section 2A*.

¹⁰⁵² Η Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται γενικώς στο ΕΣΚΤ και όχι στο Ευρωσύστημα, καθώς το κείμενο αυτό συντάχθηκε βάσει του συλλογισμού ότι όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ θα υιοθετήσουν τελικά το ευρώ ως ενιαίο νόμισμά τους.

ευνοϊκού οικονομικού περιβάλλοντος και υψηλού επιπέδου απασχόλησης¹⁰⁵³. Περαιτέρω, η παράγραφος 2 του άρθρου 127 της ΣΛΕΕ κατοχυρώνει την αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ να χαράσσει και να εφαρμόζει τη νομισματική πολιτική για τη ζώνη του ευρώ, να διενεργεί πράξεις συναλλάγματος, να κατοχυρώνει και να διαχειρίζεται τα επίσημα συναλλαγματικά διαθέσιμα των χωρών της ζώνης του ευρώ και να προωθεί την ομαλή λειτουργία των συστημάτων πληρωμών. Τέλος, με τις διατάξεις της παραγράφου 6 του άρθρου 127, μέσω των οποίων προετοιμάστηκε η θέσπιση και λειτουργία του κανονιστικού πλαισίου (του Κανονισμού, δηλαδή, 1024/2013) για τον SSM, στην ΕΚΤ ανατίθεται αρμοδιότητα για την εκτέλεση συγκεκριμένων καθηκόντων που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων τα οποία είναι εγκατεστημένα σε συμμετέχοντα κράτη μέλη στο πλαίσιο της λειτουργίας του SSM.

Οι εκπρόσωποι της θεωρίας, συνεπείς με τις απαιτήσεις που διαχρονικώς προβάλλουν ως προς την αποτελεσματικότητα του καθεστώτος λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών¹⁰⁵⁴, χαιρέτησαν την κίνηση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ αναφορικά με τη συγκεκριμενοποίηση του κύριου στόχου πολιτικής της Τράπεζας ως ένα βήμα προς την αποτελεσματικότερη λογοδοσία του οργανισμού¹⁰⁵⁵. Στην ίδια γραμμή, και για άλλες κεντρικές τράπεζες (μεταξύ των οποίων το *Federal Reserve System* και η Κεντρική Τράπεζα της Ιαπωνίας) προβλέπεται δυνατότητα ποσοτικής συγκεκριμενοποίησης των κατ' έτος στόχων τους από τις

¹⁰⁵³ *European Central Bank, 'Tasks'* at <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.el.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁰⁵⁴ Βλ. ως άνω, Παράγραφο υπό 2.4..

¹⁰⁵⁵ Βλ. τις θετικές αντιδράσεις των *De Haan, J., Eijffinger, S.*, 'The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairy-Tales', *Journal of Common Market Studies* 38, 2000, p. 393 et seq., αλλά και των *Bini - Smaghi, L., Gros, D.*, 'Is the ECB Sufficiently Accountable and Transparent?', *European Network of Economic Policy Research Institutes Working Paper* 007, September 2001, p. 8, 10. Ωστόσο, οι παραπάνω έρευνες κατηγορούνται ως παραπλανητικές, μιας και βασίζονται, όπως αντιπροτείνεται, σε σύγχυση της έννοιας της λογοδοσίας με εκείνη της δημοσιότητας, αφού επικεντρώνονται σε μεταβλητές όπως η δημοσίευση εκθέσεων, οι ακροάσεις ενώπιον κοινοβουλευτικών επιτροπών, η δημοσιοποίηση των πρακτικών συνεδριάσεων των αποφασιστικών της οργάνων, οι συνεντεύξεις Τύπου και ο σαφής καθορισμός του στόχου της κάθε κεντρικής τράπεζας. Όπως υποστηρίζεται, όμως, η συνδρομή των μεταβλητών αυτών μπορεί να μεταφραστεί σε υψηλό δείκτη λογοδοσίας, χωρίς τη συνδρομή του σημαντικότερου παράγοντα σχετικά, που είναι η πρόβλεψη κυρωτικών μηχανισμών. Βλ. σε *Naurin, D.*, 'Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links', *Paper for the CONNEX – RG 2 workshop on 'Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU'*, Uppsala, 8-9 March 2007.

ίδιες¹⁰⁵⁶, ενώ προκειμένου για την *Bank of England*, η εξειδίκευση των στόχων του ρυθμού πληθωρισμού γίνεται από το *HM Treasury*¹⁰⁵⁷. Όπως γίνεται αντιληπτό, βέβαια, δύσκολα αποδέχεται κανείς - από θεσμικής σκοπιάς τουλάχιστον - την αποτελεσματικότητα μιας διαδικασίας αξιολόγησης, το πλαίσιο της οποίας τίθεται από τον ίδιο τον αξιολογούμενο, ο οποίος είναι, μάλιστα, ελεύθερος να τροποποιήσει τη σχετική ρήτρα μεταγενέστερα.

5.1.2. Τα επιμέρους χαρακτηριστικά ανεξαρτησίας της ΕΚΤ

5.1.2.1. Πολιτική /θεσμική ανεξαρτησία

Η αυστηρή διατύπωση του άρθρου 130 της ΣΛΕΕ αποτελεί τη χαρακτηριστικότερη διακήρυξη προθέσεων των σχεδιαστών της ΕΚΤ, επί της οποίας βασίστηκε και η προαναφερθείσα νομολογιακή επικύρωση του καθεστώτος ανεξάρτητης λειτουργίας της¹⁰⁵⁸. Μάλιστα, η διάταξη αυτή διείπε τη λειτουργία της ΕΚΤ προτού ακόμη αυτή ιδρυθεί, ως άρθρο 108 ΣΕΚ. Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 130 της ΣΛΕΕ,

«Κατά την άσκηση των εξουσιών και την εκτέλεση των καθηκόντων και υποχρεώσεων που τους ανατίθενται από τις Συνθήκες και το καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, ούτε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ούτε οι εθνικές κεντρικές τράπεζες, ούτε κανένα μέλος των οργάνων λήψης αποφάσεων των ιδρυμάτων αυτών, δεν ζητάει ούτε δέχεται υποδείξεις από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα ή οργανισμούς, από την κυβέρνηση κράτους-μέλους ή από άλλο οργανισμό. Τα θεσμικά και λοιπά όργανα ή οργανισμοί της Ένωσης, καθώς και οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών, αναλαμβάνουν την υποχρέωση να τηρούν την αρχή αυτή και να μην επιδιώκουν να επηρεάζουν τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή των εθνικών κεντρικών τραπεζών, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.»

Περαιτέρω, το άρθρο 123 της ΣΛΕΕ διασφαλίζει σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό τη στεγανοποίηση του συστήματος από πολιτικές πιέσεις, απαγορεύοντας ρητά τη νομισματική χρηματοδότηση του δημόσιου

¹⁰⁵⁶ Με μόνη την ΕΚΤ να έχει προβεί στη συγκεκριμενοποίηση αυτή. *European Central Bank*, 'The Accountability of the ECB', *Monthly Bulletin*, November 2002, p. 50.

¹⁰⁵⁷ Συγκεκριμένα, από τον Chancellor of the Exchequer.

¹⁰⁵⁸ Case C-11/00, 'Commission of the European Communities v. the European Central Bank', 2003, Σκέψεις 130-35.

τομέα με χρήμα της κεντρικής τράπεζας, ενώ στο πεδίο της απαγόρευσης εμπίπτει και η αγορά δημόσιου χρέους στην πρωτογενή αγορά. Επίσης, απαγορευμένη είναι και η χορήγηση δανείων εκ μέρους του Ευρωσυστήματος εν γένει, τόσο σε οργανισμούς της ΕΕ, όσο και εθνικούς δημόσιους φορείς:

«1. Απαγορεύονται οι υπεραναλήψεις ή οποιαδήποτε άλλου είδους πιστωτικές διευκολύνσεις από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή από τις κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών, οι οποίες εφεξής αποκαλούνται «εθνικές κεντρικές τράπεζες», προς θεσμικά και λοιπά όργανα ή οργανισμούς της Ένωσης, κεντρικές κυβερνήσεις, περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις των κρατών μελών απαγορεύεται επίσης να αγοράζουν απευθείας χρεόγραφα, από τους οργανισμούς ή τους φορείς αυτούς, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή οι εθνικές κεντρικές τράπεζες.»

Οι απαγορεύσεις αυτές της ως άνω παραγράφου δεν ισχύουν για τα πιστωτικά ιδρύματα που ανήκουν στο δημόσιο, στα οποία οι εθνικές κεντρικές τράπεζες και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα οφείλουν να επιφυλάσσουν την ίδια μεταχείριση όπως και στα ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα όσον αφορά τη διάθεση αποθεμάτων από τις κεντρικές τράπεζες¹⁰⁵⁹. Έτσι, η ενωσιακή νομοθεσία προφυλάσσει την κεντρική τράπεζα από μια ιστορικώς συνήθη παρεμβατική συμπεριφορά της πολιτικής εξουσίας στη λειτουργία των κεντρικών τραπεζών, ήδη από την έναρξη του δεύτερου σταδίου της ΟΝΕ, διασφαλίζοντας και από τη σκοπιά αυτή την απρόσκοπτη εκτέλεση των καθηκόντων της ΕΚΤ.

Έτσι, η λειτουργική ανεξαρτησία του Ευρωσυστήματος προκύπτει (α) *de iure*, ευθέως δηλαδή από τις ως άνω καταστατικές προβλέψεις, και (β) *de facto*, μέσω της συγκέντρωσης στη διάθεση της ΕΚΤ όλων των μέσων και των αρμοδιοτήτων που απαιτούνται για την αποτελεσματική άσκηση της νομισματικής πολιτικής, όπως ιδίως της αποκλειστικής αρμοδιότητας έκδοσης τραπεζογραμματίων ευρώ, η οποία, εκτός από τη μονοπωλιακή άσκηση της νομισματικής πολιτικής εκ μέρους του οργανισμού, δίνει στην ΕΚΤ και τον πλήρη έλεγχο επί της νομισματικής βάσης στη ζώνη του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος, συνδυαστικά και με τον έλεγχο της ΕΚΤ επί της χρήσης των συναλλαγματικών διαθεσίμων που συγκεντρώνονται εντός του Ευρωσυστήματος. Απαραίτητο συμπλήρωμα της ανεξαρτησίας αυτής, είναι η εξουσιοδότηση που έχει παρασχεθεί προς την ΕΚΤ ν' αποφασίζει αυτόνομα περί του τρόπου και του χρόνου

¹⁰⁵⁹ Άρθρο 123 παρ. 2 ΣΛΕΕ· βλ. και άρθρο 21.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

άσκησης των κανονιστικών αρμοδιοτήτων της αυτών, εξοπλισμένων μάλιστα με το δικαίωμα επιβολής εκτελεστών κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης των αποδεκτών.

5.1.2.2. Προσωπική ανεξαρτησία των οργάνων της ΕΚΤ

Η προσωπική ανεξαρτησία των οργάνων της ΕΚΤ αποτελεί το απαραίτητο λογικό συμπλήρωμα της ως άνω θεσμικής ανεξαρτησίας του θεσμού που υπηρετούν. Κατοχυρώνεται, δε, από σειρά διατάξεων του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, μέσω των ακόλουθων προβλέψεων:

Προβλέπονται πολυετείς θητείες για τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, ενώ η (οκταετής) θητεία των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής, δεν μπορεί να ανανεωθεί. Απομάκρυνση μέλους της Εκτελεστικής Επιτροπής είναι δυνατή μόνο για ρητά καθορισμένους από το Καταστατικό λόγους, οι οποίοι, ως γενικές ρήτρες, αντιμετωπίζουν εγγενή δυσκολία στην εξειδίκευσή τους: συγκεκριμένα, η απομάκρυνση αυτή μπορεί να λάβει χώρα μόνο σε περίπτωση που το μέλος δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων τους ή σε περίπτωση καταδίκης του για σοβαρό παράπτωμα¹⁰⁶⁰. Προκειμένου δε για την σχετική πειθαρχική διαδικασία απομάκρυνσης, αυτή κινείται εκ μέρους του Διοικητικού Συμβουλίου της Τράπεζας, ενώ προβλέπεται και δικαστική διασφάλιση της νομιμότητάς της, μέσω της εγκαθίδρυσης σχετικής δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

«Εάν ένα μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής δεν πληροί πλέον τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των καθηκόντων του ή αν διαπράξει βαρύ παράπτωμα, το Δικαστήριο μπορεί, αιτήσε του Διοικητικού Συμβουλίου ή της Εκτελεστικής Επιτροπής, να τον απαλλάξει από τα καθήκοντά του.»

Άρθρο 11.4 Καταστατικού ΕΣΚΤ

Στην καταστατική πρόβλεψη αυτή, όπως έχει υποστηρικθεί χαρακτηριστικά από τη θεωρία¹⁰⁶¹, αποτυπώνεται η φιλοσοφία που διατρέχει ολόκληρο το οικοδόμημα της ΕΚΤ, δηλαδή «ο συγκερασμός

¹⁰⁶⁰ *European Central Bank*, 'The outcome of the ECB's evaluation of its monetary policy strategy', Monthly Bulletin, June 2003, p. 79.

¹⁰⁶¹ *Eijffinger, S. C.W. and de Haan, J.*, 'European Monetary and Fiscal Policy', Oxford University Press, 2000.

υψηλού επιπέδου ανεξαρτησίας με ικανοποιητικού βαθμού μηχανισμών λογοδοσίας». Το κατά πόσον αυτό αρκεί για να ικανοποιηθούν και οι δύο πυλώνες, ιδίως αυτός της αποτελεσματικής λογοδοσίας, θα εξεταστεί στην επόμενη παράγραφο.

Περαιτέρω, στο πνεύμα της «κολλεγιακής θεώρησης» της λειτουργίας του Ευρωσυστήματος, σε συνέχεια της διασφάλισης της ανεξάρτητης λειτουργίας όλων των εθνικών κεντρικών τραπεζών που συμμετέχουν σε αυτό μέσω του άρθρου 14 (στοιχ. 1, 3) του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, διασφαλίζεται ρητώς και η προσωπική ανεξαρτησία των διοικητών τους. Και πάλι, όμως, η τελική κρίση περί της απομάκρυνσης ή μη κάποιου εξ αυτών από τα καθήκοντά του, επιφυλάσσεται στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ η νομοτεχνική τακτική της χρήσης γενικών ρητρών εφαρμόζεται και εν προκειμένω:

«Τα καταστατικά των εθνικών κεντρικών τραπεζών προβλέπουν ειδικότερα ότι η θητεία του διοικητή εθνικής κεντρικής τράπεζας δεν είναι μικρότερη από πέντε έτη. Ο διοικητής μπορεί να απαλλαγεί από τα καθήκοντά του μόνο εάν δεν πληροί πλέον τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των καθηκόντων του ή εάν διαπράξει βαρύ παράπτωμα. Σχετική απόφαση μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου από τον ενδιαφερόμενο διοικητή ή από το Διοικητικό Συμβούλιο, λόγω παράβασης των Συνθηκών ή κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της. Η διαδικασία κινείται εντός δύο μηνών από τη δημοσίευση της απόφασης ή από την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα, ή ελλείψει των ανωτέρω, από την ημέρα που ο προσφεύγων έλαβε γνώση, ανάλογα με την περίπτωση.»

Άρθρο 14.2 Καταστατικού ΕΣΚΤ

5.1.2.3. Οικονομική ανεξαρτησία της ΕΚΤ

Όπως επισημάνθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, ο εξοπλισμός των εθνικών κεντρικών τραπεζών με εγγυήσεις ανεξάρτητης λειτουργίας, αποτελεί αναγκαίο όρο προκειμένου για τη συμμετοχή τους στο εγχείρημα του Ευρωσυστήματος· βασική συνιστώσα της ανεξαρτησίας αυτής, αποτελεί και η σχετική αυτονομία τους αναφορικά με τους οικονομικούς τους πόρους. Στο πλαίσιο αυτό, οι εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών που μετέχουν στο ενιαίο νόμισμα, μετέχουν στα οικονομικά αποτελέσματα της ΕΚΤ ως μεριδιούχοι της¹⁰⁶², μοιράζονται μεταξύ τους το εισόδημα που προκύπτει από την εκτέλεση

¹⁰⁶² Βλ. άρθρα 29, 30, 32, 33 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

των πράξεων νομισματικής πολιτικής του Ευρωσυστήματος («νομισματικό εισόδημα»)¹⁰⁶³, έχοντας ήδη μεταβιβάσει τα συναλλαγματικά τους διαθέσιμα σε αυτή¹⁰⁶⁴.

Περαιτέρω, η αντιστοιχία της οικονομικής κατάστασης των εθνικών κεντρικών τραπεζών με τη δυνατότητά τους να επιτελούν τις λειτουργίες που σχετίζονται με το Ευρωσύστημα προστατεύεται απόλυτα, καθώς τα αντίστοιχα κράτη-μέλη υπέχουν υποχρέωση άσκησης των όποιων οικονομικής φύσεως δικαιωμάτων τους¹⁰⁶⁵ έναντι των οικείων κεντρικών τραπεζών υπό την επιφύλαξη ότι η δυνατότητα αυτή δεν θα περιορίζεται¹⁰⁶⁶.

Αναφορικά με το καθεστώς οικονομικής ανεξαρτησίας της ΕΚΤ *stricto sensu*, δε θα μπορούσε παρά ν' αφορά και στο ζήτημα των ιδίων πόρων αυτής. Η οικονομική διαχείριση της ΕΚΤ είναι χωριστή από την οικονομική διαχείριση της ΕΕ¹⁰⁶⁷. Η ΕΚΤ έχει τον δικό της προϋπολογισμό, προκειμένου να δρα ανεξάρτητα τόσο για την κάλυψη των διοικητικών της δαπανών, όσο και για τη θωράκισή της απέναντι στην πιθανότητα ζημιών από τη διακράτηση στο χαρτοφυλάκιό της περιουσιακών στοιχείων υψηλού κινδύνου¹⁰⁶⁸.

Τα οικονομικά αποτελέσματα της ΕΚΤ εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις διακυμάνσεις των συναλλαγματικών ισοτιμιών και των επιτοκίων, αφού ένα σημαντικό μέρος του ισολογισμού της εκφράζεται σε ξένο νόμισμα. Έτσι, ανακύπτει ανάγκη προστασίας της ΕΚΤ σε περίπτωση παρουσίασης ζημιών στο πλαίσιο της διανομής των καθαρών κερδών της στις εθνικές κεντρικές τράπεζες, η οποία επίσης καλύπτεται από το καταστατικό της Τράπεζας.

Φυσιολογικά, κρίσιμος παράγοντας για την οικονομική ανεξαρτησία της ΕΚΤ είναι η εξασφάλιση ιδίων πόρων, ποσοτικώς επαρκών για την αποτελεσματική της λειτουργία αλλά και θεσμικώς εξασφαλισμένων υπέρ

¹⁰⁶³ Βλ. άρθρο 28 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁰⁶⁴ Άρθρο 30 Καταστατικού ΕΣΚΤ. Βλ. σε Sheller, H., *The European Central Bank. History, Role and Functions*, European Central Bank-Eurosystem, 2006, p. 131.

¹⁰⁶⁵ Π.χ., αναφορικά με τη διανομή των κερδών των εθνικών κεντρικών τραπεζών.

¹⁰⁶⁶ Sheller, H., *The European Central Bank. History, Role and Functions*, European Central Bank-Eurosystem, 2006, p. 144.

¹⁰⁶⁷ *European Central Bank*, 'Independence' at <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.el.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁰⁶⁸ Βλ. άρθρ. 33.2 καταστατικού ΕΣΚΤ.

αυτής εις το διηνεκές. Οι ίδιοι πόροι της ΕΚΤ αποτελούνται κυρίως από ίδια κεφάλαια και συναλλαγματικά διαθέσιμα, όπως και από απαιτήσεις της Τράπεζας έναντι των εθνικών κεντρικών τραπεζών, προκύπτουσες από το μερίδιο της πρώτης στην έκδοση των τραπεζογραμματίων του ενιαίου νομίσματος¹⁰⁶⁹. Συγκεκριμένα, οι οικονομικοί πόροι της ΕΚΤ αποτελούνται:

(1) από τα ίδια κεφάλαιά της. Αυτά αντιστοιχούν, αφ' ενός, στο καταβεβλημένο κεφάλαιο στο οποίο συμμετέχουν οι εθνικές κεντρικές τράπεζες που συναποτελούν το ΕΣΚΤ, κατ' αναλογία προς το μερίδιο κατανομής τους στην κλείδα κατανομής της ΕΚΤ, όπως αυτή αναπροσαρμόζεται ανά πενταετία¹⁰⁷⁰. Το κεφάλαιο αυτό μπορεί ν' αυξάνεται με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Τράπεζας¹⁰⁷¹· αφ' ετέρου, στο αποθεματικό της¹⁰⁷², όπως και σε γενικές προβλέψεις έναντι συναλλαγματικού κινδύνου και κινδύνου επιτοκίου. Αλλά και οι κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών που δε συμμετέχουν στο νέο νόμισμα συνεισφέρουν στα ίδια κεφάλαια της ΕΚΤ, υποχρεούνται όμως να καταβάλουν εισφορές για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων της αντιστοιχούσες στις εργασίες που γίνονται εκ μέρους της για λογαριασμό των κεντρικών τραπεζών αυτών¹⁰⁷³.

(2) από τα συναλλαγματικά διαθέσιμα της ΕΚΤ, που αντιστοιχούν στις σχετικές μεταβιβάσεις που διενεργούνται από τις κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών της Ευρωζώνης¹⁰⁷⁴. Αυτά, αποτελούν σημαντικό μέρος του ενεργητικού της ΕΚΤ, ωστόσο η τελευταία αναλαμβάνει, ως αντίκρισμα, υποχρεώσεις έναντι των αντισυμβαλλομένων της κεντρικών τραπεζών, οι οποίες με τη σειρά τους αντιπροσωπεύουν σημαντικό μέρος του παθητικού της ΕΚΤ· και, τέλος,

(3) από τις απαιτήσεις της ΕΚΤ έναντι των εθνικών κεντρικών τραπεζών που πηγάζουν από την έκδοση των τραπεζογραμματίων ευρώ εκ μέρους της ΕΚΤ, μερίδιο της συνολικής αξίας των οποίων κατανέμεται σε αυτήν.

¹⁰⁶⁹ *Sheller, H., The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006, p. 132 et seq..*

¹⁰⁷⁰ Βλ. άρθρ. 29.3 Καταστατικού ΕΣΚΤ. Όπως είναι προφανές, μια πιθανή εισδοχή νέων κεντρικών τραπεζών στην κλείδα αυτή, σημαίνει αυτόματα αύξηση του εγγεγραμμένου κεφαλαίου και νέα στάθμιση των μεριδίων.

¹⁰⁷¹ Βλ. άρθρ. 28.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁰⁷² Βλ. άρθρ. 33.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁰⁷³ Βλ. άρθρ. 48 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁰⁷⁴ Βλ. άρθρ. 30.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

Η μορφή αυτή εισοδήματος της ΕΚΤ θεωρείται ως προκύπτων από το εκδοτικό της προνόμιο.

5.1.2.4. Οργανωτική ανεξαρτησία της ΕΚΤ και ασυλίες των οργάνων της

Περαιτέρω, το Καταστατικό κατοχυρώνει τον αυτόνομο καθορισμό των όρων απασχόλησης του προσωπικού της ΕΚΤ εκ μέρους των οργάνων διοίκησής της, ενώ εγκαθιδρύεται και σχετική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ των μερών¹⁰⁷⁵. έτσι, διασφαλίζεται η «οργανωτική ανεξαρτησία» της ΕΚΤ, η αρμοδιότητά της δηλαδή ν' αποφασίζει επί των θεμάτων που αφορούν στην εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της ως οργανισμού, όρος που χρησιμοποιείται στην βιβλιογραφία σχετικά με την μορφή αυτή της ανεξαρτησίας της Τράπεζας¹⁰⁷⁶.

Τέλος, όπως ρητώς προβλέπεται στο άρθρο 39¹⁰⁷⁷ του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 343 της ΣΛΕΕ¹⁰⁷⁸, το καθεστώς προνομίων και ασυλιών της ΕΚΤ ισχύει και στο έδαφος κάθε κράτους-μέλους. Οι σχετικές προβλέψεις καταστρώνονται στο Πρωτόκολλο περί προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 8ης Απριλίου 1965¹⁰⁷⁹:

«Η ΕΚΤ απολαύει στην επικράτεια των κρατών μελών των αναγκαίων προνομίων και ασυλιών για την εκπλήρωση της αποστολής της, υπό τους όρους που καθορίζονται στο πρωτόκολλο περί προνομίων και ασυλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

Συνεπώς, η ΕΚΤ (ως οργανισμός υπερεθνικής φύσης) απολαύει των σχετικών προνομίων και ασυλιών που απαιτούνται για την άσκηση των

¹⁰⁷⁵ Βλ. άρθρ. 36 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁰⁷⁶ *‘Through the Statute, the ECB is assigned all necessary competencies to achieve its primary objective of price stability. To this end, the Eurosystem enjoys exclusive competence for monetary policy in the euro area. In addition, the ECB is prohibited from lending directly to the public sector. This shields it from pressure from public authorities.’* European Central Bank, ‘Why is the ECB independent?’, ‘Functional and operational independence’, January 2017· at https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/ecb_independent.el.html (τελευταία πρόσβαση: 27.7.2018).

¹⁰⁷⁷ Πρώην άρθρο 40.

¹⁰⁷⁸ Το οποίο αναφέρεται στην ΕΚΤ *verbatim*. Πρόκειται για το πρώην άρθρο 291 ΣυνθΕΚ.

¹⁰⁷⁹ ΕΕ L 291, της 19ης Νοεμβρίου 1979.

αρμοδιοτήτων της στην επικράτεια όλων των κρατών-μελών. Πρακτικά, δε, αυτά συνίστανται στο απαραβίαστο των εγκαταστάσεων και των αρχείων που τηρεί ο οργανισμός, στην απαλλαγή από κάθε άμεσο φόρο των περιουσιακών του στοιχείων, όπως και των στοιχείων του ενεργητικού του, όπως και στο ανίσχυρο κάθε περιοριστικού μέτρου (διοικητικής ή δικαστικής φύσης) που λαμβάνεται κατ' αυτού, χωρίς την έγκριση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5.1.2.5. Η ανεξαρτησία της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ στη νομολογία του ΔΕΕ

Παρά τις ευρείες διατυπώσεις ανεξαρτησίας που προστατεύουν την ΕΚΤ από πολιτικές παρεμβάσεις και εξαρτήσεις, αυτή δεν παύει ν' αποτελεί όργανο προβλεπόμενο από το δίκαιο της ΕΕ, δρώντας για λογαριασμό της και εντός του πλαισίου των απονεμηθεισών από τις Συνθήκες αρμοδιοτήτων¹⁰⁸⁰. Έτσι, η ανεξαρτησία της οριοθετείται τόσο ευθέως (από την ΣΛΕΕ και από το Καταστατικό του ΕΣΚΤ)¹⁰⁸¹, όσο και εμμέσως, από διάφορες άλλες μορφές ελέγχου στις οποίες υπόκειται η ΕΚΤ. Έμμεσες μορφές ελέγχου της δράσης της ΕΚΤ αποτελούν η αλληλεπίδρασή της με δημοκρατικά εκλεγμένα όργανα και οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁰⁸².

Το ζήτημα της ανεξάρτητης δράσης της ΕΚΤ αλλά και της οριοθέτησής της απασχόλησε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αμέσως σχεδόν μετά την ίδρυση της κεντρικής τράπεζας. Στο πλαίσιο της απόφασης του Δικαστηρίου της 10^{ης} Ιουλίου 2003, επί της υπόθεσης υπ' αριθμ. C-11/00, ήταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή που είχε αμφισβητήσει την εγκυρότητα της απόφασης 1999/726/ΕΚ της ΕΚΤ σχετικά με την πρόληψη της απάτης¹⁰⁸³, γεγονός που έδωσε την αφορμή για μια κατ' αρχήν οριοθέτηση της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ στο ενωσιακό οικοδόμημα. Το Δικαστήριο, αφού διατύπωσε ότι, δεδομένου του καθεστώτος ανεξαρτησίας της, η ΕΚΤ

¹⁰⁸⁰ Βλ. άρθρο 13 ΣΕΕ και άρθρο 1 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁰⁸¹ Για τις οριοθετήσεις αυτές, ειδικώς στο κανονιστικό πλαίσιο του *SSM*, θα αναφερθούμε αναλυτικά στο αμέσως επόμενο τμήμα της μελέτης, αναφορικά με το καθεστώς λογοδοσίας του Μηχανισμού. Βλ. και ως άνω, υπό *II.iii.β*.

¹⁰⁸² Άρθρα 8, 105 παρ. 1 και 6, 107 παρ. 5 και 6, 110 παρ. 1 και 3 ΣΕΚ, βλ. σχετικά *Case C-11/00, 'Commission of the European Communities v. the European Central Bank'*, 2003, Σκέψη 135.

¹⁰⁸³ Η περίφημη απόφαση '*Olaf*'; ΕΚΤ/1999/5, ΕΕ L 291, p. 36.

«όπως προκύπτει από τα άρθρα 8 ΕΚ και 107, παράγραφος 2, ΕΚ, [...] ιδρύθηκε και περιεβλήθη νομική προσωπικότητα με τη Συνθήκη ΕΚ. Επιπλέον, όπως προκύπτει από τα άρθρα 4, παράγραφος 2, ΕΚ και 105, παράγραφος 1, ΕΚ, το ΕΣΚΤ, στο κέντρο του οποίου βρίσκεται η ΕΚΤ, έχει ως κύριο στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και, με την επιφύλαξη του στόχου αυτού, να στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της που ορίζονται στο άρθρο 2 ΕΚ, και περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τη δημιουργία οικονομικής και νομισματικής ένωσης και την προαγωγή της αειφόρου, μη πληθωριστικής ανάπτυξης. Εξ αυτών έπεται ότι η ΕΚΤ εντάσσεται, βάσει της Συνθήκης ΕΚ, στο κοινοτικό πλαίσιο»,¹⁰⁸⁴

δέχθηκε, μέσω ενός τελεολογικού επιχειρήματος, ότι

«οι συντάκτες της Συνθήκης ΕΚ θέλησαν να εξασφαλίσουν ότι η ΕΚΤ θα είναι σε θέση να εκτελέσει με ανεξαρτησία τα καθήκοντα που της αναθέτει η συνθήκη αυτή»¹⁰⁸⁵,

και αυτό, διότι

«όπως προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 108 ΕΚ, οι εξωτερικές επιρροές από τις οποίες η διάταξη αυτή επιδιώκει να προστατεύσει την ΕΚΤ και τα οικεία όργανα λήψεως αποφάσεων είναι αυτές που είναι ικανές να επηρεάσουν την εκτέλεση των καθηκόντων που αναθέτουν στην ΕΚΤ η Συνθήκη ΕΚ και το καταστατικό του ΕΣΚΤ. [...] το άρθρο 108 ΕΚ σκοπεί στην ουσία να προστατεύσει την ΕΚΤ από κάθε πολιτική πίεση προκειμένου να της δώσει τη δυνατότητα να επιδιώξει αποτελεσματικά τους στόχους που εξυπηρετούν τα καθήκοντά της χάρη στην ανεξάρτητη άσκηση των ειδικών εξουσιών που έχει προς τούτο, δυνάμει της Συνθήκης και του καταστατικού του ΕΣΚΤ»¹⁰⁸⁶.

‘Commission of the European Communities v. the European Central Bank’, E.C.R. 1-7147, Σκ. 134.

Ήδη από το πρώιμο αυτό στάδιο της σχέσης του Δικαστηρίου με την ΕΚΤ και το ΕΣΚΤ, προέκυψαν ενδιαφέροντα συμπεράσματα: συγκεκριμένα, ο ενωσιακός δικαστής αποδέχθηκε, με τρόπο σχεδόν εντυπωσιακό, ως αυτονόητα πολλά συμπεράσματα επί των οποίων η οικονομική επιστήμη

¹⁰⁸⁴ Σκέψη 92.

¹⁰⁸⁵ Σκέψη 130.

¹⁰⁸⁶ Σκέψη 134.

ταλαντεύθηκε επί μακρόν και η νομική δεν φαίνεται να έχει επιλύσει ακόμη οριστικά, όπως δείξαμε σε όλα τα κεφάλαια που προηγήθηκαν. Η στάση αυτή αρχής του (ήδη) ΔΕΕ απέναντι στην ΕΚΤ, εξηγεί και την μεταγενέστερη απροθυμία του να υπεισέλθει ελεγκτικά στο πεδίο άσκησης από την ΕΚΤ της νομισματικής πολιτικής (ακόμη και λίγο πέρα από αυτό)¹⁰⁸⁷. Μέσα σε αυτές τις συνθήκες, επικυρώθηκε η εγκυρότητα της θεώρησης της ΕΚΤ ως το πρώτο «ανεξάρτητο όργανο»¹⁰⁸⁸ της Ευρωπαϊκής Ένωσης που λειτουργήσε στο πλαίσιο αυτής¹⁰⁸⁹ (πρβλ. τον χαρακτηρισμό *'independent within the government'*, που προσδίδεται στο *FRS*¹⁰⁹⁰), ενώ η εδραίωση της κεντρικής τράπεζας επεκτάθηκε και θεσμικά, μετά την αναγωγή του σε όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η ανεξαρτησία αυτή καθίσταται, και με τη σφραγίδα του Δικαστηρίου, θεμελιώδης συνιστώσα του ενοποιημένου νομισματικού μοντέλου της Ευρωζώνης, ως του αρμοδίου οργάνου για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής και των συναφών με αυτή λειτουργιών, με πρωταρχικό του στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Όπως αναπτύχθηκε αναλυτικά, μια ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα παρουσιάζεται καταλληλότερη αναφορικά με την επίτευξη του στόχου αυτού, όχι μόνο λόγω του τεχνοκρατικού πλεονεκτηματός της έναντι των φορέων της πολιτικής εξουσίας, αλλά και του σαφούς προσανατολισμού της δράσης τους προς αυτόν. Σε αντίθεση, δηλαδή, με τους εκπροσώπους της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς η πολλαπλότητα των στόχων που αυτοί υπηρετούν δεν ενδείκνυται για τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ των παραγόντων της αγοράς και του κοινού¹⁰⁹¹.

* * *

¹⁰⁸⁷ Βλ. παρακάτω, Παράγραφο υπό 5.3.2..

¹⁰⁸⁸ Για τη σχετική συζήτηση, βλ. σε *Lastra, R.- M.*, 'Legal Foundations of International Monetary Stability', Oxford University Press, 2006, p. 56 et seq., 212 et seq. and 224-226.

¹⁰⁸⁹ *Lastra, R. – M.*, 'The Evolution of the European Central Bank', *Fordham International Law Journal*, 2012, p. 1279.

¹⁰⁹⁰ *Board of Governors of the Federal Reserve System*, FAQs, 'Who owns the Federal Reserve?', March 1, 2017· at http://www.federalreserve.gov/faqs/about_14986.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁰⁹¹ Βλ. σε *Sheller, H.*, 'The European Central Bank. History, Role and Functions', *European Central Bank-Eurosystem*, 2006, p. 141 et seq..

Στο πλαίσιο της λειτουργίας του ΕΣΚΤ, οι διατυπώσεις ανεξαρτησίας της ΕΚΤ επεκτείνονται και επί των εθνικών κεντρικών τραπεζών που το απαρτίζουν. Η προστασία των εθνικών κεντρικών τραπεζών απέναντι σε πολιτικές παρεμβάσεις αποτελεί την λογική συνέχεια της θεσμικής θωράκισης της ΕΚΤ, προκειμένου για την αποφυγή ρηγματώσεων στο καθεστώς λειτουργίας του Συστήματος. Προς τον σκοπό αυτό, οι επιταγές των άρθρων 130 και 131 της ΣΛΕΕ¹⁰⁹² και 14 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ περιλαμβάνουν ρητώς στο πεδίο εφαρμογής τους τόσο τις εθνικές κεντρικές τράπεζες, όσο και το νομοθετικό πλαίσιο και την ακολουθούμενη πρακτική στο επίπεδο του οικείου κράτους μέλους.

Μετά την δοκιμή των ορίων της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ στο πλαίσιο της θεσμικής διαρρύθμισης εντός ΕΕ, λογικώς επόμενο στάδιο της εξέτασης του βαθμού θεσμικής θωράκισης της κεντρικής τράπεζας απέναντι στην πολιτική εξουσία θα ήταν η προστασία των μελών του ΕΣΚΤ από αθέμιτες παρεμβάσεις. Δεκαέξι χρόνια μετά την *'Olaf'*, η απόφαση του λεettonικού Γραφείου Πρόληψης και Καταπολέμησης της Απάτης (*'KNAB'*)¹⁰⁹³ να επιβάλει περιοριστικά μέτρα κατά του διοικητή της κεντρικής τράπεζας της χώρας (*'Latvijas Banka'*), *I. Rimšēvičs*, λόγω υπονομιών τέλεσης αξιόποινων πράξεων¹⁰⁹⁴, έδωσε την ευκαιρία δοκιμής των αντανεκλαστικών του Δικαστή του Λουξεμβούργου και στο πεδίο αυτό, στο πλαίσιο της Απόφασης του Τμήματος Μείζονος Συνθέσεως της 26ης Φεβρουαρίου 2019¹⁰⁹⁵.

Ο διοικητής της λεettonικής κεντρικής τράπεζας, βασει των αποτελεσμάτων της έρευνας του *KNAB*, κατηγορήθηκε για το ότι, υπό την ιδιότητά του, ζήτησε και δέχθηκε ποσό ύψους τουλάχιστον 100.000 ευρώ ως δωροδοκία από μέλος του διοικητικού συμβουλίου τράπεζας. Ως αντάλλαγμα, δεσμεύθηκε να μην παρεμποδίσει τις δραστηριότητες της τράπεζας αυτής και να τη στηρίξει με συμβουλές και συστάσεις στο πλαίσιο της εκτελέσεως των καθηκόντων του, ιδίως της συνεργασίας του

¹⁰⁹² Πρώην άρθρα 108 και 109 της ΣΕΚ.

¹⁰⁹³ *'Korupcijas Novēršanas un Apkarošanas Birojs'* at <https://www.knab.gov.lv/en/>.

¹⁰⁹⁴ Βλ. το σχετικό δελτίο τύπου του *KNAB*: *'KNAB Has Commenced Criminal Proceedings Against a Public Official of the Central Bank of Latvia'*, 19.2.2018· at https://www.knab.gov.lv/en/knab/news/532847-knab_has_commenced_criminal_proceedings_against_a_public_official_of_the_central_bank_of_latvia_latvijas_bank.html (τελευταία πρόσβαση: 1.3.2019).

¹⁰⁹⁵ *Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Απόφαση του Τμήματος Μείζονος Συνθέσεως της 26ης Φεβρουαρίου 2019, *Ilmārs Rimšēvičs* και Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα κατά Δημοκρατίας της Λεττονίας, Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-202/18 και C-238/18.

με τη λεπτονική εποπτική αρχή των χρηματοπιστωτικών αγορών και των κεφαλαιαγορών. Οι κατηγορίες αυτές οδήγησαν στην σύλληψη του διοικητή (στις 17 Φεβρουαρίου 2018) και στην επιβολή περαιτέρω περιοριστικών όρων καθ' όλη την περίοδο διεξαγωγής της προκαταρκτικής έρευνας, ιδίως στην απαγόρευση ασκήσεως ορισμένων επίσημων δραστηριοτήτων, συγκεκριμένα δε των καθηκόντων του διοικητή της κεντρικής τράπεζας, στην απαγόρευση προσέγγισης ορισμένων προσώπων και στην απαγόρευση εξόδου από τη χώρα χωρίς προηγούμενη άδεια των αρχών. Η νομιμότητα των επιβληθέντων περιοριστικών όρων επικυρώθηκε από τον αρμόδιο δικαστή του περιφερειακού δικαστηρίου της Ρίγας (*Rīgas rajona tiesa*). Μετά τις εξελίξεις αυτές, που ακολουθήθηκαν από την οριστική απαγγελία κατηγοριών στον διοικητή από τον εισαγγελέα της γενικής εισαγγελίας της Δημοκρατίας της Λεττονίας, ο ίδιος προσέφυγε ενώπιον του ΔΕΕ για τον έλεγχο της συμβατότητας με τις Συνθήκες¹⁰⁹⁶ της επέμβασης των λεπτονικών αρχών στη λειτουργία της κεντρικής τράπεζας της χώρας – ιδίως της απόφασης περί επιβολής περιοριστικού όρου περί απαγορεύσεως στον προσφεύγοντα να ασκεί τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες του διοικητή της κεντρικής τράπεζας. Από την πλευρά της, η ΕΚΤ άσκησε ξεχωριστή προσφυγή, διά της οποίας ζήτησε από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Λεττονίας παρέβη το άρθρο 14.2 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ, καθόσον ο διοικητής της κεντρικής τράπεζας απαλλάχθηκε από τα καθήκοντά του χωρίς να έχει εκδοθεί καταδικαστική απόφαση από ανεξάρτητο δικαστήριο, ενώ δεν συνέτρεχε εξαιρετική περίπτωση ικανή να δικαιολογήσει την επέμβαση αυτή στη λειτουργία της εθνικής κεντρικής τράπεζας. Το ΔΕΕ, μάλιστα, διέταξε τη Δημοκρατία της Λεττονίας να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την αναστολή (έως την έκδοση της τελικής αποφάσεώς του) των περιοριστικών όρων που επιβλήθηκαν εις βάρος του Διοικητή, καθόσον οι όροι αυτοί «εμποδίζουν τον τελευταίο να διορίσει αναπληρωτή ο οποίος θα τον αντικαταστήσει ως μέλος του διοικητικού συμβουλίου της ΕΚΤ»¹⁰⁹⁷.

Οι προσφυγές αυτές είναι οι πρώτες που ασκήθηκαν βάσει του άρθρου 14.2 του καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ¹⁰⁹⁸, συνεπώς οι σχετικώς

¹⁰⁹⁶ Σημειώνεται ότι ο λόγος αυτός είναι και ο μόνος που προβάλλεται παραδεκτώς, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 2 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ.

¹⁰⁹⁷ Βλ. τη διάταξη ασφαλιστικών μέτρων του Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου της 20ής Ιουλίου 2018, ΕΚΤ κατά Λεττονίας, C-238/18 R (μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:581).

¹⁰⁹⁸

διατυπωθείσες κρίσεις και *obiter dicta* είναι ενδεικτικά της εξελικτικής θεώρησης της έννοιας της ανεξαρτησίας του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ εκ μέρους του ΔΕΕ, ιδίως μετά τη διεύρυνση του ρόλου της τελευταίας κατά τα χρόνια της κρίσης. Το ΔΕΕ προέβη σε ευθύ έλεγχο πράξης εκδοθείσας από εθνική αρχή κράτους-μέλους, κρίνοντας μάλιστα –παρά την αντίθετη Παρατήρηση της Γενικής Εισαγγελέως, *J. Kokott*¹⁰⁹⁹- ότι το ένδικο βοήθημα του άρθρου 14.2 του καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ προβλέπεται ως προσφυγή ακυρώσεως, και όχι ως ένδικο βοήθημα παρόμοιο με την προσφυγή λόγω παραβάσεως¹¹⁰⁰. Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι με την κρίση του αυτή εισάγει *novum* από την ισχύουσα «γενική» κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ένωσης, όπως αυτή προβλέπεται στις Συνθήκες και ιδίως στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ. Και αυτό, διότι προσφυγή δυνάμει του τελευταίου αυτού άρθρου μπορεί να αφορά μόνο πράξεις

14.2.

‘Τα καταστατικά των εθνικών κεντρικών τραπεζών προβλέπουν ειδικότερα ότι η θητεία του διοικητή εθνικής κεντρικής τράπεζας δεν είναι μικρότερη από πέντε έτη. Ο διοικητής μπορεί να απαλλαγεί από τα καθήκοντά του μόνο εάν δεν πληροί πλέον τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των καθηκόντων του ή εάν διαπράξει βαρύ παράπτωμα. Σχετική απόφαση μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου από τον ενδιαφερόμενο διοικητή ή από το Διοικητικό Συμβούλιο, λόγω παράβασης των Συνθηκών ή κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους. Η διαδικασία κινείται εντός δύο μηνών από τη δημοσίευση της απόφασης ή από την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα, ή ελλείψει των ανωτέρω, από την ημέρα που ο προσφεύγων έλαβε γνώση, ανάλογα με την περίπτωση.’

¹⁰⁹⁹ Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα *J. Kokott* της 19ης Δεκεμβρίου 2018, Υπόθεση C-202/18, *Ilmārs Rīmsēvičs* κατά Δημοκρατία της Λεττονίας και Υπόθεση C-238/18, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα κατά Δημοκρατία της Λεττονίας, σκ. 42-53. Βλ. ιδίως Σκ. 55, όπου η Γενική Εισαγγελέας καταγράφει τις ιδιομορφίες του ενδίκου βοηθήματος της προσφυγής λόγω παραβάσεως:

« [...] ο δικαστής της Ένωσης δεν παρεμβαίνει διαμορφώνοντας άμεσα την εθνική έννομη τάξη, αλλά μόνο διαπιστώνοντας την ασυμβατότητα πράξεως ή έννομης καταστάσεως του εθνικού δικαίου προς το δίκαιο της Ένωσης και τις υποχρεώσεις που υπέχει το οικείο κράτος μέλος από τις Συνθήκες. Αυτή η διαφορά στη φύση της παρεμβάσεως του δικαστή αντικατοπτρίζει τη συστημική διαφορά μεταξύ της σφαίρας των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης και εκείνης των κρατών μελών: ενώ ο δικαστής της Ένωσης ανήκει άμεσα στην πρώτη και παρεμβαίνει σε αυτήν ως θεσμικό όργανο της Ένωσης, παραμένει εκτός της δεύτερης σφαίρας, η οποία είναι, για κάθε κράτος μέλος, ιδιαίτερο σύστημα εντός του οποίου τα εθνικά όργανα, περιλαμβανομένων των δικαστηρίων, αναλαμβάνουν να εφαρμόσουν τις αποφάσεις του. Επομένως, στη σφαίρα των κρατών μελών, απόκειται σε αυτά να τροποποιήσουν την εθνική έννομη τάξη συμμορφούμενα προς τις συνέπειες των αποφάσεων του Δικαστηρίου όσον αφορά τη νομική υπόσταση των επίμαχων πράξεων του εθνικού δικαίου.»

¹¹⁰⁰ Βλ. τη σχετική συλλογιστική του Δικαστηρίου στις Σκέψεις 64 επ. της Απόφασης.

του δικαίου της Ένωσης, ενώ η ανάγνωση του ότι το άρθρο 14.2 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ αντιστοιχεί στο «ειδικό»¹¹⁰¹ ένδικο βοήθημα της προσφυγής ακύρωσης, αναθέτει ρητώς στο ΔΕΕ τον έλεγχο νομιμότητας πράξης του εθνικού δικαίου υπό το πρίσμα «των Συνθηκών ή κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους». Για τη δικαιολόγηση της παρέκκλισης αυτής, το Δικαστήριο επικαλείται «το ιδιαίτερο θεσμικό πλαίσιο του ΕΣΚΤ», συνιστάμενο στο ότι

«[...] το ΕΣΚΤ συνιστά, στο δίκαιο της Ένωσης, πρωτότυπο νομικό μόρφωμα στο πλαίσιο του οποίου συνδέονται και συνεργάζονται στενά ορισμένα εθνικά όργανα, δηλαδή οι εθνικές κεντρικές τράπεζες, και ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης, δηλαδή η ΕΚΤ, και το οποίο χαρακτηρίζεται από διαφορετική διάρθρωση και λιγότερο σαφή διάκριση μεταξύ της έννομης τάξης της Ένωσης και των εσωτερικών έννομων τάξεων.»

Σκέψη 69 Απόφασης

Το Δικαστήριο δεν επιφυλάχθηκε να ελέγξει τη συμβατότητα των εθνικών περιοριστικών μέτρων κατά του διοικητή της λειτονικής κεντρικής τράπεζας, χαρακτηρίζοντας το καθεστώς ανεξαρτησίας των διοικητών των εθνικών κεντρικών τραπεζών ως ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που απαιτεί η στενή συνεργασία των εθνικών κεντρικών τραπεζών και της ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΣΚΤ¹¹⁰². εν όψει της αποτελεσματικής θεραπείας του σκοπού αυτού, εξόπλισε ερμηνευτικά τα ασκηθέντα ένδικα βοηθήματα με την ισχύ της προσφυγής ακυρώσεως. Περαιτέρω, το ΔΕΕ έκρινε ότι οι περιοριστικοί όροι που επέβαλε το ΚΝΑΒ εμπόδιζαν πράγματι τον *Rimšēvičs* να εκτελεί τα καθήκοντα του διοικητή της Τράπεζας της Λετονίας και του μέλους του διοικητικού συμβουλίου της ΕΚΤ· προκειμένου, λοιπόν, να αποδοθεί πρακτική αποτελεσματικότητα στο άρθρο 14.2 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, σκοπός του οποίου είναι να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία των διοικητών των εθνικών κεντρικών τραπεζών έναντι κάθε πιέσεως ασκούμενης από τα κράτη μέλη, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι τέτοια περιοριστικά εθνικά μέτρα μπορούν να ελεγχθούν από το Δικαστήριο¹¹⁰³.

¹¹⁰¹ Λόγω του πολύ μικρού αριθμού των προσώπων που το έχουν στη διάθεσή τους, του μοναδικού αντικειμένου των αποφάσεων κατά των οποίων προβλέπεται η άσκησή του και των εξαιρετικών περιστάσεων υπό τις οποίες μπορεί να ασκηθεί· βλ. Σκέψη 71 της Απόφασης του Δικαστηρίου.

¹¹⁰² Σκέψη 72 της Απόφασης του Δικαστηρίου.

¹¹⁰³ Σκέψεις 45, 52, 53 και 55 της Απόφασης του Δικαστηρίου και Σκέψη 78 των Προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέως. Πρβλ. και την Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 17ης Απριλίου 2018, *Egenberger*, C-414/16, ΕΥ:C:2018:257, Σκέψη 44 και εκεί περαιτέρω παραπεμπόμενη νομολογία.

Εξ άλλου, ο προσωρινός χαρακτήρας του μέτρου ή το γεγονός ότι δεν έχει ως αποτέλεσμα την οριστική διακοπή του νομικού και θεσμικού δεσμού μεταξύ του διοικητή και της εθνικής κεντρικής τράπεζας δεν εμπόδισε το ΔΕΕ να προβεί σε αυτόνομο χαρακτηρισμό του μέτρου αυτού ως «απαλλαγής από τα καθήκοντα» του εθνικού κεντρικού τραπεζίτη, κατά την έννοια του άρθρου 14.2 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ¹¹⁰⁴. Στο ίδιο πλαίσιο, η Γενική Εισαγγελέας είχε διατυπώσει την *in abstracto* σκέψη ότι της ίδιας διασταλτικής ερμηνείας οφείλει να τυγχάνει και η έννοια της «παραβίασης των Συνθηκών» ως λόγος ακυρώσεως προβλεπόμενος από το ως άνω κανονιστικό πλαίσιο, ώστε να περιλαμβάνει παράβαση εθνικών διατάξεων που αποσκοπούν να προστατεύουν τους διοικητές των κεντρικών τραπεζών από κάθε «άσκηση πιέσεως» από τα κράτη-μέλη, ή ακόμη (όπως «υποδεικνύει» -sic- η ΕΚΤ) παράβαση των κανόνων που σχετίζονται με τη λειτουργία του διοικητικού συμβουλίου και του Ευρωσυστήματος καθώς και, γενικότερα, με τις οριζόντιες αρχές του δικαίου της Ένωσης, όπως η υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των κρατών μελών¹¹⁰⁵. Σύμφωνα με τα όσα έγιναν δεκτά από το Δικαστήριο, το ΔΕΕ δεν είναι μεν αρμόδιο να αποφανθεί άμεσα επί της απαλλαγής των διοικητών των εθνικών κεντρικών τραπεζών από τα καθήκοντά τους (αφού οι διοικητές διορίζονται και μπορούν να απαλλαγούν μόνο βάσει των διαδικασιών που ισχύουν στα οικεία κράτη μέλη¹¹⁰⁶), είναι όμως αρμόδιο (σε ρόλο διασφαλιστή της πρακτικής αποτελεσματικότητας του άρθρ. 14.2 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ) να διαπιστώσει την αντίθεση προς το ενωσιακό δίκαιο εθνικών μέτρων που περιορίζουν την αυτονομία των οργάνων των εθνικών κεντρικών τραπεζών¹¹⁰⁷. Στο επίπεδο του παραδεκτού, η τάση του ΔΕΕ υπέρ της πρωταρχίας της προστασίας της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ ανάγεται πλέον σε επίπεδο πάγιας προερμηνευτικής επιλογής.

Επί της ουσίας, το Δικαστήριο επαναλαμβάνει (σχεδόν αυτούσια, συγκριτικά με τις *‘Olaf’* και *‘Gauweiler’*¹¹⁰⁸) την διατύπωση της σημασίας της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών ως προϋπόθεσης «για τη σταθερότητα των τιμών, πρωταρχικό στόχο της *οικονομικής* (sic) και

¹¹⁰⁴ Σκέψεις 72-87 των Προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέως.

¹¹⁰⁵ Σκέψη 91 των Προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέως.

¹¹⁰⁶ Δυνάμει των άρθρων 131 ΣΛΕΕ και 14 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ.

¹¹⁰⁷ Βλ. συνδυαστικά τις Σκέψεις 37, 56 και 96 των Προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέως.

¹¹⁰⁸ Βλ. ανάλυση των αποφάσεων αυτών στην επόμενη Παράγραφο.

νομοματικής πολιτικής της Ένωσης και του ΕΣΚΤ», καθ' ερμηνεία των άρθρων 130 και 282 παρ. 1 της ΣΛΕΕ και 7 και 14.2 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ, συνδυαστικά με το άρθρο 26 παρ. 8 του Κανονισμού 1024/2013¹¹⁰⁹. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο συμπληρώνει ότι η άλλη όψη της ευρείας ανεξαρτησίας αυτής είναι η υποχρέωση των αξιωματούχων να τηρούν τα αυστηρότερα πρότυπα συμπεριφοράς, πράγμα το οποίο σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι πρέπει να ενεργούν με πλήρη ανεξαρτησία και προς το γενικό συμφέρον της Ένωσης και να προκρίνουν πάντοτε το συμφέρον αυτό έναντι των προσωπικών συμφερόντων· ωστόσο, το βάρος απόδειξης περί της συνδρομής ή μη περιστάσεων που αποδεικνύουν παράνομη συμπεριφορά των αξιωματούχων, κατά παράβαση των ως άνω υποχρεώσεών τους, έχουν οι εθνικές αρχές που επιβάλλουν περιοριστικά μέτρα ή κυρώσεις σε βάρος τους¹¹¹⁰. Για την εκπλήρωση του βάρους απόδειξης αυτού, απαιτούνται η έκδοση επί της ουσίας απόφασης από ανεξάρτητο δικαστήριο, βάσει εδραίας πεποίθησης του επί της παρανομίας του κρινομένου, σχηματισθείσας επί επαρκών αποδεικτικών στοιχείων –χωρίς το ΔΕΕ να υποκαθιστά το εθνικό δικαστήριο στην ουσιαστική κρίση του αυτή. Στο σημείο αυτό, το Δικαστήριο εντόπισε κενό της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας σε εθνικό επίπεδο κατά τον έλεγχο της νομιμότητας των επιβληθέντων περιοριστικών μέτρων, αφού η εξέταση από τον δικαστή που επιλαμβάνεται προσφυγής κατ' αυτών αφορά μόνο στην αναλογικότητα των επίμαχων περιοριστικών όρων σε σχέση με το προβαλλόμενο αδίκημα και τον επιδιωκόμενο σκοπό, καθώς και τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου. Αντιθέτως, δεν εξετάστηκαν επαρκώς ούτε το βάσιμο των εναντίον του ενδιαφερομένου κατηγοριών, ούτε το υποστατό των πραγματικών περιστατικών επί των οποίων θεμελιώνονται οι εν λόγω κατηγορίες. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η απόφαση του αρμόδιου για τον έλεγχο του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εθνικού δικαστή δεν προέβη σε καμία εκτίμηση περί αποδεικτικών στοιχείων, ούτε σε επιβεβαίωση του υποστατού των πραγματικών περιστατικών βάσει αποδεικτικών στοιχείων¹¹¹¹. Αντιθέτως, τα αποδεικτικά στοιχεία στα

¹¹⁰⁹ Όπως συμπληρώνονται από τα άρθρα 283 παρ. 1 της ΣΛΕΕ και 10.1 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ· βλ. Σκέψεις 46-52 της Απόφασης (με περαιτέρω παραβολή των Αποφάσεων της 10ης Ιουλίου 2003, Επιτροπή κατά ΕΚΤ, C-11/00, EU:C:2003:395, Σκέψεις 130, 131, και της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ., C-62/14, EU:C:2015:400, Σκέψη 40) και Σκέψεις 98 επ. των Προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέως.

¹¹¹⁰ Βλ. Σκέψεις 91 επ. της Απόφασης· με περαιτέρω παραπομπή στην Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2006, Επιτροπή κατά Cresson (C-432/04, EU:C:2006:455, Σκέψη 70).

¹¹¹¹ Σκέψεις 93 επ. της Απόφασης του Δικαστηρίου. Επί του ζητήματος αυτού, πρβλ. Αποφάσεις της 15ης Μαΐου 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, σκέψη 21), και

οποία η απόφαση αυτή βασίστηκε, αποτελούν διαδικαστικά διοικητικά έγγραφα, χωρίς κάποια περαιτέρω αποδεικτική αξία. Σε κάθε περίπτωση, επισημαίνεται ότι απόφαση επί της ουσίας εκδοθείσα από εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να γίνει δεκτό ως το αποκλειστικό αποδεικτικό μέσο που διαθέτει το κράτος-μέλος, στο πλαίσιο διαδικασίας του άρθρου 14.2 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ, προκειμένου να αποδείξει το υποστατό των πράξεων που δικαιολογούν την απαλλαγή του διοικητή της κεντρικής τράπεζάς του από τα καθήκοντά του¹¹¹². Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι αν και οι πράξεις που προσήφθησαν στον *I. Rimšēvičs*, εάν αποδεικνυόταν ότι πράγματι συνέβησαν, θα ήταν ικανές να καταδεικνύουν ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, οι λεπτονικές αρχές δεν προσκόμισαν ικανά στοιχεία προς απόδειξη του υποστατού των πράξεων αυτών. Συνεπώς, το Δικαστήριο, αδυνατώντας να εξακριβώσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 14.2 του Καταστατικού της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ, αναγνώρισε ως αντίθετη με τις Συνθήκες την επέμβαση των λειονικών αρχών στη λειτουργία της κεντρικής τράπεζας της χώρας και, συνεκδοχικά, του ΕΣΚΤ, διατάσσοντας την ακύρωση της απόφασης του *KNAB* πρέπει να ακυρωθεί κατά το μέρος που απαγορεύει στον *I. Rimšēvičs* να ασκεί τα καθήκοντά του ως διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Λεττονίας.

Παρατηρείται ότι στο επίπεδο της εξέτασης του παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων, το Δικαστήριο επέδειξε σίγουρα μεγαλύτερο ζήλο κατά τον περιορισμό της αρχής της δικονομικής αυτονομίας των κρατών-μελών, συγκριτικά με τις περιπτώσεις όπου κλήθηκε να ελέγξει την ανεξάρτητη λειτουργία των κεντρικών τραπεζών τους ως μελών του ΕΣΚΤ. Ενώ, σε επίπεδο βασιμίου, ο ενωσιακός δικαστής επιβεβαιώνει με τον πλέον emphatic και επίκαιρο τρόπο τον σεβασμό του στην ανεξαρτησία της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ απέναντι σε κάθε μορφής πίεση, εθνικού ή υπερεθνικού χαρακτήρα. Η νομολογιακή ομπρέλα του ΔΕΕ απλώνεται ολοένα και προστατευτικότερη επί του καθεστώτος ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας, ενώ το Δικαστήριο δείχνει έτοιμο να επέμβαινει, προς τον σκοπό αυτό, και στις έννομες τάξεις των κρατών-μελών.

της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461, Σκέψεις 336 και 337 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), όπως και Απόφαση της 18ης Ιουλίου 2013, Επιτροπή κ.λπ. κατά Kadi (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, EU:C:2013:518, Σκέψη 119).

¹¹¹² Βλ. Σκέψη 119 των Προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέως.

5.2. Η λογοδοσία της ΕΚΤ

5.2.1. Εισαγωγικά

Μετά την διερεύνηση του προτύπου της ανεξάρτητης αλλά λογοδοτούσας κεντρικής τράπεζας (πρώτο κεφάλαιο) και την καταγραφή της σταδιακής καθιέρωσης του αντίστοιχου μοντέλου στις σύγχρονες δυτικές οικονομίες (δεύτερο κεφάλαιο), επιχειρήθηκε η θεωρητική προσέγγιση της έννοιας της λογοδοσίας στο πλαίσιο των σύγχρονων δημοκρατικών πολιτευμάτων, ειδικώς δε αναφορικά με το αντίστοιχο νομοθετικό καθεστώς των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα (τρίτο κεφάλαιο). Ύστερα, η έρευνά μας εξειδικεύθηκε στην κεντρική τράπεζα που απολαμβάνει τη μεγαλύτερη διεθνή αναγνώριση, ούσα εξοπλισμένη με ευρείες εξουσίες, δρώντας στο πλαίσιο ομοσπονδιακού κράτους, στο *Federal Reserve System*.

Στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου, προηγήθηκε η παράθεση των διατάξεων που συγκροτούν το καθεστώς ανεξαρτησίας της ΕΚΤ και η υπαγωγή τους στα κριτήρια ανεξαρτησίας που θέτει η θεωρία, καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η κεντρική τράπεζα της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκεντρώνει το σύνολο των χαρακτηριστικών αυτών, αποτελώντας εξ αντικειμένου μια από τις πλέον ανεξάρτητες τράπεζες παγκοσμίως. Απομένει να επικεντρωθούμε στο λογικό συμπλήρωμα (στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας βασιζόμενης στο κράτος δικαίου και στην αρχή της νομιμότητας) της θεσμικής αυτής ευελιξίας της ΕΚΤ, στο καθεστώς, δηλαδή, της δημοκρατικής της λογοδοσίας. Για την πληρότητα της καταγραφής αυτής, η αποκλειστικότητα άσκησης της νομισματικής πολιτικής με την οποία η ΕΚΤ είναι επιφορτισμένη θα πρέπει να εξετασθεί από κοινού με τις επιπλέον αρμοδιότητες που της ανατίθενται υπό το πρίσμα του νέου καθεστώτος του *SSM*, αφού στο πλαίσιο αυτό αυξάνεται τόσο η σημασία της θεσμικής υπόστασης της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ όσο, συνεκδοχικά, και η σημασία των δικλίδων ασφαλείας στις εξουσίες της κεντρικής τράπεζας απέναντι στα δημοκρατικά εκλεγμένα όργανα και στη δικαστική εξουσία τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και των κρατών-μελών. Εξ άλλου, παρά τους λόγους που επιτάσσουν την διασφάλιση της λειτουργίας μιας κεντρικής τράπεζας από αποτελεσματικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, κοινή παραδοχή (ακόμη και εκ μέρους των ίδιων των κεντρικών τραπεζών)¹¹¹³ αποτελεί η αναγκαιότητα περιβολής της από αρκετά αυστηρούς μηχανισμούς λογοδοσίας· το σημείο συνάντησης των δύο αυτών αναγκαιοτήτων

¹¹¹³ Βλ. *Trichet, J. - C.*, 'The euro after two years', in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, 2001, p. 1 -13, όπως και *Padoa-Schioppa, T.*, 'An Institutional Glossary of the Eurosystem', ECB Online, 2000, *passim*..

αποτελεί σίγουρα «γρίφο για δυνατούς λύτες», ιδίως από την άποψη της πρακτικής του εφαρμογής. Ως δικαιολογητικές βάσεις της «επιμονής» αυτής για αποτελεσματική λογοδοσία προβάλλονται αφ' ενός η δημοκρατική αρχή, που επιβάλλει την ευθεία αναγωγή κάθε οργάνου που καθίσταται φορέας δημόσιας εξουσίας στο εκλογικό σώμα, και η ουσιαστική νομιμοποίηση των πράξεων της ΕΚΤ (μέσω της οποίας μπορεί να επιτευχθεί η ουσιαστική αποδοχή τους από την κοινωνία των ευρωπαϊών πολιτών, αποφεύγοντας τη δημιουργία συστημικών κρίσεων)· και αφ' ετέρου η διασφάλιση του ότι η κεντρική τράπεζα θα δρα πάντοτε χάριν της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος - μην ξεχνάμε ότι, πέρα από τον ενετοπισμένο στόχο της σταθερότητας των τιμών που καλείται να επιτελέσει, το ΕΣΚΤ είναι επιφορτισμένο και με την ευρύτερη ρήτρα να

«[...] υποστηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές που εφαρμόζονται στην Ένωση για να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της.»

Άρθρο 282 παρ. 2 ΣΛΕΕ

Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΚΤ καλείται κατά περιόδους να επιλέξει μεταξύ του πρωταρχικού της στόχου και άλλων παραμέτρων, όπως η προώθηση της απασχόλησης ή οι ρυθμοί της οικονομικής ανάπτυξης¹¹¹⁴, στο πλαίσιο μάλιστα μιας κοινότητας η βάση της οποίας αποτελείται από μία πλειάδα κυρίαρχων λαών, που προωθούν διαφορετικά επιμέρους συμφέροντα, πέραν των κοινών τους στόχων στο πλαίσιο του ενωσιακού εγχειρήματος· συνεπώς, η θέση διασφαλίσεων μέσω των υποχρεώσεων λογοδοσίας της, καθίσταται απαραίτητη και από την άποψη αυτή¹¹¹⁵.

Μετά την παράθεση του σχετικού νομικού καθεστώτος (ευρωπαϊκές Συνθήκες και Καταστατικό ΕΣΚΤ) που θα ακολουθήσει σχετικά με το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ, το βάρος της ανάπτυξης θα επικεντρωθεί στην εν τοις πράγμασι αλληλεπίδραση της ΕΚΤ τόσο με το Ευρωπαϊκό

¹¹¹⁴ Σε αυτή την κατεύθυνση, ο *S. Fisher* υποστηρίζει ότι:

'Shielded as they are from public opinion, cocooned within an anti-inflationary temple, central bankers can all too easily deny that cyclical unemployment can be reduced by easing monetary policy.'

Fisher, S., 'The costs and benefits of disinflation', in de Beaufort Wijnholds, J.O., Eijffinger, S.C.W. & Hoogduin, L.H. (eds), 'A Framework for Monetary Stability', Kluwer, 1994, p. 31-42.

¹¹¹⁵ *Naurin, D., 'The European Central Bank - independent and accountable?', in Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th. (eds), 'The Illusion of Accountability in the European Union', Routledge, 2009, p. 126 et seq..*

Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και με τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών-μελών, με σημείο αναφοράς την ευθεία υπαγωγή των συστημικά σημαντικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων των τελευταίων υπό την επίβλεψη της ΕΚΤ, το Νοέμβριο του 2014.

5.2.2. *Sedes materiae* του καθεστώτος λογοδοσίας της ΕΚΤ

Όπως το σύνολο των διατάξεων που αφορούν στην οργάνωση και λειτουργία της ΕΚΤ, έτσι και εκείνες που προβλέπουν τα σχετικά με τη λογοδοσία του οργανισμού, είναι προσαρμοσμένες στις θεσμικές, οργανωτικές και λειτουργικές ιδιαιτερότητες που οριοθετούν το πλαίσιο δράσης της κεντρικής τράπεζας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η προσαρμογή αυτή στις ιδιαιτερότητες ενός υπερεθνικού οργανισμού, αποδέκτες των αποφάσεων του οποίου δεν είναι μόνο μια πλειάδα κυρίαρχων αλλά και ετερόκλητων κρατών, μα και η πολυεθνική «δημοκρατική βάση» των πολιτών τους, είναι εξ αντικειμένου απαραίτητη προκειμένου για την πρακτική αποτελεσματικότητα των διατάξεων αυτών: για παράδειγμα, ο περιορισμός του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο επίπεδο της γνωμοδότησης¹¹¹⁶ στο πλαίσιο της τροποποίησης του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, τη στιγμή που τα εθνικά κοινοβούλια έχουν αρμοδιότητα τροποποίησης των καταστατικών των εθνικών κεντρικών τραπεζών¹¹¹⁷, καταδεικνύει μια σημαντική ιδιαιτερότητα της θεσμικής διάρθρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνολικά, που θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψη κατά την αξιολόγηση των μηχανισμών λογοδοσίας της ΕΚΤ¹¹¹⁸.

Βάσει του Καταστατικού της, η ΕΚΤ οφείλει να λογοδοτεί αναφορικά με τις πράξεις και παραλείψεις της που αντιστοιχούν στο σύνολο των καθηκόντων που της ανατίθενται από τις Συνθήκες αναφορικά με την άσκηση της νομισματικής πολιτικής, όπως και για κάθε λειτουργία που επιτελείται εντός του Ευρωσυστήματος κατ' εντολήν της, στο πλαίσιο που καθορίζεται και από τη συγκεκριμενοποίηση της ρήτηρας της σταθερότητας των τιμών από την ίδια την κεντρική τράπεζα. Αντιθέτως, η ΕΚΤ δε φέρει ευθύνη για τις πράξεις των εθνικών κεντρικών τραπεζών

¹¹¹⁶ Αν και, σε κάποιες μόνο περιπτώσεις, προβλέπεται η παροχή σύμφωνης γνώμης εκ μέρους του.

¹¹¹⁷ Ακόμη και αν αυτό γίνεται υπό την προϋπόθεση της συμμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας με τις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών και του Καταστατικού ΕΣΚΤ, κατά το άρθρο 14 παρ. 1, 3 του τελευταίου.

¹¹¹⁸ Βλ. σε *European Central Bank, The Accountability of the ECB', Monthly Bulletin*, November 2002, p. 48.

που διενεργούνται στο πλαίσιο λειτουργιών εκτός του Ευρωσυστήματος, για τις οποίες ορίζεται ρητά ότι:

«Οι εθνικές κεντρικές τράπεζες μπορούν να εκτελούν και λειτουργίες άλλες από εκείνες που καθορίζονται στο παρόν καταστατικό, εκτός εάν το Διοικητικό Συμβούλιο αποφανθεί, με πλειοψηφία δύο τρίτων των ψήφων, ότι οι λειτουργίες αυτές παρακωλύουν τους στόχους και τα καθήκοντα του ΕΣΚΤ. Οι εν λόγω λειτουργίες εκτελούνται υπ' ευθύνη των εθνικών κεντρικών τραπεζών και δεν θεωρούνται ότι αποτελούν μέρος των λειτουργιών του ΕΣΚΤ.»

Άρθρο 14.4 Καταστατικού ΕΣΚΤ

5.2.3. Ατομική ή συλλογική ευθύνη;

Εξ άλλου, αναφορικά με τη διαδικασία επιμερισμού της ευθύνης από τις πράξεις για τις οποίες η ΕΚΤ υπέχει υποχρέωση λογοδοσίας, κρίσιμο είναι το «κολεγιακό» μοντέλο λειτουργίας του οργανισμού, όπως ισχύει και στο πλαίσιο του καθεστώτος της ανεξαρτησίας του¹¹¹⁹: αμφότερα τα κύρια όργανά της που είναι επιφορτισμένα με την ευθύνη της λήψης αποφάσεων, έχουν συλλογική σύνθεση· αντιστοίχως, και η κατανομή της ευθύνης για την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων τους είναι συλλογική, αναφορικά με κάθε πράξη ή παράλειψη του οργάνου το οποίο συναπαρτίζουν. Εξ άλλου, η συλλογική ευθύνη των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου εκφράζεται μέσω της παροχής συλλογικών «εξηγήσεων» του Προέδρου και των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η χρήση του όρου «εξηγήσεις», πολύ συνθετότερου φυσικά από την απλή παράθεση πληροφοριών, νοηματοδοτεί με μεγάλη σαφήνεια τον τρόπο με τον οποίο οφείλει να λάβει χώρα η διάδραση μεταξύ ΕΚΤ και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως αναλύθηκε στο κεφάλαιο περί μέσων λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα.

Αντιθέτως, στις περιπτώσεις αρκετών κεντρικών τραπεζών, μεταξύ των οποίων το *Federal Reserve System*, η *Bank of England* και η κεντρική τράπεζα της Ιαπωνίας, εφαρμόζονται συστήματα λογοδοσίας που βασίζονται στην ατομική απόδοση ευθύνης, με επιπρόσθετες προβλέψεις δημοσιότητας της ψήφου των μελών του δ.σ. τους· επίσης, τα εθνικά κοινοβούλια των χωρών αυτών δικαιούνται να ζητήσουν από τα μέλη την αιτιολόγηση όχι μόνο της ληφθείσας απόφασης από το σώμα στο οποίο συμμετέχουν, αλλά και την προσωπική τους ψήφο, διαδικασία που (κατά τεκμήριο) συντελεί τόσο στην πληρέστερη ενημέρωση του κοινού,

¹¹¹⁹ Βλ. ως άνω, Παράγραφο υπό 5.2.

όσο και στην επίταση της υπευθυνότητας που απαιτείται από κάθε μέλος.

Πώς θα λειτουργούσε, όμως, μια αναλογική εφαρμογή των ως άνω και στην περίπτωση της ΕΚΤ; Υπό την ισχύ ενός τέτοιου συστήματος, θα μπορούσε, επί παραδείγματι, να προβλέπεται ατομική λογοδοσία καθενός μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου της Τράπεζας ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ωστόσο, μια τέτοια λύση υποστηρίζεται ότι δεν έχει επαρκές δικαιοπολιτικό έρεισμα, αφού οι διοικητές των εθνικών τραπεζών, οι οποίοι συμμετέχουν αυτοδικαίως στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, διορίζονται από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών. Στο ίδιο πλαίσιο, οι διοικητές των εθνικών τραπεζών, κατά την επιτέλεση των καθηκόντων τους ως μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ, απαγορεύεται ρητά να εξυπηρετούν οποιαδήποτε εθνικά συμφέροντα¹¹²⁰, συνεπώς και τα αντίστοιχα εθνικά κοινοβούλια είναι ακατάλληλα προς το σκοπό της ατομικής τους λογοδοσίας, όταν αυτοί λειτουργούν ως μέλη της ΕΚΤ. Ως περαιτέρω, αντεπιχείρημα προκειμένου για την πρόβλεψη καθεστώτος ατομικής λογοδοσίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, προβάλλεται η ίδια η φύση του στόχου της διατήρησης της σταθερότητας των τιμών εκ μέρους της ΕΚΤ, προκειμένου για ολόκληρη την Ευρωζώνη. Έτσι, τα μέλη του Δ.Σ της ΕΚΤ καλούνται να λάβουν τις σχετικές αποφάσεις βάσει στοιχείων που αφορούν τα κράτη-μέλη συνολικά, και όχι κατ' αποκλειστικότητα το κράτος προέλευσης του κάθε μέλους του Δ.Σ. ξεχωριστά¹¹²¹.

Υπό το πρίσμα των προαναφερθέντων δομικών διαφοροποιήσεων του «ενωσιακού μοντέλου», υποστηρίζεται ότι η αναλογική εφαρμογή παρόμοιων προβλέψεων συστημάτων λογοδοσίας που βασίζονται στην ατομική απόδοση ευθύνης στην περίπτωση της ΕΚΤ, θα ήταν δομικά ασύμβατη με τον καταστατικό σχεδιασμό του οργανισμού, ως εκ τούτου δε πιθανότατα αναποτελεσματική¹¹²². ωστόσο, δεν αντιλαμβάνεται κανείς ποιες είναι οι αντίστοιχες αντιρρήσεις αναφορικά με την ατομική λογοδοσία των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ, τα οποία διορίζονται από όργανα της Ένωσης¹¹²³, συνεπώς το Ευρωπαϊκό

¹¹²⁰ Βλ. άρθρ. 14.3 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹¹²¹ Βλ. σε *European Central Bank, The Accountability of the ECB, Monthly Bulletin, November 2002*, p. 49.

¹¹²² Βλ. σε *Sheller, H., 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006*, Κεφ. 4.2.2.

¹¹²³ Βλ. άρθρ. 11.2 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

Κοινοβούλιο, για παράδειγμα, θα είχε επαρκή νομιμοποίηση αναφορικά με τη διεξαγωγή διαδικασιών ατομικής εξέτασής τους.

5.2.4. Οι αποδέκτες της λογοδοσίας της ΕΚΤ

Αναφορικά με τους αποδέκτες της λογοδοσίας εκ μέρους της ΕΚΤ, σε συνέπεια με τις γενικές παρατηρήσεις μας στο πλαίσιο του τρίτου κεφαλαίου, οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν διαδικασίες λογοδοσίας προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και ευθέως προς την κοινωνία των πολιτών. Συγκρίνοντας το πλαίσιο αυτό με τη γενική περιπτώσιολογία των ειδών λογοδοσίας, παρατηρούνται τα εξής:

α) Η έλλειψη διατάξεων αναφορικά με τη *Λογοδοσία προς την Διοίκηση* (*‘administrative accountability’*)· στοιχείο αναμενόμενο, λόγω της δομικής έλλειψης διοικητικού μηχανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹¹²⁴, κενό που καλύπτεται οργανικώς από τους διοικητικούς μηχανισμούς των κρατών-μελών προκειμένου για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και από την αρχή της επικουρικότητας σε επίπεδο γενικών αρχών δράσης της Ένωσης, όπως η αρχή αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση¹¹²⁵. Και,

¹¹²⁴ Πέρα από την τεχνική συζήτηση επί του θέματος, βλ. και τη φιλοσοφική διάσταση αυτού, σε *Habermas, J., Τία Ένα Σύνταγμα της Ευρώπης*, Εκδόσεις Πατάκη (Μτφ: Σώτη Τριανταφύλλου), 2012, σελ. 91.

¹¹²⁵ Σύμφωνα με το άρθρ. 5 ΣΕΕ, στόχος της αρχής της επικουρικότητας είναι να εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατό πλησιέστερα στους πολίτες και ότι διενεργούνται διαρκείς έλεγχοι ώστε να εξακριβώνεται ότι η δράση σε επίπεδο Ένωσης είναι δικαιολογημένη υπό το φως των διαθέσιμων δυνατοτήτων σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, το περιεχόμενο της αρχής της επικουρικότητας επιτάσσει ότι η ΕΕ δεν αναλαμβάνει δράση (εκτός από τους τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα), παρά μόνο εφόσον η δράση αυτή είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Η αρχή της επικουρικότητας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία απαιτεί να μην υπερβαίνει οποιαδήποτε δράση της ΕΕ όσα είναι αναγκαία για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.

Περαιτέρω, σημαντικές πτυχές της αρχής της επικουρικότητας ρυθμίζονται από δύο πρωτόκολλα, προσηρημένα στη Συνθήκη της Λισαβόνας: από το πρωτόκολλο υπ’ αριθμ. 1, σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, το οποίο ενθαρρύνει τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων σε δραστηριότητες της ΕΕ και απαιτεί τα έγγραφα και οι προτάσεις της ΕΕ να διαβιβάζονται άμεσα στα εν λόγω κοινοβούλια, ώστε αυτά να μπορούν να τα/τις εξετάσουν πριν λάβει απόφαση το Συμβούλιο· και το πρωτόκολλο υπ’ αριθμ. 2, το οποίο απαιτεί να λαμβάνεται υπόψη της Επιτροπής η περιφερειακή και τοπική διάσταση όλων των σχεδίων νομοθετικών πράξεων καθώς και να προβαίνει αυτή σε λεπτομερή δήλωση για τον τρόπο με τον οποίον τηρείται η αρχή της επικουρικότητας. Ως προς την πρακτική του αποτελεσματικότητας, αναφέρεται ότι το δεύτερο αυτό πρωτόκολλο επιτρέπει στα εθνικά κοινοβούλια να αντιταχθούν σε μια

β) Οι (συγκριτικά) αυξημένες καταστατικές προβλέψεις περί λογοδοσίας απ' ευθείας προς τους πολίτες, σε αντίθεση με το «παραδοσιακό πρότυπο» των «καταστατικών» αποδεκτών· ένας οργανισμός με ζωή μικρότερη των δύο δεκαετιών δε θα μπορούσε ν' αγνοήσει τη σχετική παγκοσμίως αναπτυσσόμενη τάση, η οποία ενισχύει το δημόσιο προφίλ του, μέσω της δημιουργίας κλίματος εμπιστοσύνης του κοινού στους χειρισμούς της ΕΚΤ και υποστήριξης των πολιτικών της¹¹²⁶.

Η λογοδοσία της ΕΚΤ προς τους εκλεγμένους αντιπροσώπους των πολιτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεωρείται το βασικό πλαίσιο δημοκρατικού ελέγχου των πεπραγμένων της κεντρικής τράπεζας¹¹²⁷. Σχετικώς, έχουν προβλεφθεί διατάξεις σχετικά με την διεξαγωγή διαλόγου μεταξύ των μελών του Ευρωκοινοβουλίου και της ΕΚΤ, όπως θα εκτεθεί αναλυτικά στην αμέσως επόμενη παράγραφο. Στο ίδιο πλαίσιο, εντάσσονται και οι εθνικές διατάξεις που προβλέπουν παρουσία των διοικητών των εθνικών κεντρικών τραπεζών ή μελών της διοίκησης της ίδιας της ΕΚΤ στα κοινοβούλια των κρατών-μελών, πεδίο πρόσφορο για την αιτιολόγηση των πράξεων της ΕΚΤ και για την ενημέρωση σχετικά με την ασκούμενη από αυτή νομισματική πολιτική.

Περαιτέρω, οι εκτεταμένες κανονιστικές αρμοδιότητες της ΕΚΤ, σε συνδυασμό με το δικαίωμά της να επιβάλλει κυρώσεις και ποινές σε επιχειρήσεις λόγω μη συμμόρφωσής τους με τους κανονισμούς και τις αποφάσεις της, καθιστά απαραίτητο το δικαστικό έλεγχο των πράξεων και παραλείψεών της. Πράγματι, το άρθρο 35.1 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ προβλέπει σχετική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παραπέμποντας στις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών.

πρόταση επειδή αυτή παραβιάζει την εν λόγω αρχή. Ως αποτέλεσμα αυτού, η πρόταση πρέπει να επανεξεταστεί και μπορεί να διατηρηθεί, να τροποποιηθεί ή να αποσυρθεί από την Επιτροπή ή να μπλοκαριστεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο.

Τέλος, σε περίπτωση παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας, η Επιτροπή των Περιφερειών ή χώρες της ΕΕ μπορούν να παραπέμψουν εγκεκριμένη πράξη απευθείας στο Δικαστήριο της ΕΕ.

Για περισσότερες λεπτομέρειες, αναφορικά με το περιεχόμενο και την εφαρμογή της αρχής, βλ. στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html?locale=el> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹¹²⁶ Βλ. σε *Sheller, H.*, 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006, Κεφ. 4.2.1..

¹¹²⁷ Βλ. σε *European Central Bank*, 'The Accountability of the ECB', Monthly Bulletin, November 2002, p. 45.

Τέλος, στο πλαίσιο της λογοδοσίας της ΕΚΤ ευθέως προς την κοινωνία των πολιτών των κρατών-μελών, προβλέπεται η υποβολή εκθέσεων εκ μέρους της ΕΚΤ σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, μέσω των οποίων (από κοινού με ομιλίες όμοιου περιεχομένου των στελεχών της ΕΚΤ) επιδιώκεται η άμεση ενημέρωσή τους περί των πεπραγμένων του οργανισμού.

Όπως είναι φυσικό, η περαιτέρω θεσμική αλλά και *de facto* ισχυροποίηση της ΕΚΤ μετά τη θέση σε ισχύ των Κανονισμών 1022 και 1024/2013, οι οποίοι αύξησαν τόσο τις εποπτικές αρμοδιότητες της κεντρικής τράπεζας, όσο και τη δυνατότητά της να επιβάλλει κυρώσεις στους παραβάτες των αποφάσεών της, εγείρουν με μεγαλύτερη ένταση το αίτημα για αποτελεσματικό έλεγχο των πεπραγμένων της μέσω των σχετικών μηχανισμών λογοδοσίας. Στο πλαίσιο αυτό, θα καταγραφεί το ισχύον θεσμικό πλαίσιο ελέγχου της ΕΚΤ από άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τα εθνικά κοινοβούλια και τον εθνικό δικαστή των κρατών-μελών, μα και απ' ευθείας από τους πολίτες της ΕΕ, υπό το πρίσμα των νέων Κανονισμών που σηματοδότησαν την έναρξη της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης.

5.3. Ανεξαρτησία και λογοδοσία της ΕΚΤ στην πράξη

5.3.1. Η λογοδοσία της ΕΚΤ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προς τα εθνικά κοινοβούλια

Όπως συμβαίνει στην πλειονότητα των περιπτώσεων λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών¹¹²⁸, οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες κατανέμουν το κύριο βάρος της λογοδοσίας της ΕΚΤ προς τους εκλεγμένους αντιπροσώπους, αναθέτοντας κατ' αρχήν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το κύριο βάρος, ενώ τα εθνικά κοινοβούλια διατηρούν την αρμοδιότητα ελέγχου επί των εθνικών κεντρικών τραπεζών, όταν αυτές ασκούν αρμοδιότητες που δεν σχετίζονται με την άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωζώνης¹¹²⁹.

Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 284 παρ. 3 της ΣΛΕΕ¹¹³⁰ προβλέπει την υποβολή ετήσιας έκθεσης εκ μέρους της ΕΚΤ ενώπιον της Ολομέλειας

¹¹²⁸ Χαρακτηριστικά, βλ. το καθεστώς κοινοβουλευτικών ακροάσεων τόσο για το *Federal Reserve System* (στο πέμπτο κεφάλαιο της μελέτης), όπως και για τις κεντρικές τράπεζες της Ιαπωνίας και του Ην. Βασιλείου, in *European Central Bank, 'The Accountability of the ECB', Monthly Bulletin, November 2002, p. 51.*

¹¹²⁹ Άρθρο 14.4 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹¹³⁰ Βλ. και άρθρο 15 παρ. 3 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αναφορικά τόσο με την άσκηση της νομισματικής πολιτικής εκ μέρους του ΕΣΚΤ κατά την διάρκεια των δύο τελευταίων ετών, όσο και με τις λοιπές δραστηριότητές της. Την έκθεση παρουσιάζει ο ίδιος ο Πρόεδρος της ΕΚΤ ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ενώ συμμετέχει και στην συζήτηση της Ολομελείας επί του ψηφίσματος (*‘resolution’*) που υιοθετεί αυτή, πράξη που ολοκληρώνει την διαδικασία ενώπιον του Κοινοβουλίου, εν είδει *ex post* αξιολόγησης του έργου της κεντρικής τράπεζας¹¹³¹. Σημειωτέον ότι το ψήφισμα αυτό υιοθετείται *in actu* σε χρονικό διάστημα πέραν των εννέα μηνών μετά την λήξη του ελεγχόμενου έτους.

Περαιτέρω, από το ίδιο άρθρο της ΣΛΕΕ παρέχεται εξουσιοδότηση προκειμένου για τη διεξαγωγή ακροάσεων του Προέδρου της ΕΚΤ κατά την εκ μέρους του παρουσίαση της Ετήσιας Έκθεσης της Τράπεζας και των άλλων μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ όταν καλούνται προς τούτο από τον αρμόδιο σχετικά σχηματισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ήτοι από την Επιτροπή Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων (*‘Committee on Economic and Monetary Affairs’, ‘ECON Committee’*)¹¹³², οριοθετώντας τη διαδικασία που θεωρείται ως η κορυφαία μορφή δημοκρατικής λογοδοσίας του οργανισμού. Πέρα, όμως, από τις βασικές αυτές «καταστατικές» προβλέψεις του ενωσιακού δικαίου επί της λογοδοσίας των οργάνων της ΕΚΤ ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έχουν παραλλήλως αναπτυχθεί παράτυποι κανόνες επικοινωνίας μεταξύ των δύο οργάνων της ΕΕ, που προσομοιάζουν σε κανόνες ηπίου δικαίου, άλλες δε φορές σε μια «συνθήκη του Ενωσιακού πολιτεύματος», αν θα μας επιτρεπόταν ο αδόκιμος αυτός όρος. Στην πράξη, ο Πρόεδρος της ΕΚΤ εμφανίζεται τέσσερις φορές ετησίως ενώπιον της Επιτροπής Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου, προκειμένου να αιτιολογήσει τις αποφάσεις άσκησης της νομισματικής πολιτικής (και όχι μόνο, προϊόντος του χρόνου) εκ μέρους της ΕΚΤ, απευθυνόμενος προς

¹¹³¹ Για το είδος αυτό της λογοδοσίας και για την σύγκρισή του με τις *ex ante* μορφές, βλ. in *Pollmann, M., Potters, J., Trautmann S., ‘Risk taking by agents: The role of ex-ante and ex-post accountability’, Elsevier, Economics Letters, Volume 123, Issue 3, June 2014, p. 387-390* at

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0165176514001323>

(τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹¹³² Βλ. *European Parliament, Rules of Procedure, ‘VI. Committee on Economic and Monetary Affairs’, 1, 3* at

<http://www.europarl.europa.eu/sipade/rulesleg8/Rulesleg8.EN.pdf>

(τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

τα μέλη της Επιτροπής εν είδει εισήγησης επί του συνόλου της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής αλλά με έμφαση επί των ζητημάτων που έχει επιλέξει η ίδια η *ECON*, απαντώντας όμως και στις σχετικές (γραπτές ή προφορικές¹¹³³) ερωτήσεις των μελών της· η διαδικασία αυτή είναι πλέον γνωστή ως *‘the Monetary Dialogue’*. Οι απομαγνητοφωνήσεις των συνεδριάσεων αυτών δημοσιεύονται στον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με σχετική πρόβλεψη του Κανονισμού Λειτουργίας του Ευρωκοινοβουλίου¹¹³⁴. Αναφορικά με τα υπόλοιπα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής, παρουσιάζονται κι αυτά ενώπιον της Επιτροπής Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου, με συνηθέστερη την περίπτωση της παρουσίασης της Ετήσιας Έκθεσης της ΕΚΤ εκ μέρους του Αντιπροέδρου της Τράπεζας. Εξ άλλου, πρόσκληση απευθύνεται προς τα υπόλοιπα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής τα οποία κατ’ έτος επιφορτίζονται με ερευνητικά καθήκοντα πάνω σε οικονομικά ζητήματα, ώστε να παρουσιάσουν τις απόψεις της ΕΚΤ επί της ετήσιας έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πορεία της οικονομίας της ΕΕ, όπως και επί των γενικών προσανατολισμών σχετικά με την οικονομική πολιτική της Ένωσης¹¹³⁵. ορισμένες συνεδριάσεις των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ με την *ECON*, όταν το πραγματευόμενο ζήτημα άπτεται του ενδιαφέροντος και άλλων Επιτροπών του Κοινοβουλίου, γίνονται με τη συμμετοχή και αυτών. Όλες οι προαναφερθείσες συνεδριάσεις της Επιτροπής Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου είναι δημόσιες. Τέλος, τα μέλη του Ευρωκοινοβουλίου έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν στην ΕΚΤ ως έξι ερωτήσεις μηνιαίως, στις οποίες η Τράπεζα υποχρεούται ω’ απαντήσει εγγράφως εντός προθεσμίας έξι εβδομάδων από την υποβολή τους¹¹³⁶. Παρά την πρόβλεψη περί δημοσίευσης αμφοτέρων των ερωτήσεων των μελών του Ευρωκοινοβουλίου και των απαντήσεων της ΕΚΤ¹¹³⁷, η πρακτική αυτή δεν βοηθά στην πράξη την ανάπτυξη ενός ουσιαστικού διαλόγου μεταξύ των δύο οργάνων, αφού η όποια απόπειρα ερωτήσεων η θεματολογία των οποίων υπερβαίνει την εντολή που απευθύνουν οι Συνθήκες στην ΕΚΤ,

¹¹³³ Οι οποίες κατατίθενται και σε μεταγενέστερο χρόνο από αυτόν της ακρόασης, σύμφωνα με τη σχετική πρακτική που, εθελοντικώς, συνηθίζει να ακολουθεί η ΕΚΤ.

¹¹³⁴ Rule 131, Rules of Procedure of the European Parliament.

¹¹³⁵ *European Central Bank, ‘The Accountability of the ECB’, Monthly Bulletin, November 2002, p. 55.*

¹¹³⁶ Rule 131, Rules of Procedure of the European Parliament.

¹¹³⁷At

<http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?codeTypeDocu=QRCB&lg=EN> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

δεν τυχάνει αποκρίσεως εκ μέρους της τελευταίας ακριβώς εξ αυτού του λόγου¹¹³⁸.

Παρόμοιες προβλέψεις εισάγουν σχετικά και οι αντίστοιχες έννομες τάξεις των ΗΠΑ, Ηνωμένου Βασιλείου και Ιαπωνίας, προκειμένου για τον «κοινοβουλευτικό έλεγχο» των κεντρικών τους τραπεζών¹¹³⁹. Οι διαφορές μεταξύ του καθεστώτος λογοδοσίας της ΕΚΤ και του συνήθως συμβαίνοντος στα αντίστοιχα καθεστάτα λογοδοσίας άλλων κεντρικών τραπεζών συνίσταντο μέχρι πρότινος στη μη δημοσιοποίηση εκ μέρους της ΕΚΤ τόσο των ψήφων των μελών του διοικητικού συμβουλίου (επιλογή άμεσα συνυφασμένη με το καθεστώς της συλλογικής τους ευθύνης¹¹⁴⁰), όσο και των πρακτικών των συνεδριάσεων του οργάνου¹¹⁴¹, προτού παρέλθει διάστημα τριάντα ετών από την αντίστοιχη συνεδρίαση¹¹⁴², χρονικό διάστημα που υπερβαίνει κατά πολύ την αντίστοιχη διεθνή πρακτική¹¹⁴³.

Η επιλογή αυτή αποδίδεται στην πολυεθνική σύνθεση του ενιαίου οικονομικού και νομισματικού χώρου της ΕΕ, ήτοι στην συμμετοχή στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ των Διοικητών των εθνικών κεντρικών τραπεζών, οι οποίοι έχουν το δύσκολο καθήκον να δρουν ως μέλη ενός ενωσιακού οργάνου, και όχι ως «εθνικού αντιπροσώπου» στη σύνθεσή του, τη στιγμή που και η ΕΚΤ πρέπει ν' απευθύνεται στο κοινό, στα λοιπά θεσμικά όργανα και στους οικονομικούς παράγοντες με ενιαία

¹¹³⁸ Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 39-40.

¹¹³⁹ Αναφέρεται η ιδιαίτερη υποχρέωση του Διοικητή της *Bank of England* να απευθύνεται εγγράφως προς τον *Chancellor of H.M. Treasury*, σε περίπτωση που ο πληθωρισμός μεταβληθεί πέραν της μίας μονάδας περισσότερο συγκριτικά με τη σχετική πρόβλεψη της κεντρικής τράπεζας, προς οποιαδήποτε κατεύθυνση. Βλ. και σχετικό γράφημα σχετικά με το καθεστώς λογοδοσίας των αναφερόμενων κεντρικών τραπεζών σε *European Central Bank*, 'The Accountability of the ECB', *Monthly Bulletin*, November 2002, p. 53.

¹¹⁴⁰ Βλ. προηγούμενες σχετικές αναφορές.

¹¹⁴¹ Αν και το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ είχε εξ αρχής αποφασίσει τη δημοσίευση του αποτελέσματος των συνεδριάσεών του, όπως επέτρεπε η σχετική διάταξη. Βλ. άρθρο 10.4 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹¹⁴² At <http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/archive/agendas/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹¹⁴³ Σημειωτέον ότι για την σχετική σύγκριση, κρίσιμη είναι και η διάκριση μεταξύ πρακτικών και πλήρους απομαγνητοφωνήσεως των συνεδριάσεων, με τα μεν πρώτα, στην περίπτωση π.χ. της *Monetary Policy Committee* της *Bank of England* να δημοσιοποιούνται ακόμη μέσα στην ίδια μέρα των συνεδριάσεων, τα δε δεύτερα με καθυστέρηση οκτώ ετών.

φωνή· κατά συνέπεια, η πρόβλεψη λειτουργεί τόσο ως μέσο διασφάλισης της απαιτούμενης από τη Συνθήκη ανεξαρτησίας τους, όσο και ως τρόπο διατήρησης του έργου του Διοικητικού Συμβουλίου μακριά από πολιτικά *debates* σε εθνικό επίπεδο.

Ως περαιτέρω επιχείρημα κατά της δημοσιοποίησης των πρακτικών των συνεδριάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου, διατυπώθηκε το ότι η άκριτη, «πληθωριστική» δημοσιοποίηση στοιχείων, βασισμένη αποκλειστικά στον κανόνα της ζήτησης του κοινού και όχι στην ανάγκη της ουσιαστικής ενημέρωσής του, η οποία επιτυγχάνεται μετά από συμπύκνωση των πληροφοριών¹¹⁴⁴, «βασίζεται σε μια *'legal-political'* ανάγνωση της υποχρέωσης διαφανούς δράσης, προσιδιάζοντας περισσότερο σε τηλεοπτικό *show*¹¹⁴⁵». Στον αντίποδα, εύστοχα παρατηρείται¹¹⁴⁶ ότι εάν γίνεται δεκτή η οικειοθελής δημοσιοποίηση τέτοιας φύσης στοιχείων εκ μέρους του λογοδοτούντος οργανισμού, μέσω της καθιέρωσης της απόλυτης «πληροφοριακής του αυτοδιάθεσης», είναι πιθανότερο το αποτέλεσμα να συνίσταται (επιστρέφοντας σε προηγούμενο σχετικό *debate*) σε έναν συνδυασμό μεγάλου βαθμού ανεξαρτησίας της δράσης του εμπλουτισμένου με στοιχεία διαφάνειας, παρά ανεξαρτησίας και ταυτόχρονα αποτελεσματικής λογοδοσίας του. Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, αποφασίστηκε (με πρωτοβουλία της ίδιας της ΕΚΤ, μετά από σχετική παραίνεση του Προέδρου της φινλανδικής κεντρικής τράπεζας, *E. Liikanen*) η κατά τακτά διαστήματα δημοσιοποίηση των πρακτικών αυτών, εκτός από τις ατομικές ψήφους των μελών του δ.σ., αρχής γενομένης από τις συνεδριάσεις του έτους 2015¹¹⁴⁷.

Από τις ως άνω προβλέψεις σχετικά με το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προκύπτει μια ασυνέχεια μεταξύ του πλεονασιμού προβλέψεων που αποσκοπούν στην δημοσιοποίηση εκ μέρους της Τράπεζας των πολιτικών που χαράσσει και των δράσεων που

¹¹⁴⁴ Π.χ. με την έκδοση Δελτίων Τύπου εκ μέρους της ΕΚΤ, ή διεξαγωγής συνεντεύξεων Τύπου εκ μέρους της, που θα επιλύσει το εμπόδιο της *'non-self explanatory'* φύσης των σχετικών στοιχείων.

¹¹⁴⁵ *Issing, O.*, 'Communication and Transparency- How Do Central Banks Meet These Demands?', speech by Otmar Issing, Frankfurt, 18 January 2006· at <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2006/html/sp060118.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹¹⁴⁶ Βλ. σε *Naurin, D.*, 'The European Central Bank - independent and accountable?', in Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th. (eds), *The Illusion of Accountability in the European Union*, p. 133, Routledge, 2009.

¹¹⁴⁷ Βλ. σε <http://www.ft.com/cms/s/0/4be7c664-026b-11e2-9e53-00144feabdc0.html#axzz3bHrbFnTh>, και <http://www.ft.com/cms/s/0/4be7c664-026b-11e2-9e53-00144feabdc0.html#axzz3bHrbFnTh> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

εκπονει ενώπιον των εκλεγμένων αντιπροσώπων των Ευρωπαϊών Πολιτών και της ταυτόχρονης έλλειψης πρόβλεψης μέσω επιβολής των αντιπροσώπων αυτών. Η λογοδοσία της Τράπεζας ενώπιον του Κοινοβουλίου, κεντρικός πυλώνας της δημοκρατικής λογοδοσίας του οργανισμού, σχεδόν εξαντλείται σε μια «μάχη επιχειρημάτων», εξαντλούμενη σε έναν τύπο λογοδοσίας που ταυτίζεται με την *'answerability'* και αγνοεί σχεδόν την *enforcing* πλευρά της έννοιας της λογοδοσίας¹¹⁴⁸. Στο ζήτημα της αξιολόγησης των προβλέψεων αυτών, όμως, θα επανέλθουμε μετά την παράθεση του συνόλου των μέσων λογοδοσίας της ΕΚΤ.

5.3.2. Η λογοδοσία της ΕΚΤ προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προς τα εθνικά δικαστήρια

Ο άμεσος έλεγχος της δράσης των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνεται μέσω της άσκησης ενώπιόν του τού ενδίκου βοηθήματος της προσφυγής ακυρώσεως¹¹⁴⁹, σε περίπτωση αποδοχής της οποίας αναγνωρίζεται η έλλειψη κύρους των πράξεων αυτών. Υπενθυμίζεται ότι η απόφαση του ΔΕΕ ή του Γενικού Δικαστηρίου έχει χαρακτήρα αναγνωριστικό, ως εκ τούτου δεν γίνεται, κατά το άρθρο 264 της ΣΛΕΕ, να απευθύνει δι' αυτής εντολές στα λοιπά θεσμικά όργανα της Ένωσης -τα οποία, όμως, υποχρεούνται ευθέως εκ της Συνθήκης (άρθρ. 266 ΣΛΕΕ) να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα (υπό την μορφή πράξεων ή παραλείψεων) που συνεπάγονται την εκτέλεση της απόφασης του αρμοδίου δικαιοδοτικού οργάνου-¹¹⁵⁰. Αντικείμενο του δικαστικού ελέγχου στο πλαίσιο της δίκης που ξεκινά με την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως είναι η νομιμότητα της δράσης των οργάνων της Ένωσης, ενώ οι λόγοι ακυρώσεως που μπορούν να προβληθούν σχετικώς είναι η αναρμοδιότητα του εκδώσαντος την πράξη οργάνου, η παράβαση ουσιώδους τύπου, η παράβαση των Συνθηκών ή οιοσδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους, και η κατάχρηση εξουσίας¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁸ Schedler, A., 'Conceptualizing Accountability', in Schedler, A., Diamond, L. and Plattner, M. (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (14; Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999), p. 13-28.

¹¹⁴⁹ Ασκουμένης εντός προθεσμίας δύο μηνών από την δημοσίευση ή την κοινοποίηση της πράξης στον προσφεύγοντα, άλλως από την πλήρη εκ μέρους του γνώση του πλήρους περιεχομένου της πράξης.

¹¹⁵⁰ Χριστιανός, Β., «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, Παρ. 389 επ..

¹¹⁵¹ Οι ομοιότητες τόσο με το εύρος όσο και με τους προβαλλόμενους λόγους στο πλαίσιο της «ελληνικής» αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας

Τα άρθρα 263-267 της ΣΛΕΕ¹¹⁵² προβλέπουν καθολική και αποκλειστική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των οχηματισμών του αναφορικά με τον έλεγχο της νομιμότητας και την ερμηνεία των νομοθετικών πράξεων¹¹⁵³ της ΕΚΤ¹¹⁵⁴ (εκτός, δηλαδή, των συστάσεων και των γνωμών¹¹⁵⁵), όπως και των παραλείψεων της¹¹⁵⁶. Δικαιοδοσία του Δικαστηρίου συντρέχει και στις περιπτώσεις παραβίασης εκ μέρους των εθνικών κεντρικών τραπεζών-μελών του ΕΣΚΤ των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται από το ενωσιακό δίκαιο, κατά την ενάσκηση αυτών, σύμφωνα με το άρθρο 271 παρ. 1 στοιχ. δ της ΣΛΕΕ. Όπως συμβαίνει και με τις πράξεις των υπόλοιπων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *locus standi* για την άσκηση προσφυγής προκειμένου για την ακύρωση πράξης της ΕΚΤ, αναγνωρίζεται, εκτός από τα υπόλοιπα όργανα της Ένωσης (που αποτελούν τους προνομιούχους διαδίκους - πέραν φυσικά του ελεγχόμενου), στα κράτη-μέλη, ενώ οι ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, μπορούν (ως μη-προνομιούχοι διάδικοι)¹¹⁵⁷ να προσφύγουν ενώπιον του Δικαστηρίου ζητώντας την ακύρωση¹¹⁵⁸ μόνον

και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (άρθρ. 94 παρ. 1, 95 παρ. 1α', 3 και 4 του Συντάγματος, άρθρ. 45 και 48 π.δ. 18/1989, Α' 8, άρθρ. 1 έως 4 ν. 702/1977, Α' 268 και άρθρ. 15 ν. 3068/2002, Α' 274), είναι προφανείς· βλ. και αμέσως παρακάτω στο κείμενο.

¹¹⁵² Ως συνέχεια των προϊσχυσάντων άρθρων 230 - 233 της ΣυνθΕΚ.

¹¹⁵³ Τούτων νοουμένων κατά το άρθρο 289 της ΣΛΕΕ, όσων εκδίδονται είτε με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, είτε με ειδική νομοθετική διαδικασία στις ειδικές προς τούτο προβλεπόμενες από τις Συνθήκες περιπτώσεις (άρθρ. 289 εδαφ. β' ΣΛΕΕ)· κρίσιμο, δηλαδή, εν προκειμένω είναι το στοιχείο της διαδικασίας έκδοσης της πράξης και όχι η νομική της ονομασία.

¹¹⁵⁴ Βλ. και άρθρο 35.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹¹⁵⁵ Αν και η διάκριση αυτή δεν ακολουθείται απαραίτητως· βλ. πιο κάτω στο κείμενο την απόφαση T - 496/11 του Τέταρτου Τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου.

¹¹⁵⁶ Η προσφυγή λόγω παραλείψεως ορίζεται στο άρθρο 265 ΣΛΕΕ· η εκδιδόμενη σχετικώς απόφαση είναι επίσης αναγνωριστικού χαρακτήρα, με απαραίτητο και εν προκειμένω συμπλήρωμα το περιεχόμενο του άρθρου 266 ΣΛΕΕ. Βλ. τέτοια περίπτωση προσφυγής ακυρώσεως την επ' αυτής εκδοθείσα απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Νοεμβρίου 1970, Amedeo Chevalley κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση 15/70.

¹¹⁵⁷ Υπάρχει και η κατηγορία των «μερικώς προνομιούχων διαδίκων», στην οποία εντάσσονται το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, η Επιτροπή Περιφερειών και η ίδια η ΕΚΤ, που νομιμοποιούνται για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως μόνο με σκοπό την διατήρηση των προνομίων τους· βλ. σε Χριστιανό, Β., «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, παρ. 391.

¹¹⁵⁸ Με λόγους ακύρωσης την αναρμοδιότητα του εκδόντος οργάνου, την παράβαση ουσιαστού τύπου, την παράβαση των Συνθηκών ή οποιουδήποτε άλλου κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της, και τέλος την κατάχρηση εξουσίας. Η προσφυγή θα

[...] «των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτ[ε]ς ή που το[υ]ς αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το[υ]ς αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα.»¹¹⁵⁹

Άρθρο 263 ΣΛΕΕ

Το Δικαστήριο εφαρμόζει ανέκαθεν ευλαβικά τις προϋποθέσεις σχετικώς με την ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών προς άσκηση προσφυγής ακυρώσεως. Χαρακτηριστική η Απόφαση *Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως*¹¹⁶⁰, με την οποία κρίθηκε ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκατασταθεί στην συντακτική ή αναθεωρητική εξουσία των αρμόδιων προς τούτο ενωσιακών οργάνων, «τροποποιώντας» (μέσω, π.χ., μιας ευρείας ερμηνείας τους) τις τότε προβλεπόμενες από το άρθρο 230 παρ. 4 της ΣυνθΕΚ σχετικές προϋποθέσεις.

Αντιθέτως, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας είναι αυτή που υπερέχει κατά την εξέταση της εκτελεσιμότητας ή μη της προσβαλλόμενης πράξης: όπως υπενθυμίζεται από την θεωρία¹¹⁶¹, το ΔΕΚ είχε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 διακηρύξει τις προθέσεις του ως προς το εύρος του δικαστικού ελέγχου που προτίθετο να διενεργεί επί των νομικών πράξεων των θεσμικών οργάνων των Κοινοτήτων, αδιαφόρως της νομικής τους μορφής ή της ρητής αναφοράς των Συνθηκών σε αυτές· συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της υπόθεσης της Επιτροπής κατά Συμβουλίου¹¹⁶², όπου προσβαλλόμενη πράξη ήταν τα

πρέπει ν' ασκηθεί εντός προθεσμίας δύο μηνών από τη δημοσίευση της πράξης, την κοινοποίησή της ή, ελλείψει αυτών, αφ' ης στιγμής έλαβε γνώση ο ενδιαφερόμενος (α. 263 ΣΛΕΕ).

¹¹⁵⁹Με βάση την διατύπωση αυτή διασφαλίζεται η αποτελεσματική δικαστική προστασία των πολιτών σε περιπτώσεις θέσπισης εκ μέρους των ενωσιακών οργάνων πράξεων αμέσου αποτελέσματος οι οποίες δεν χρήζουν εξειδίκευσης μέσω της θέσπισης εθνικών εκτελεστικών μέτρων· βλ. σε *Χριστιανό, Β.*, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, παρ. 416 - 418.

¹¹⁶⁰ Απόφαση της 25^{ης} Ιουλίου 2002, C-50/00 P.

¹¹⁶¹ *Πρεβεδούρου, Ε.*, «Δεκτικές ακυρωτικής προσφυγής πράξεις των οργάνων της Ένωσης – Συστάσεις»· at <https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B5%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CE%B1%CE%BA%CF%85%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%AE%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%BE%CE%B5/> (τελευταία πρόσβαση: 6.7.2018).

¹¹⁶² Απόφαση της 31^{ης} Μαρτίου 1971, AETR, 22/70 EU:C:1971:32, Επιτροπή κατά Συμβουλίου.

πρακτικά του Συμβουλίου σχετικά με τις διαπραγματεύσεις και τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας, το ΔΕΚ έκρινε ότι

«η προσφυγή ακυρώσεως πρέπει [...] να είναι δυνατή εναντίον οποιωνδήποτε πράξεων των κοινοτικών οργάνων, όποια και αν είναι η φύση ή η μορφή τους, οι οποίες αποσκοπούν στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων (effets de droit)».

Σκέψη 42 Απόφασης

Η νομολογία αυτή εφαρμόστηκε επί διαφόρων μορφών νομικών πράξεων, όπως «εσωτερικών οδηγιών» ή «εσωτερικών προανατολισμών»¹¹⁶³, κωδικών συμπεριφοράς για τις πρακτικές λεπτομέρειες εφαρμογής κανονισμού του Συμβουλίου¹¹⁶⁴, ανακοινώσεων και ενημερωτικών υπομνημάτων¹¹⁶⁵ ή επιστολών¹¹⁶⁶. Επίσης, καταγράφονται και νομολογιακά παραδείγματα στο πλαίσιο των οποίων κρίθηκε ότι «πράξεις δεκτικές προσφυγής», κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, αποτελούν όλες οι νομικές πράξεις που εκδίδονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ανεξαρτήτως του είδους τους ή του τύπου τον οποίο έχουν περιβληθεί, και οι οποίες αποσκοπούν στην παραγωγή «δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων», τα οποία συνδέει με τη μεταβολή του εξωτερικού νομικού κόσμου¹¹⁶⁷. Με πρόσφατες Αποφάσεις του (βλ., μεταξύ άλλων, Βασίλειο του Βελγίου κατά Επιτροπής¹¹⁶⁸), εκδοθείσας επί προσφυγής ακυρώσεως ασκηθείσας κατά Σύστασης της Επιτροπής σχετικά με τις αρχές για την προστασία καταναλωτών και παικτών υπηρεσιών τυχερών παιχνιδιών, το Δικαστήριο ενέμεινε στην πάγια

¹¹⁶³ Απόφαση της 6^{ης} Απριλίου 2000, Ισπανία κατά Επιτροπής, C-443/97, EU:C:2000:190.

¹¹⁶⁴ Απόφαση της 13^{ης} Νοεμβρίου 1991, Γαλλία κατά Επιτροπής, C-303/90, EU:C:1991:424.

¹¹⁶⁵ Απόφαση της 1^{ης} Δεκεμβρίου 2005, Ιταλία κατά Επιτροπής, C-301/03, EU:C:2005:727.

¹¹⁶⁶ Απόφαση της 25^{ης} Οκτωβρίου 2017, Σλοβακία κατά Επιτροπής C-593/15 P και C-594/15 P, EU:C:2017:800.

¹¹⁶⁷ Στη γραμμή αυτή, βλ Απόφαση της 11^{ης} Νοεμβρίου 1981, International Business Machines Corporation κατά Επιτροπής, C-60/81, EU:C:1981:264 και Απόφαση της 13^{ης} Φεβρουαρίου 2014, Ουγγαρία κατά Επιτροπής, C-31/13 P EU:C:2014:70.

¹¹⁶⁸ Απόφαση της 20^{ης} Φεβρουαρίου 2018, Βασίλειο του Βελγίου κατά Επιτροπής, C-16/16 P, EU:C:2018:134.

νομολογία του αποδεχόμενο την *in actu* εκτελεσιμότητα των προσβαλλομένων πράξεων¹¹⁶⁹.

Εξ άλλου, από την διατύπωση των προπαρατεθέντων άρθρων της ΣΛΕΕ προκύπτει ότι η αναθεωρητική διαδικασία της Λισαβόνας απομακρύνεται από την παραδοσιακή τάση της ταύτισης της εκτελεσιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης με την έννοια της «απόφασης» του άρθρου 230 εδαφ. δ' ΣυνθΕΚ, χωρίς να την αντικαθιστά με κάποιον συγκεκριμένο ορισμό στο νέο άρθρο 263 της ΣΛΕΕ. Εξ αυτού προκύπτει ότι η προηγηθείσα σχετική νομολογία του ΔΕΚ¹¹⁷⁰, στο πλαίσιο της οποίας παγίως η «απόφαση» διακρινόταν από τα λοιπά είδη πράξεων βάσει της δεσμευτικότητας την οποία αυτή ανέπτυξε και της εκδήλωσης εννόμων συνεπειών προς τον πολίτη, έγινε πλέον πρωτογενές δικαίωμα της Ένωσης¹¹⁷¹. Η τάση αυτή αποτελεί κοινό τόπο πλέον στις περισσότερες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, με το *Conseil d' Etat* ν' αναγνωρίζει, στο πλαίσιο της ετήσιας Έκθεσής του για το έτος 2013¹¹⁷², ως παραδεκτώσ προσβαλλόμενες με αίτηση ακυρώσεως πράξεις *soft law* ιδίως ανεξάρτητων διοικητικών αρχών.

Η τάση διεύρυνσης του παραδεκτού της προσβολής των νομικών πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης καθιερώνεται ως πρακτική και στο πλαίσιο της εξέτασης των πράξεων της ΕΚΤ: το Γενικό Δικαστήριο με την απόφασή του επί της υπόθεσης *Ηνωμένο Βασίλειο κατά ΕΚΤ*¹¹⁷³ επεξέτεινε τα όρια της δικαιοδοσίας του μέσω της διεύρυνσης της έννοιας της εκτελεσιμότητας των πράξεων οι οποίες μπορούν να προσβληθούν ενώπιόν του με προσφυγή ακύρωσης. Στο πλαίσιο της ως άνω απόφασης του Τέταρτου Τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου, θεωρήθηκε παραδεκτή προσφυγή ακύρωσης ασκηθείσα εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου κατά πράξεως της ΕΚΤ τιλοφορούμενης ως «δήλωση πολιτικής»/ *'policy*

¹¹⁶⁹ Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο εμμένει μεν στη δικαστική ασυλία των συστάσεων δυνάμει του γράμματος της Συνθήκης, από την άλλη πλευρά, όμως, αναγνωρίζει, κατ' εξαίρεση, τη δυνατότητα άσκησης ακυρωτικής προσφυγής κατά σύστασης, στην περίπτωση που η επίδικη πράξη, ακόμη και αν φέρει τον τίτλο της σύστασης, προορίζεται να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, οπότε δεν αποτελεί πραγματική σύσταση (βλ. σκέψη 29 Απόφασης).

¹¹⁷⁰ Μεταξύ πολλών άλλων, βλ. την απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 22ας Μαρτίου 2007, C-15/06 P, *Regione Siciliana κατά Επιτροπής*.

¹¹⁷¹ *Χριστιανός, Β.*, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, παρ. 405.

¹¹⁷² *Conseil d' Etat*, 'Le Droit Souple', Documentation Française, 2013.

¹¹⁷³ *Judgment of the General Court (Fourth Chamber)*, 4 March 2015, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Central Bank (ECB)*, Case T-496/11.

statement’, αντικείμενο της οποίας ήταν η ενημέρωση του κοινού επί του «πλαισίου του Ευρωσυστήματος για την πολιτική επίβλεψης των συστημάτων πληρωμών, εκκαθάρισης και διακανονισμού»/ ‘*Eurosystem Oversight Policy Framework*’. Η πράξη αυτή είχε αναρτηθεί στον ηλεκτρονικό ιστότοπο της κεντρικής τράπεζας. Με το πλαίσιο αυτό διασαφηνίστηκε το περιεχόμενο κρίσιμων για την εφαρμογή της πολιτικής επίβλεψης του Ευρωσυστήματος όρων¹¹⁷⁴ και αιτιολογήθηκε η ανάληψη δράσης εκ μέρους του ΕΣΚΤ στον συγκεκριμένο τομέα λόγω των συστημικών κινδύνων που διατρέχουν τα συστήματα πληρωμών, εκκαθάρισεως και διακανονισμού¹¹⁷⁵, όπως και η συναφής επιβολή εκ μέρους της ΕΚΤ ή των εθνικών κεντρικών τραπεζών υποχρεώσεων τήρησης προτύπων διατυπώσεων και υποχρεώσεων εκ μέρους των παρεχόντων υποδομές λειτουργικώς συναφείς με τα συστήματα πληρωμών. Στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, το Ηνωμένο Βασίλειο ζήτησε την ακύρωση του *policy statement* της ΕΚΤ, κατά το μέρος της υπ’ αυτού καθοριζόμενης πολιτικής εποπτείας για τον τόπο εγκαταστάσεως που εφαρμόζεται στους κεντρικούς αντισυμβαλλομένους οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σε κράτη μέλη που δεν μετέχουν στο Ευρωσύστημα. Επί του παραδεκτού της προσφυγής του Ηνωμένου Βασιλείου, η ΕΚΤ προέβαλλε, μεταξύ άλλων¹¹⁷⁶, ότι το επίδικο *policy statement* δεν είναι πράξη που παράγει έννομα αποτελέσματα, αλλά αντιθέτως επιβεβαιώνει απλώς την ήδη προϋφιστάμενη πολιτική για τον τόπο εγκαταστάσεως η οποία δεν είχε αμφισβητηθεί επικαίρως ενώ, σε κάθε περίπτωση, η προσβαλλόμενη πράξη στερείται εκτελεσιτότητας και ως εκ του ότι δεν εμπίπτει σε μια από τις κατηγορίες δεσμευτικών πράξεων που η ίδια η ΕΚΤ μπορεί να εκδώσει. Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τους σχετικούς ισχυρισμούς της ΕΚΤ, παραπέμποντας στην πάγια νομολογία του ΔΕΕ που υιοθετεί μια ευρύτητα στην διερεύνηση του εκτελεστού ή μη χαρακτήρα των προσβαλλομένων ενώπιόν του πράξεων των ενωσιακών οργάνων, με στόχο την παροχή πληρέστερης δικαστικής προστασίας. Με τα λόγια του ίδιου του Γενικού Δικαστηρίου,

¹¹⁷⁴ Όπως «συστήματα πληρωμών, εκκαθάρισης και διακανονισμού», έννοιες με τις οποίες νοούνται γενικώς τα «συστήματα πληρωμών (περιλαμβανομένων των μέσων πληρωμής), τα συστήματα εκκαθάρισης (περιλαμβανομένων των κεντρικών αντισυμβαλλομένων) και τα συστήματα διακανονισμού (τίτλων)» · σημείο 1 του πλαισίου για την επίβλεψη, βλ. την επικαιροποιημένη έκδοση του *policy statement* μετά την έκδοση της ως άνω Απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου· at <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eurosystemoversightpolicyframework201607.en.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹¹⁷⁵ Βλ. άρθρ. 127 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

¹¹⁷⁶ Σκέψεις 27 επ. απόφασης.

«30. [...] επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής ακυρώσεως κατά παντός μέτρου θεσμικού οργάνου, ανεξαρτήτως της φύσεως ή της μορφής του, όταν σκοπός του είναι η παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων [...]»¹¹⁷⁷. Ειδικότερα, σκοπός της νομολογίας αυτής είναι ακριβώς να αποφευχθεί το ενδεχόμενο η μορφή και η ονομασία που δίνει σε ορισμένη πράξη το όργανο που την εκδίδει να αποκλείει κατ' αποτέλεσμα την εκτίμηση της νομιμότητάς της στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, μολονότι η πράξη αυτή παράγει στην πραγματικότητα έννομα αποτελέσματα.

31. [...] το κατά πόσον ορισμένη πράξη παράγει έννομα αποτελέσματα και, άρα, μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ προϋποθέτει την εξέταση του γράμματός της και του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται¹¹⁷⁸, της ουσίας της¹¹⁷⁹ καθώς και της βουλήσεως του οργάνου που την εξέδωσε.¹¹⁸⁰»

Το Γενικό Δικαστήριο αποδέχθηκε τελικώς την εκτελεσιότητα του προσβληθέντος *policy statement* της ΕΚΤ συνεξετάζοντας τη γραμματική διατύπωση της επίδικης πράξης της ΕΚΤ¹¹⁸¹, το νομικό γεγονός της εκ μέρους της εισαγωγής ή μη νέας ρύθμισης στο νομικό κόσμο¹¹⁸² και η στάση που τήρησε η ίδια η ΕΚΤ άμα τη εκδόσει της επίδικης πράξης της¹¹⁸³. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο συνυπολόγισε ότι το πλαίσιο

¹¹⁷⁷ Με παραπομπή στις αποφάσεις του ΔΕΕ της 31ης Μαρτίου 1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 22/70, Συλλογή, ΕΥ:C:1971:32, σκέψη 39, και της 17ης Ιουλίου 2008, Αθηναϊκή Τεχνική κατά Επιτροπής, C-521/06 P, Συλλογή, ΕΥ:C:2008:422, σκέψεις 43 και 45).

¹¹⁷⁸ Κατά τις διατυπώσεις των αποφάσεων του ΔΕΕ της 20ής Μαρτίου 1997, Γαλλία κατά Επιτροπής, C-57/95, Συλλογή, ΕΥ:C:1997:164, σκέψη 18, και της 1ης Δεκεμβρίου 2005, Ιταλία κατά Επιτροπής, C-301/03, Συλλογή, ΕΥ:C:2005:727, σκέψεις 21 έως 23).

¹¹⁷⁹ Βλ. για τα σχετικά κριτήρια τις αποφάσεις του ΔΕΕ της 9ης Οκτωβρίου 1990, Γαλλία κατά Επιτροπής, C-366/88, Συλλογή, ΕΥ:C:1990:348, σκέψη 23· της 26ης Ιανουαρίου 2010, Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής, C-362/08 P, Συλλογή, ΕΥ:C:2010:40, σκέψη 52, και απόφαση Αθηναϊκή Τεχνική κατά Επιτροπής, σκέψη 30 ανωτέρω, ΕΥ:C:2008:422, σκέψη 42· βλ. επίσης, υπ' αυτή την έννοια και κατ' αναλογία, αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1991, Γαλλία κατά Επιτροπής, C-303/90, Συλλογή, ΕΥ:C:1991:424, σκέψεις 18 έως 24· της 16ης Ιουνίου 1993, Γαλλία κατά Επιτροπής, C-325/91, Συλλογή, ΕΥ:C:1993:245, σκέψεις 20 έως 23).

¹¹⁸⁰ Με παραπομπή στις Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής και Αθηναϊκή Τεχνική κατά Επιτροπής, σκέψεις 30, 42).

¹¹⁸¹ Σκέψη 49 απόφασης T-496/11.

¹¹⁸² Σκέψη 50 απόφασης T-496/11.

¹¹⁸³ Σκέψη 51 απόφασης T-496/11.

αποτελέσει αντικείμενο δημοσιότητας πέραν του εσωτερικού κύκλου της ΕΚΤ δεδομένης της δημοσιεύσεώς του στον ιστότοπό της, ότι από την περιγραφή του πλαισίου για την επίβλεψη προκύπτει ότι αυτό δεν εμφανίζεται ως απλή υπόδειξη εκ μέρους της ΕΚΤ με ρητώς ενδεικτικό χαρακτήρα, αλλά ως περιγραφή του ρόλου του Ευρωσυστήματος, πράγμα που θα μπορούσε να οδηγήσει τους ενδιαφερομένους στο συμπέρασμα ότι καταγράφει αρμοδιότητες που οι Συνθήκες έχουν πράγματι αναθέσει στην ΕΚΤ και στις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, και ότι στο επίδικο απόσπασμα του πλαισίου για την επίβλεψη, το οποίο αφορά τον τόπο εγκαταστάσεως των κεντρικών αντισυμβαλλομένων που έχουν αντικείμενο την εκκαθάριση συναλλαγών επί χρηματοπιστωτικών τίτλων χρησιμοποιείται επιτακτική γραμματική διατύπωση, πρόσφορη για την άμεση εφαρμογή στην πράξη των πορισμάτων του επίδικου πλαισίου¹¹⁸⁴.

Αναφορικά με την αδικοπρακτική ευθύνη της ΕΚΤ, σύμφωνα με ρητή *ad hoc* πρόβλεψη του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 340 της ΣΛΕΕ, αυτή υποχρεούται ν' αποκαθιστά κάθε ζημία που προξενείται από «την ίδια» (ήτοι, από όργανό της, ή τους υπαλλήλους της, *de iure* ή *de facto*, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, «σύμφωνα με τις γενικές αρχές [του] δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών». Η ρύθμιση του ζητήματος αυτού προκειμένου για τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών, επαφίεται στο κατά περίπτωση οικείο εθνικό δίκαιο.

Περαιτέρω, εγκαθιδρύεται δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων προκειμένου για τις διαφορές της ΕΚΤ με τους πιστωτές και χρεοφειλέτες της ή με οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο, στις περιπτώσεις που δεν αφορούν διαφορά εμπίπτουσα στην δικαιοδοσία του ΔΕΕ, εκτός εάν έχει συμφωνηθεί σχετικά ρήτρα παρέκτασης της αρμοδιότητας αυτού¹¹⁸⁵. Τέλος, το ΔΕΕ είναι αρμόδιο για όλες τις διαφορές ανάμεσα στην ΕΚΤ και τους υπαλλήλους της¹¹⁸⁶.

* * *

¹¹⁸⁴ Σκέψεις 32-39 απόφασης T-496/11.

¹¹⁸⁵ Άρθρο 35.2, 4 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹¹⁸⁶ Άρθρο 36 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

Εννέα χρόνια μετά την ‘*Olaf*’¹¹⁸⁷, μέσω της οποίας το Δικαστήριο επικύρωσε πανηγυρικά το καθεστώς ανεξαρτησίας της ΕΚΤ, η νομολογία του ΔΕΕ απέκτησε και πάλι ενδιαφέρον για την κεντρική τράπεζα, σ’ ένα κρίσιμο σημείο όχι μόνο για την κεντρική τράπεζα, αλλά για την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συνέχεια της νομολογίας προέκυψε εν όψει του ελέγχου εκ μέρους του ενωσιακού δικαστή του ρόλου της ΕΚΤ στην Τρόικα, ζήτημα στο οποίο αναφερθήκαμε αναλυτικά στο Πρώτο Κεφάλαιο¹¹⁸⁸. Ο έλεγχος αυτός έγινε σε δύο στάδια: πρώτα, στο πλαίσιο της απόφασης *Pringle*¹¹⁸⁹, το ΔΕΕ εξέτασε την συμβατότητα των αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν στην ΕΚΤ βάσει της ιδρυτικής Συνθήκης του *ESM*¹¹⁹⁰, αποφαινόμενο θετικώς· στη συνέχεια, στην υπόθεση των *OMT’s*¹¹⁹¹ (ή, άλλως, ‘*Gauweiler*’), το Δικαστήριο επιχείρησε να οριοθετήσει την περιοχή εντός της οποίας η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών παραμένει συμβατή με το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Η εξέταση των αποφάσεων θ’ ακολουθήσει και εδώ την ίδια (χρονική και λογική) ακολουθία.

* * *

Η απόφαση *Pringle*¹¹⁹² του ΔΕΕ συζητήθηκε και εκδόθηκε¹¹⁹³ μετά από υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων από το Ανώτατο Δικαστήριο της

¹¹⁸⁷ Judgment of the Court of 10 July 2003, *Commission of the European Communities v European Central Bank*, Case C-11/00, E.C.R. 1-7147· βλ. ανάλυση ως άνω, στην Παράγραφο υπό 5.1.1.

¹¹⁸⁸ Βλ. ως άνω Παράγραφο υπό 1.2.3.5.

¹¹⁸⁹ Judgment of the Court (Full Court), 27 November 2012, *Thomas Pringle v Government of Ireland and Others*, Reference for a preliminary ruling from the Supreme Court, Case C-370/12.

¹¹⁹⁰ Συνθήκη της 11^{ης} Ιουλίου 2012, T/ESM 2012-LT/el 1, EE L 91 της 6.4.2011, σ. 1-60, τροποποιητική του άρθρου 136 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βάσει της Απόφασης 2011/199 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25^{ης} Μαρτίου 2011, EE L 91, 6.4.2011. p. 1-2, η οποία ενεργοποίησε την αποκαλούμενη «απλοποιημένη διαδικασία τροποποίησης των Συνθηκών»· αναλυτικότερη αναφορά στη Συνθήκη αυτή επιχειρήσαμε στην ως άνω Παράγραφο υπό (1.2.1).

¹¹⁹¹ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, *Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag*, Request for a preliminary ruling from the Bundesverfassungsgericht, Case C-62/14.

¹¹⁹² Judgment of the Court (Full Court), 27 November 2012, *Thomas Pringle v Government of Ireland and Others*, Reference for a preliminary ruling from the Supreme Court, Case C-370/12· βλ. ανάπτυξη στην ως άνω Παράγραφο υπό (5.1).

Ιρλανδίας στο πλαίσιο της ενώπιόν του προσφυγής κατά της επικύρωσης εκ μέρους της Ιρλανδίας της Συνθήκης του *ESM* για λόγους πλημμελειών της διαδικασίας ψήφισής της και αντίθεσης του περιεχομένου της στο ενωσιακό δίκαιο, λίγο μόλις καιρό μετά την επικύρωση εκ μέρους του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας¹¹⁹⁴ της συμβατότητας αυτής με τις αρχές της κρατικής κυριαρχίας, οι οποίες προκύπτουν από τον *Grundgesetz*. Ήταν η σειρά του ΔΕΕ ν' αποφανθεί επί της συμβατότητας της απόφασης 2011/99 του Συμβουλίου και της ιδρυτικής Συνθήκης του Μηχανισμού με τις απονεμηθείσες αρμοδιότητες στην Ένωση, με τις διατάξεις περί ΟΝΕ, με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης¹¹⁹⁵ και με όλο το πλέγμα των θεμελιωδών αρχών του ενωσιακού δικαίου. Σε περίπτωση έλλειψης συμφωνίας της διεθνούς ιδρυτικής του *ESM* Συνθήκης με το ενωσιακό δίκαιο, θα θεμελιωνόταν ευθύνη των κρατών-μελών που την συνήψαν απέναντι στην Ένωση για παραβίαση του δικαίου της, που θα συνεπαγόταν σύμφωνα με το άρθρο 260 της ΣΛΕΕ υποχρέωσή τους να την ακυρώσουν¹¹⁹⁶. Στο πλαίσιο της δίκης, υπέβαλαν παρατηρήσεις δώδεκα κράτη-μέλη και τρία θεσμικά όργανα της Ένωσης. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, αφορούσε στη νομιμότητα της τροποποίησης του άρθρου 136 της ΣΛΕΕ από την Απόφαση του Συμβουλίου και την ιδρυτική Συνθήκη του *ESM* βάσει της απλοποιημένης διαδικασίας του άρθρου 48 παρ. 6 ΣΛΕΕ· το δεύτερο, βάσει και του τρόπου με το οποίο απάντησε το ΔΕΕ, άπτεται του ενδιαφέροντος (α) της συμβατότητας της Συνθήκης του *ESM* με τις αρμοδιότητες της Ένωσης στον τομέα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής, (β) της ενδεχόμενης παραβίασης της «ρήτρας μη-διάσωσης»/ *'non-bail out clause'* του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, (γ) της συμβατότητας των προβλεπόμενων νέων αρμοδιοτήτων των ενωσιακών οργάνων στο πλαίσιο

¹¹⁹³ Με την ταχεία διαδικασία των άρθρων 23^α του Οργανισμού του ΔΕΕ και 105 παρ. 1 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου· η γραπτή και η προφορική διαδικασία της υπόθεσης ολοκληρώθηκαν εντός διαστήματος μικρότερου των τεσσάρων μηνών.

¹¹⁹⁴ Με την από 12 Σεπτεμβρίου 2012 απόφασή του.

¹¹⁹⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union 2000/C 364/01, 18.12.2000.

¹¹⁹⁶ Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, βάσει των αρχών της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και του θεμελιώδους καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών-μελών του άρθρ. 4 παρ. 3 της ΣΕΕ· βλ. ενδεικτικώς την απόφαση επί της υπόθεσης C-55/00, Judgment of the Court of 15 January 2002, Elide Gottardo v Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Reports of Cases 2002 I-00413, όπως και *Περάκη, Μ.*, «Παρουσίαση και Σχολιασμός της Απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Υπόθεση Pringle (C-370/12) σε Σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό Αυστηρούς Όρους Παροχή Χρηματοοικονομικής Βοήθειας Προς Κράτος Μέλος της Ευρωζώνης», ΝοΒ, Τόμος 61, 572-594, 2013, σελ. 579, απ' όπου και η ως άνω παραπομπή.

του *ESM* και, τέλος, (δ) της σχέσης ή μη μεταξύ των ρυθμιστικών περιεχομένων της Συνθήκης *ESM* και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Όπως προαναγγέλθηκε από το Μέρος II.iv, θα εξετάσουμε εδώ τα πορίσματα του Δικαστηρίου επί του ως άνω ζητήματος υπό (γ) του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, ως σχετιζόμενο με τον ρόλο της ΕΚΤ στη νέα πραγματικότητα του εισήχθη με τον *ESM*· ενώ θα παρατεθούν και τα πορίσματα του ΔΕΕ επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, ως νομικώς απαραίτητο συμπλήρωμα.

Ως προς το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, αναφορικά με τη νομιμότητα της τροποποίησης του άρθρου 136 της ΣΛΕΕ από την Απόφαση του Συμβουλίου και την ιδρυτική Συνθήκη του *ESM* βάσει της απλοποιημένης διαδικασίας του άρθρου 48 παρ. 6 ΣΛΕΕ¹¹⁹⁷, το Δικαστήριο, αφού τόνισε ότι ελέγχει βάσει της απονεμημένης σ' αυτό δικαιοδοσίας το κύρος του κανόνα του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου (της απόφασης, δηλαδή, του Συμβουλίου) και όχι του πρωτογενούς που εισήχθη βάσει αυτού¹¹⁹⁸, προέβη σ' έναν αρκετά ουσιαστικό έλεγχο του κατά πόσον η νέα παράγραφος του άρθρου 136 της ΣΛΕΕ τροποποιεί την ήδη διαμορφωθείσα διαρρύθμιση των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κρατών-μελών, εισάγοντας έτσι απαγορευμένη τροποποίηση (έστω και έμμεση), μέσω της απλοποιημένης διαδικασίας, των διατάξεων των άρθρων 2 έως 5 της ΣΛΕΕ περί αρμοδιοδοσίας, ειδικώς ως προς τα πεδία της οικονομικής πολιτικής (όπου επιβάλλεται απλώς συντονισμός των εθνικών πολιτικών, κατά τα άρθρα 2 παρ. 3 και 5 παρ. 1 της ΣΛΕΕ) και της νομισματικής πολιτικής, όπου η αρμοδιότητα της Ένωσης είναι αποκλειστική, κατά το άρθρο 3 παρ. 1 στοιχ. γ' της ΣΛΕΕ. Προσεγγίζοντας τον σκοπό του *ESM*, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της, και της σχετικής με αυτόν τροποποίησης της ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο έκρινε ότι η τελεολογία τους

«56. [...] διακρίνεται σαφώς από τον σκοπό της διατηρήσεως της σταθερότητας των τιμών που συνιστά τον πρωταρχικό σκοπό της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης. Συγκεκριμένα, μολονότι η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ μπορεί να έχει επιπτώσεις στη σταθερότητα του νομίσματος που χρησιμοποιείται στη ζώνη αυτή, εντούτοις ένα μέτρο οικονομικής πολιτικής δεν μπορεί να εξομοιωθεί με ένα μέτρο

¹¹⁹⁷ Για περισσότερες λεπτομέρειες επί της διαδικασίας, βλ. Περράκης, Μ., «Η Νομοθετική Διαδικασία στην Ένωση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: Αλλαγές και Κατευθύνσεις», ΕφΔΔ, Ειδικό Τεύχος 2010, σελ. 335.

¹¹⁹⁸ Σκέψη 31 Απόφασης.

νομοματικής πολιτικής απλώς επειδή ενδέχεται να έχει έμμεσες συνέπειες για τη σταθερότητα του ευρώ.

57. Όσον αφορά, αφετέρου, τα μέσα που προβλέπονται για την επίτευξη του σκοπού αυτού, η απόφαση 2011/199 ορίζει απλώς ότι ο μηχανισμός σταθερότητας θα παρέχει την τυχόν απαιτούμενη χρηματοοικονομική συνδρομή, χωρίς να προβλέπει οτιδήποτε άλλο σχετικά με τη λειτουργία του εν λόγω μηχανισμού. Η παροχή, ωστόσο, χρηματοοικονομικής συνδρομής σε κράτος μέλος δεν εμπίπτει προφανώς στη νομοματική πολιτική.»

Με τον τρόπο αυτό, ο *ESM* αντιμετωπίστηκε ως μια συμπληρωματική (πάραυτα μόνιμη, εξ ου και διακρινόμενη από τα άρθρα 122 παρ. 2 και 143 παρ. 2 ΣΛΕΕ) πτυχή ενός αναδυομένου κανονιστικού πλαισίου για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης. Κρίθηκε έτσι ότι πληρούται η πρώτη προϋπόθεση αναθεώρησης των Συνθηκών, ήτοι το να αφορά η τροποποίηση περιοριστικώς το «Τρίτο Μέρος» της ΣΛΕΕ, μη εισάγοντας παράλληλα ούτε έμμεση μεταβολή των διατάξεων του «Πρώτου Μέρους», όπως αναφέρθηκε. Εξ άλλου, κρίθηκε ότι πληρούται και η δεύτερη τιθέμενη από το άρθρ. 48 παρ. 6 της ΣΛΕΕ προϋπόθεση περί απαγόρευσης επέκτασης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης μέσω της «απλοποιημένης διαδικασίας», αφού

«[...] Με την εν λόγω τροποποίηση ουδεμία νέα αρμοδιότητα ανατίθεται στην Ένωση. Πράγματι, η τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ από την απόφαση 2011/199 δεν δημιουργεί νέα νομική βάση με σκοπό να καταστεί δυνατή η ανάληψη από την Ένωση δράσης η οποία δεν ήταν δυνατή πριν από την έναρξη ισχύος της τροποποιήσεως της ΣΛΕΕ.»¹¹⁹⁹

Συνεπώς, δεδομένων των αυστηρών όρων υπό τους οποίους εξαρτάται η παροχή οικονομικής βοήθειας προς τα κράτη-μέλη που θα την ζητήσουν (οι οποίοι ερμηνεύτηκαν από το Δικαστήριο ως πρόσθετη διασφάλιση της τήρησης των διατάξεων περί οικονομικής διακυβέρνησης της ΟΝΕ¹²⁰⁰), η επικύρωση της νομιμότητας της διαδικασίας ίδρυσης του *ESM* εκ μέρους του Δικαστηρίου ήταν πλήρης.

Στο πλαίσιο των ζητημάτων που εξετάστηκαν για την απάντηση του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, το ΔΕΕ αποφάνθηκε και επί της

¹¹⁹⁹ Σκέψη 73 Απόφασης.

¹²⁰⁰ Σκέψεις 69 και 72 Απόφασης.

συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο των προβλεπόμενων νέων αρμοδιοτήτων των ενωσιακών οργάνων (συγκεκριμένα της Επιτροπής, του ίδιου του ΔΕΕ αλλά και της ΕΚΤ, οι οποίες θα μας απασχολήσουν εν προκειμένω) στο πλαίσιο του *ESM*. Το ερωτών Ανώτατο Δικαστήριο της Ιρλανδίας προκάλεσε τη γνώμη του ΔΕΕ αναφορικά με το νομικό ζήτημα του κατά πόσον η ανάθεση των νέων αρμοδιοτήτων αυτών έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 13 ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο κάθε θεσμικό όργανο της Ένωσης δρα εντός των ορίων των ανατεθεισών σ' αυτό αρμοδιοτήτων από τις Συνθήκες. Το ζήτημα δεν ετέθη για πρώτη φορά, αφού ήδη από τον πρώτο μηχανισμό παροχής βοήθειας προς την Ελλάδα της συμβατότητας με το δίκαιο της ΕΕ είχε συζητηθεί επί της ίδιας βάσεως η ανάθεση εποπτικών επί της τήρησης των όρων του προγράμματος διάσωσης ή άλλων αρμοδιοτήτων σε ενωσιακά όργανα¹²⁰¹. Ομοίως και στην περίπτωση της Συνθήκης για την Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ/ *'Fiscal Compact Treaty'*¹²⁰², χωρίς φυσικά την ένταση με την οποία ο αντίστοιχος διάλογος έλαβε χώρα στο πλαίσιο της *Pringle*.

Το ΔΕΕ, εμμένοντας στην από μακρού νομολογιακή του θέση¹²⁰³ σχετικά με την ανάθεση αρμοδιοτήτων στα όργανα της ΕΕ εκ μέρους των κρατών-μελών στους τομείς που εκφεύγουν της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, υπενθύμισε ότι κάτι τέτοιο είναι συμβατό με το δίκαιο των Συνθηκών, υπό την αυστηρή προϋπόθεση όμως ότι τα ανατιθέμενα καθήκοντα δεν αλλοιώνουν τις αρμοδιότητες που οι Συνθήκες έχουν ήδη αναθέσει στα όργανα αυτά¹²⁰⁴. Ειδικώς για την περίπτωση των παραχωρούμενων αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο του *ESM*, το Δικαστήριο

¹²⁰¹ *Περάκης, Μ.*, «Μελέτη του Μνημονίου Συνεννόησης και της Δανειακής Σύμβασης μεταξύ Ελλάδος και Κρατών Μελών της Ευρωζώνης με Σημείο Αναφοράς το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Διατυπώσεις και Κριτική», *ΧρηΔικ*, 2/2010, σελ. 163.

¹²⁰² Του γνωστού και ως «Δημοσιονομικού Συμφώνου», διακυβερνητικής συνθήκης μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, τεθείσας σε ισχύ από τον Ιανουάριο του 2013· at <https://www.consilium.europa.eu/media/20383/st00tscg26-el-12.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018). Βλ. *De Witte, B.*, 'Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty', *EUI Working Paper*, 2012/09, p. 7· *Περάκης, Μ.*, «Παρουσίαση και Σχολιασμός της Απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Υπόθεση *Pringle* (C-370/12) σε Σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό Αυστηρούς Όρους Παροχή Χρηματοοικονομικής Βοήθειας Προς Κράτος Μέλος της Ευρωζώνης», *NoB*, Τόμος 61, 572-594, 2013, σελ. 586, απ' όπου και η ως άνω παραπομπή.

¹²⁰³ Ενδεικτικώς, βλ. *Judgment of the Court of 30 June 1993, European Parliament v Council of the European Communities and Commission of the European Communities, Joined cases C-181/91 and C-248/91, 1993 I-03685*, και *Judgment of the Court of 2 March 1994, European Parliament v Council of the European Union, Case C-316/91, 1994 I-00625*.

¹²⁰⁴ Σκέψη 158 απόφασης *Pringle*.

έκρινε ότι οι σχετικές προβλέψεις δεν αντιτίθενται στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, αφού δεν αφορούν αρμοδιότητες που εμπίπτουν σε τομέα αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, δεν περιλαμβάνουν την εξουσία λήψης δεσμευτικών αποφάσεων, ούτε αλλοιώνουν τις ήδη ανατεθείσες από τις Συνθήκες αρμοδιότητες στα ενωσιακά όργανα¹²⁰⁵.

Ειδικώς για την ΕΚΤ, στο πλαίσιο της Συνθήκης του *ESM* περιλήφθηκε σειρά προβλέψεων περί συμμετοχής της στο όργανο διοίκησης του διεθνούς οργανισμού αυτού αλλά και συνδρομής της στη σύναψη και εκτέλεση των μνημονίων χρηματοδότησης των κρατών-μελών. Συγκεκριμένα, προβλέφθηκαν: η ενεργοποίηση διαδικασίας έκτακτης ψηφοφορίας εφόσον τόσο η Επιτροπή όσο και η ΕΚΤ συμπεραίνουν ότι η μη επείγουσα έκδοση μιας απόφασης για τη χορήγηση ή την υλοποίηση χρηματοπιστωτικής συνδρομής, όπως καθορίζεται στα άρθρα 13 έως 18 της Συνθήκης *ESM* θα απειλούσε την οικονομική και χρηματοπιστωτική βιωσιμότητα της ζώνης του ευρώ¹²⁰⁶. η συμμετοχή στις συνεδριάσεις του συμβουλίου διοικητών του *ESM* του προέδρου της ΕΚΤ ως παρατηρητή¹²⁰⁷. η δυνατότητα του προέδρου της ΕΚΤ να ορίσει έναν παρατηρητή στο συμβούλιο διευθυντών του *ESM*¹²⁰⁸. και, τέλος, η συμμετοχή της ΕΚΤ στις διαπραγματεύσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (και ίσως του ΔΝΤ) με το ενδιαφερόμενο μέλος του *SSM* για τους όρους του προς σύναψη μνημονίου κατανόησης, όπου θα περιγράφονται αναλυτικά οι όροι που θα συνδέονται με τη διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής¹²⁰⁹, αλλά και η συνδρομή εκ μέρους της ΕΚΤ στην Επιτροπή για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης του κράτους-μέλους προς τους όρους που συνοδεύουν τη διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής. Για τις νέες αυτές αρμοδιότητες αυτές της ΕΚΤ, το ΔΕΕ απεφάνθη ότι:

«Όσον αφορά τα καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ από τη Συνθήκη ΕΜΣ, αυτά είναι σύμφωνα με τα διάφορα καθήκοντα τα οποία η ΣΛΕΕ και το καταστατικό του ΕΣΚΤ αναθέτουν στο εν λόγω θεσμικό όργανο. Συγκεκριμένα, με τα καθήκοντα που της ανατίθενται στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΜΣ, η ΕΚΤ υποστηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές που εφαρμόζονται στην Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 282

¹²⁰⁵ Σκέψεις 159-162 απόφασης *Pringle*.

¹²⁰⁶ Άρθρο 4 παρ. 4 Συνθήκης *ESM*.

¹²⁰⁷ Άρθρο 5 παρ. 3 Συνθήκης *ESM*.

¹²⁰⁸ Άρθρο 6 παρ. 2 Συνθήκης *ESM*.

¹²⁰⁹ Άρθρο 13 Συνθήκης *ESM*.

παράγραφος 2 ΣΛΕΕ. Εξάλλου, από το άρθρο 6.2 του καταστατικού της ΕΣΚΤ προκύπτει ότι η ΕΚΤ μπορεί να συμμετέχει σε διεθνείς νομισματικούς οργανισμούς. Το άρθρο 23 του εν λόγω καταστατικού επιβεβαιώνει ότι η ΕΚΤ μπορεί να «συνάπτει σχέσεις [...] με διεθνείς οργανισμούς».¹²¹⁰

Στο πιο κρίσιμο ίσως σημείο για την διατήρηση της συνοχής της Ευρωζώνης, ίσως δε και της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Δικαστήριο επικύρωσε αφ' ενός τη συμβατότητα της Συμφωνίας *ESM* με το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης (ιδίως με το άρθρο 13 της ΣΕΕ), και αφ' ετέρου της απονομής αρμοδιότητας στα όργανα της ΕΕ από διεθνείς συνθήκες συναφθείσες από κράτη-μέλη της, διευρύνοντας τελεολογικώς το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 273 της ΣΛΕΕ. Παρά τις κατηγορίες που δέχθηκε για ακροβασία μεταξύ νομικού συλλογισμού και πολιτικοκοινωνικών συσχετισμών, η παραδοσιακή ευελιξία της ελάσσονος προτάσεως και ο ρόλος του ΔΕΕ ως οργάνου μιας ένωσης κρατών που ήθελε να ζήσει μέσω της ήπιας αλλαγής της, αποτελεί σίγουρα έναν ενδιαφέροντα αντίλογο, ερειδόμενο πλέον και στην αυξημένης τυπικής ισχύος διάταξη του άρθρου 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, η συμμετοχή της ΕΚΤ στην «επόμενη μέρα» της διαμόρφωσης της νομισματικής (ίσως, *de facto*, και της οικονομικής) ζωής της Νομισματικής Ένωσης και των πολιτών της, επικυρώθηκε νομολογιακώς από το κατ' εξοχήν αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο. Το ζήτημα, πλέον, ήταν με τι όρους θα λάβει χώρα η συμμετοχή αυτή, από την άποψη της προσαρμογής της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ στα νέα δεδομένα και, σε περίπτωση διατήρησης ή έτι περαιτέρω ισχυροποίησής της, της πρόβλεψης αποτελεσματικών μηχανισμών δημοκρατικής λογοδοσίας της ως αντίβαρο.

* * *

Στο πλαίσιο της υπόθεσης C-62/14¹²¹¹, στο Δικαστήριο ανατέθηκε η κρίση επί της νομιμότητας του προγράμματος 'OMT', το οποίο αφορούσε την δυνατότητα αγοράς εκ μέρους την ΕΚΤ απεριόριστου αριθμού ομολόγων ωρίμανσης ενός έως τριών ετών εκδόσεως των κρατών-μελών της Ευρωζώνης από τις δευτερογενείς αγορές. Η πρόβλεψη του *OMT*

¹²¹⁰ Σκέψη 165 απόφασης *Pringle*.

¹²¹¹ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, *Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag*, Request for a preliminary ruling from the Bundesverfassungsgericht, Case C-62/14.

αποφασίστηκε τον Αύγουστο του 2012 και ανακοινώθηκε από τον *M. Draghi* κατά τη διάρκεια συνέντευξης Τύπου στις 6 Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους. Υπενθυμίζεται ότι η αγορά αυτή ομολόγων λαμβάνει χώρα υπό την προϋπόθεση, μεταξύ άλλων¹²¹², της προηγούμενης υπαγωγής του κράτους-μέλους σε πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας¹²¹³, υπό τον όρο της τήρησης των δεσμεύσεων που το κράτος είχε αναλάβει προς τον σκοπό της δημοσιονομικής του προσαρμογής και εφόσον το εν λόγω πρόγραμμα προέβλεπε τη δυνατότητα πραγματοποιήσεως αγορών από τους ως άνω μηχανισμούς στην πρωτογενή αγορά¹²¹⁴. Ακριβώς τα στοιχεία της απουσίας πρόβλεψης περί *ex ante* προκαθορισμού ανώτατου ορίου στις συναλλαγές της ΕΚΤ και της (εν είδει αντισταθμίσεως) υφ' όρων παροχής της χρηματοδότησης αυτής προς τα ενδιαφερόμενα κράτη-μέλη, είναι που διαφοροποιούν ουσιωδώς¹²¹⁵ το πρόγραμμα *OMT* από εκείνο της ποσοτικής χαλάρωσης της ΕΚΤ (*QE*)¹²¹⁶.

¹²¹² Οι υπόλοιπες, συνίσταντο στα εξής: Οι πράξεις θα επικεντρώνονταν στο βραχυπρόθεσμο τμήμα της καμπύλης αποδόσεων, δεν θα θεοπίζονταν προηγούμενοι ποσοτικοί περιορισμοί, η ΕΚΤ θα ετύγχανε της ίδιας μεταχειρίσεως με τους ιδιώτες πιστωτές, και, τέλος, η ΕΚΤ θα δεσμευόταν να «αποστειρώσει» πλήρως τη δημιουργηθείσα ρευστότητα.

¹²¹³ Αφ' ότου αντικατέστησε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας / *EFSF*.

¹²¹⁴ At http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²¹⁵ *European Central Bank*, Technical features of Outright Monetary Transactions, Directorate General Communications, 6 September 2012· at https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²¹⁶ Στο πλαίσιο του μέτρου αυτού άσκησης νομισματικής πολιτικής, η ΕΚΤ άρχισε να αγοράζει τίτλους (ομόλογα) από τις εμπορικές τράπεζες τον Μάρτιο του 2015, με στόχο την αύξηση της τιμής των τίτλων αυτών και την συνακόλουθη δημιουργία χρήματος στο τραπεζικό σύστημα. Με τον τρόπο αυτό, επιδιώκεται η μείωση μιας ευρείας σειράς επιτοκίων, με άμεσο όφελος την παροχή φθηνότερων δανείων στην αγορά, αφού οι αρνητικοί αποταμιευτές (επιχειρήσεις και καταναλωτές) θα μπορούν να δανείζονται περισσότερα χρήματα και η αποπληρωμή των δανείων τους να κοστίζει λιγότερο. Στόχος της δράσης αυτής είναι να δοθεί ώθηση στην κατανάλωση και στις επενδύσεις, μέσω δε της αύξησης της κατανάλωσης και των επενδύσεων να στηριχθεί η οικονομική ανάπτυξη και η δημιουργία θέσεων εργασίας. Παρά την «αναπτυξιακή» αυτή χροιά της ακολουθούμενης πολιτικής εκ μέρους της ΕΚΤ, αυτή δεν ξεχνά τον βασικό στόχο που της έχει ανατεθεί από τις Συνθήκες, αφού καθώς οι τιμές αυξάνονται, η ΕΚΤ στοχεύει να επιτύχει ρυθμό πληθωρισμού κάτω αλλά πλησίον του 2% μεσοπρόθεσμα. *European Central Bank*, 'How quantitative easing works'· at https://www.ecb.europa.eu/explainers/showme/html/app_infographic.el.html (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

Η πολιτική αυτή της ΕΚΤ, εντασσόμενη στο πλαίσιο δράσεων της προκειμένης της κρίσης δημόσιου χρέους διαφόρων κρατών-μελών¹²¹⁷, στόχευσε, κατά την ίδια, «προς την σταθεροποίηση της οικονομίας της ζώνης του Ευρώ» και προς την διάσωση του ίδιου του ενιαίου νομίσματος μέσω της θέσης αναχώματος στις «κερδοσκοπικές» πιέσεις επί των πλέον αδύναμων δημοσιονομικά κρατών-μελών, ιδίως μετά τις ανεξέλεγκτες αυξήσεις που παρουσιάστηκαν στα ασφάλιστρα κινδύνου που επιβάλλονταν την κρίσιμη εκείνη περίοδο στα κρατικά ομόλογα των κρατών αυτών¹²¹⁸ - όπως συμβαίνει, δηλαδή, στην πλειονότητα των επεμβάσεων που στοχεύουν στην διασφάλιση της πιστοληπτικής ικανότητας, η λειτουργία του προγράμματος *OMT* στόχευσε εξ αρχής περισσότερο στην πρόληψη μέσω της δημιουργίας ενός δικτυού ασφαλείας¹²¹⁹. Κινούμενη πλέον στο χώρο των μη-συμβατικών μέσων άσκησης νομισματικής πολιτικής, η ΕΚΤ ακολούθησε αντίστοιχο αίτημα από το εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και των αγορών, που υποδείκνυαν τη διεύρυνση του προηγούμενου σχετικού προγράμματος ‘*SMP*’, προκειμένου η συμμετοχή της κεντρικής τράπεζας στη διαδικασία αντιμετώπισης της κρίσης χρέους κρατών-μελών της ευρωζώνης να λάβει

¹²¹⁷ Πρβλ. το ‘*Securities Market Programme*’ / ‘*SMP*’ (‘Decision on Establishing a Securities Market Programme, European Central Bank, 2010 O.J. (L 124) 8, το οποίο έληξε στις 6 Σεπτεμβρίου του 2012, για να αντικατασταθεί από το *OMT*. Αφορούσε και αυτό στην εκ μέρους της ΕΚΤ (χωρίς προϋποθέσεις) εξαγορά περιορισμένου αριθμού κρατικών ομολόγων (συνολικού ύψους 256 δις. ευρώ) από τη δευτερογενή αγορά, χωρών των οποίων τα ομόλογα χτυπήθηκαν εκκωφαντικότερα από τις αυξήσεις των ασφαλιστρών κινδύνου (τελικά, στο πρόγραμμα συμμετείχαν οι Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία και Ιρλανδία). Σύμφωνα με δηλώσεις του *M. Draghi*, το πρόγραμμα στόχευε ‘*ensuring the proper transmission of monetary- policy impulses to the wider economy and, ultimately, to the general price level*’ at <http://www.bloomberg.com/news/2010-06-18/trichet-says-ecb-s-bond-purchasing-program-will-be-time-bound-in-nature-.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018),

τη στιγμή που η ΕΚΤ προσδιόριζε τον ίδιο στόχο στην επίτευξη σταθερότητας των τιμών (δηλ. χαμηλού πληθωρισμού), σε ευθυγράμμιση με τις καταστατικές της αρμοδιότητες. Για το Δελτίο Τύπου της ΕΚΤ, βλ. *European Central Bank*, Statement by the President of the ECB, Press Release, Aug. 7, 2011· at <http://www.ecb.eu/press/pr/date/2011/html/pr10807.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²¹⁸ Για ανάπτυξη της σχετικής θεωρίας, βλ. σε *Duncan, E.*, ‘Legalizing European Central Bank Bond Purchases: How the ECB Can Protect Its Own Legitimacy and the Future of the Euro’, 45 *George Washington International Law Review*, 2013, p. 183 – 213.

¹²¹⁹ *European Central Bank*, Technical features of Outright Monetary Transactions, Directorate General Communications, 6 September 2012· at https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

υπολογίσιμες διαστάσεις¹²²⁰. Ωστόσο, παρά τη θερμή υποδοχή του νέου, σημαντικά διευρυμένου προγράμματος αγοράς ομολόγων εκ μέρους των επενδυτών, οι πολιτικές αντιδράσεις (ιδίως από το εσωτερικό της ΕΕ, αλλά και εκ μέρους κυβερνήσεων κρατών-μελών) ήταν σημαντικές: οι πρωτοβουλίες της ΕΚΤ «κατηγορήθηκαν» ότι συνιστούν νομισματική χρηματοδότηση, απολύτως ανάλογη δηλαδή της έκδοσης εργαλείων άμεσης εξαγοράς χρέους εκ μέρους των κρατών-μελών που θα ζητήσουν την ένταξή τους στο πρόγραμμα αγοράς ομολόγων¹²²¹, κάτι, όπως υποστήριξαν, εκτός των απονεμημένων από τις Συνθήκες και το Καταστατικό της αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ. Περαιτέρω, εκφράστηκαν φόβοι ότι θα οδηγήσουν στην αύξηση του πληθωρισμού, σε αντίθεση με τη σχετική κύρια καταστατική υποχρέωση της ΕΚΤ. Ο ίδιος ο Πρόεδρος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, μάλιστα, διετύπωσε δημόσια τις επιφυλάξεις του για τη νομιμότητα των σχετικών κινήσεων της ΕΚΤ¹²²², τις οποίες έδειχνε να συμμερίζεται και ο ίδιος ο *M. Draghi*, λίγο μετά την ανάληψη των νέων του καθηκόντων ως προέδρου της ΕΚΤ¹²²³. Ωστόσο, η ευθεία απειλή που συνεπαγόταν για το ενιαίο νόμισμα και για το μέλλον της ίδιας της ΕΕ ίσως, η κρίση του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος και οι μηχανισμοί κερδοσκοπίας των αγορών, ανάγκασε τον ίδιο τον *Draghi* να αναθεωρήσει άρδην την επιφυλακτικότητα αυτή και την ΕΚΤ να αναλάβει δράση ως μια *de facto* 'lender-of last-resort' του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος¹²²⁴, να προβεί στην διεύρυνση των αγορών περιουσιακών στοιχείων ύψους 60 δισ. ευρώ μηνιαίως από το 2015¹²²⁵ και να

¹²²⁰ 'Italians, Greeks Skeptical over Euro Zone Rescue Plan', REUTERS, Oct. 27, 2011· at <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCATRE79P1NW20111027> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²²¹ Βλ. τις έντονες αντιδράσεις που διατύπωσε σχετικά και η *Bundesbank*, σε 'Huge Step Taken by Europe's Bank to Abate a Crisis', New York Times, Sept. 6, 2012· at <http://www.nytimes.com/2012/09/07/business/global/european-central-bank-leaves-inter-est-rates-unchanged-at-0-75-percent.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²²² 'Germany Fires Cannon Shot Across Europe's Bows', TELEGRAPH, Aug. 24, 2011· at <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8720792/Germany-fires-cannon-shot-across-Europes-bows.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²²³ Βλ. σε 'Damned with Faint Plans: Euro-zone Government Bonds Have Not Been Made Safe and the Euro Project Remains in Peril', Economist, Dec. 17, 2011· at <http://www.economist.com/node/21541859> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²²⁴ Η λειτουργία των κεντρικών τραπεζών ως «δανειστές έσοχατης ανάγκης» αποτελεί μια παραδοσιακή αρμοδιότητά τους, μη περιεχόμενη, ωστόσο, στην εντολή που έχει ανατεθεί στην ΕΚΤ από το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ.

¹²²⁵ Περιλαμβάνοντας ομόλογα εκδοθέντα από κεντρικές κυβερνήσεις, ειδικούς φορείς-εκδότες χρεογράφων και ευρωπαϊκούς οργανισμούς της ζώνης του ευρώ.

εφαρμόσει παράλληλα το πρόγραμμα QE¹²²⁶, ως ένα ακόμη «μη συμβατικό μέτρο άσκησης νομισματικής πολιτικής»¹²²⁷, στοχεύοντας στην σταθεροποίηση του τραπεζικού συστήματος και στην αποφυγή της αποπληθωριστικής απειλής, εν τέλει δε στην διάσωση του ίδιου του ευρώ «με οποιοδήποτε κόστος¹²²⁸». Μέχρι τότε, όμως, έπρεπε να παρεμβληθεί η κρίση του Δικαστηρίου, ως προς την έκταση της συμβατότητας των ενεργειών αυτών με τις Συνθήκες.

Και η υπόθεση των OMT's τέθηκε υπό την κρίση του ΔΕΕ μετά από την αλληλεπίδρασή του με το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, άμεση αυτή την φορά, μέσω της υποβολής αιτήματος από το δεύτερο για έκδοση προδικαστικής απόφασης (το πρώτο στην ιστορία του BFG), μετά από την κατάθεση προσφυγής εκ μέρους πολιτών¹²²⁹, αλλά και του πολιτικού κόμματος 'Die Linke'¹²³⁰, με αντικείμενο την κήρυξη της

at https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.el.html (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²²⁶ Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, executive summary.

¹²²⁷ Στο πλαίσιο του μέτρου αυτού άσκησης νομισματικής πολιτικής, η ΕΚΤ άρχισε να αγοράζει τίτλους (ομόλογα) από τις εμπορικές τράπεζες τον Μάρτιο του 2015, με στόχο την αύξηση της τιμής των τίτλων αυτών και την συνακόλουθη δημιουργία χρήματος στο τραπεζικό σύστημα. Με τον τρόπο αυτό, επιδιώκεται η μείωση μιας ευρείας σειράς επιτοκίων, με άμεσο όφελος την παροχή φθηνότερων δανείων στην αγορά, αφού οι αρνητικοί αποταμιευτές (επιχειρήσεις και καταναλωτές) θα μπορούν να δανειζονται περισσότερα χρήματα και η αποπληρωμή των δανείων τους να κοστίζει λιγότερο. Στόχος της δράσης αυτής είναι να δοθεί ώθηση στην κατανάλωση και στις επενδύσεις, μέσω δε της αύξησης της κατανάλωσης και των επενδύσεων να στηριχθεί η οικονομική ανάπτυξη και η δημιουργία θέσεων εργασίας. Παρά την «αναπτυξιακή» αυτή χροιά της ακολουθούμενης πολιτικής εκ μέρους της ΕΚΤ, αυτή δεν ξεχνά τον βασικό στόχο που της έχει ανατεθεί από τις Συνθήκες, αφού καθώς οι τιμές αυξάνονται, η ΕΚΤ στοχεύει να επιτύχει ρυθμό πληθωρισμού κάτω αλλά πλησίον του 2% μεσοπρόθεσμα. *European Central Bank*, 'How quantitative easing works'

at https://www.ecb.europa.eu/explainers/showme/html/app_infographic.el.html (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²²⁸ Σύμφωνα με την διάσημη πλέον αποστοροφή του προέδρου Draghi σε ομιλία του το 2012: Black, J. and Randow, J., 'Draghi Says ECB Will Do What's Needed to Preserve Euro', Bloomberg Business, 26.7.2012.

at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2012-07-26/draghi-says-ecb-to-do-whatever-needed-as-yields-threaten-europe> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²²⁹ Οι οποίοι προέβαλαν ως λόγο ακυρώσεως την παράλειψη της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου, με αντικείμενο την ακύρωση της ανακοινώσεως της ΕΚΤ της 6ης Σεπτεμβρίου 2012 σχετικά με το πρόγραμμα OMT.

¹²³⁰ Το οποίο, με τη σειρά του, άσκησε ενώπιον του BVerfG αίτηση κινήσεως της διαδικασίας διευθετήσεως διαφορών μεταξύ συνταγματικά προβλεπόμενων οργάνων της

καλάρωσης αυτής της νομισματικής πολιτικής εκ μέρους της ΕΚΤ ως αντίθετης με τα άρθρα 119, 123¹²³¹ και 127 (1,2) ΣΛΕΕ, όπως και με τα άρθρα 17-24 του Καταστατικού ΕΣΚΤ. Συγκεκριμένα, η Τράπεζα κατηγορήθηκε ότι με την «έκτακτου χαρακτήρα» πρακτική αυτή, επιδιώκει κάτι που υπερβαίνει κατά πολύ την «ανάκτηση της δυνατότητας αποτελεσματικής χρήσεως των οικείων μέσων νομισματικής πολιτικής (*ultra vires act*)», αποβλέποντας στη μετατροπή της (μέσω της άσκησης οικονομικής, πλέον, πολιτικής) στο «δανειστή έκτακτης ανάγκης» των κρατών-μελών της Ευρωζώνης.

Ο Γενικός Εισαγγελέας του Δικαστηρίου, *Pedro Cruz Villalón*, σε συνέχεια των πορισμάτων της *Pringle*, επιχείρησε εξ αρχής μέσω των Προτάσεων του¹²³² να ωθήσει το Δικαστήριο στην αποδοχή της «κατ' αρχήν» συμβατότητας του προγράμματος με την ΣΛΕΕ, ειδικότερα με το άρθρο 123 παρ. 1 αυτής¹²³³. Κρίσιμο κομμάτι του δικανικού συλλογισμού του Γενικού Εισαγγελέα, είναι το περιεχόμενο του άρθρου 18 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ:

«Πράξεις ανοικτής αγοράς και πιστωτικές εργασίες

18.1. Για την επίτευξη των στόχων του ΕΣΚΤ και την εκτέλεση των καθηκόντων του, η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες μπορούν:

– να συναλλάσσονται στις χρηματαγορές, αγοράζοντας και πωλώντας είτε με οριστικές πράξεις (άμεσης και προθεσμιακής εκτελέσεως) είτε με σύμφωνο επαναγοράς, είτε δανειζοντας και δανειζόμενες απαιτήσεις και διαπραγματεύσιμους τίτλους, εκφρασμένους σε ευρώ ή άλλα νομίσματα, καθώς και πολύτιμα μέταλλα,

πολιτείας (*Organstreitverfahren*) προκειμένου η Γερμανική Ομοσπονδιακή Βουλή να προωθήσει την κατάργηση του OMT.

¹²³¹ Που επιβάλλει την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδοτήσεως των κρατών μελών εκ μέρους της ΕΚΤ.

¹²³² Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα, *Pedro Cruz Villalón*, της 14ης Ιανουαρίου 2015 Υπόθεση C-62/14, *Peter Gauweiler, Bruno Bandulet, Wilhelm Hankel, Wilhelm Nölling, Albrecht Schachtschneider, Joachim Starbatty, Roman Huber κ.λπ., Johann Heinrich von Stein κ.λπ.*, και *Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag κατά Deutscher Bundestag* [αίτηση του Bundesverfassungsgericht (Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]: at <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?doclang=EL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=161370&occ=first&dir=&cid=264668> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

Βλ. και το αντίστοιχο Ανακοινωθέν Τύπου υπ' αριθμ. 2/15: at <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-01/cp150002el.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²³³ Πρώην άρθρο 101 της ΣυνθΕΚ.

– να διενεργούν πισοδοτικές και πισοληπτικές πράξεις με πιστωτικά ιδρύματα και άλλους φορείς της αγοράς, με επαρκή ασφάλεια προκειμένου για δάνεια.

18.2. Η ΕΚΤ καθορίζει τις γενικές αρχές για πράξεις ανοικτής αγοράς και πιστωτικές εργασίες που διενεργούνται από την ίδια ή τις εθνικές κεντρικές τράπεζες, περιλαμβανομένης της ανακοινώσεως των όρων υπό τους οποίους δέχονται να μετάσχουν σε συναλλαγές αυτού του είδους.»

Υπενθυμίζεται ότι ο όρος «πράξεις ανοικτής αγοράς» αντιπροσωπεύει έναν από τους τρόπους έκδοσης χρήματος εκ μέρους των κεντρικών τραπεζών¹²³⁴, εκτός από την ποσοτική χαλάρωση¹²³⁵ ή/και την ποιοτική χαλάρωση¹²³⁶. Ο Γενικός Εισαγγελέας δέχθηκε την διαπίστωση ότι οι ΟΜΤ's δεν εντάσσονται στα συμβατικά μέτρα νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ, χαρακτηρίζοντάς τες, εξ αντιδιαστολής, ως «μη συμβατικό μέτρο νομισματικής πολιτικής»¹²³⁷. Ωστόσο, λαμβανομένου υπ' όψη του σημαντικού της ρόλου στα προγράμματα χρηματοδοτικής βοήθειας,

«η ΕΚΤ, με τη συμμετοχή της στα προαναφερθέντα προγράμματα χρηματοδοτικής βοήθειας, παρενέβη ενεργά σε μέτρα που, υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι βαίνουν πέραν της «υποστηρίξεως» της οικονομικής πολιτικής.»

Σκέψη 143 Προτάσεων

Γι' αυτό και, προκειμένου να διατηρήσει το πρόγραμμα το χαρακτήρα του ως μέτρο νομισματικής πολιτικής, συνεπώς και τη συμβατότητά του με τη Συνθήκη, η ΕΚΤ θα «πρέπει» (μετά την ενεργοποίησή του) «να απέχει από οποιαδήποτε άμεση ανάμιξη σε πρόγραμμα

¹²³⁴ 'Open market operations', όρος με τον οποίο περιγράφεται η αγορά εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας βραχυπρόθεσμων ομολόγων του δημοσίου από τις χρηματαγορές, με αποτέλεσμα την αύξηση της προσφοράς χρήματος και μείωσης των επιτοκίων.

¹²³⁵ 'Quantitative easing', όρος με τον οποίο περιγράφεται η αγορά εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας μακροπρόθεσμων ομολόγων του δημοσίου από τις χρηματαγορές ως μέτρο μη-συμβατής νομισματικής πολιτικής, με αποτέλεσμα την μείωση των επιτοκίων των μακροπρόθεσμων ομολόγων και της αποδέσμευσης κεφαλαίων προς την αγορά.

¹²³⁶ 'Qualitative easing', όρος με τον οποίον εννοείται η ανταλλαγή εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας βραχυπρόθεσμων τίτλων τους οποίους κατέχει με μακροπρόθεσμους, με στόχο όχι την αύξηση της ποσότητας χρήματος που ήδη κυκλοφορεί, αλλά την αλλαγή της ποιοτικής δομής του ενεργητικού των τραπεζών.

¹²³⁷ Βλ. Σκέψη 114 των Προτάσεων.

χρηματοπιστωτικής βοήθειας που εφαρμόζεται σε ενδιαφερόμενο κράτος»¹²³⁸. Περαιτέρω, απευθύνθηκε προειδοποίηση προς την ΕΚΤ, ότι κατά την εφαρμογή του προγράμματος *OMT's*, η αιτιολόγηση των σχετικών πράξεων, ιδίως ο προσδιορισμός των έκτακτων περιστάσεων που το δικαιολογούν, «θα πρέπει να είναι πολύ πιο εμπειρισταωμένη από αυτήν της ανακοίνωσης της 6^{ης} Σεπτεμβρίου 2012»· επισημαίνεται ότι σε αυτό το ανακοινωθέν Τύπου της 6ης Σεπτεμβρίου 2012, πέραν της αναφοράς σε προηγούμενη υπαγωγή σε πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας ως «απαραίτητη προϋπόθεση», σημειώνει ότι η αναστολή του προγράμματος *OMT's* γίνεται με απόφαση που το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ λαμβάνει «κατά διακριτική ευχέρεια, αλλά σύμφωνα με την οικεία αποστολή νομισματικής πολιτικής»¹²³⁹.

Στο σημείο αυτό, σημειώνεται ότι, επί τη βάση της αποκλειστικής άσκησης της νομισματικής πολιτικής εκ μέρους της ΕΚΤ, όπως και της «αυθεντίας» της σε τεχνικό επίπεδο, ο Γενικός Εισαγγελέας επανέλαβε τη διαπίστωση ότι

*«Πρέπει [...] να αναγνωρισθεί στην ΕΚΤ ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως κατά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης»*¹²⁴⁰,

καλώντας, μάλιστα, τα εθνικά δικαστήρια να δείξουν «αυτοσυγκράτηση» κατά τον έλεγχο των σχετικών πράξεων του οργανισμού, αφού,

«υπεισερχόμενα σε έναν και' εξοχήν τεχνικό τομέα στον οποίο απαιτείται εξειδίκευση και πείρα και με τον οποίο είναι, σύμφωνα με τις Συνθήκες, αποκλειστικά επιφορτισμένη η ΕΚΤ»

Σκέψη 111

¹²³⁸ Σκέψη 150 των Προτάσεων επί της υπόθεσης του Γενικού Εισαγγελέα του Δικαστηρίου:

'it would, for that programme to retain its function as a monetary policy measure, be essential for the ECB to detach itself thenceforth from all direct involvement in the monitoring of the financial assistance programme applied to the State concerned.'

¹²³⁹ Δηλώσεις του προέδρου της ΕΚΤ, *M. Draghi*, σε συνέντευξη Τύπου της 6ης Σεπτεμβρίου 2012: *European Central Bank*, 'Introductory statement to the press conference (with Q&A) - Mario Draghi, President of the ECB, Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, Press Conference, Frankfurt am Main, 6 September 2012· at <http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁴⁰ Βλ. την ανάλυση στις Σκέψεις 107-114 των Προτάσεων.

κινδυνεύουν να την υποκαταστήσουν. Ο ίδιος, ωστόσο, κατά την εξέταση του κριτηρίου καταλληλότητας του OMT, διαπιστώνει τη συνδρομή αιτιώδους σχέσης μεταξύ μέσων και σκοπών¹²⁴¹, «εκτιμώντας» ότι

«ένα πρόγραμμα όπως το OMT, το οποίο επικεντρώνεται στην αγορά κρατικών ομολόγων, είναι κατάλληλο προκειμένου να επιτευχθεί μείωση των επιτοκίων των κρατικών ομολόγων των οικείων κρατών. Ουδείς παρεμβαίνων αμφισβήτησε τη διαπίστωση αυτή. Η εν λόγω μείωση μεταφράζεται σε αποκατάσταση, σε ορισμένο βαθμό, της χρηματοδοτικής κανονικότητας των οικείων κρατών, με συνέπεια η ΕΚΤ να μπορεί να υλοποιήσει τη νομισματική πολιτική της σε συνθήκες μεγαλύτερης βεβαιότητας και σταθερότητας. [...] Ωστόσο, αυτό που πρέπει να αναλυθεί κατά την εξέταση της καταλληλότητας είναι η λογική συνάφεια μεταξύ μέσου και σκοπού, πράγμα που, στην υπό κρίση υπόθεση, φρονώ ότι έχει επιτευχθεί»,

Σκέψη 175

ενώ, ακολούθως, αποφαινεται θετικά τόσο επί της αναγκαιότητας¹²⁴² όσο και επί της *stricto sensu* αναλογικότητας¹²⁴³ του μέτρου.

Αναφορικά με το ζήτημα της απαγόρευσης νομισματικής χρηματοδότησης εκ μέρους της ΣΛΕΕ¹²⁴⁴, τονίζεται από τον Γενικό Εισαγγελέα ότι μολονότι οι συναλλαγές στη δευτερογενή αγορά δεν απαγορεύονται από τη Συνθήκη, απαιτείται εντούτοις, όταν η ΕΚΤ παρεμβαίνει σε αυτή, να το πράττει με επαρκείς εγγυήσεις που να καθιστούν δυνατό τον συγκερασμό της παρεμβάσεώς της με την απαγόρευση νομισματικής χρηματοδοτήσεως. Αυτό μπορεί να αποφευχθεί διτπώς:

« α) Μέσω της ιδιαίτερα προσεκτικής δραστηριοποίησης της ΕΚΤ στο πλαίσιο της δευτερογενούς αγοράς, ώστε η

¹²⁴¹ Σκέψη 171 Προτάσεων.

¹²⁴² Σκέψεις 182, 184 Προτάσεων.

¹²⁴³ Καθώς η ΕΚΤ δεν αναλαμβάνει κινδύνους που να την εκθέτουν κατ' ανάγκην σε ενδεχόμενο αφερεγγυότητας (σκέψεις 185 επ.). Σημειώνεται, πάντως, ότι η εκτίμηση αυτή τελεί υπό την αίρεση της πραγματικής εφαρμογής του προγράμματος OMT, και ότι η ανάλυση περιορίζεται στα στοιχεία που περιέχονται στο ανακοινωθέν τύπου της 6ης Σεπτεμβρίου 2012.

¹²⁴⁴ Την οποία ο Γενικός Εισαγγελέας χαρακτηρίζει ως θεμελιώδη κανόνα του «συνταγματικού πλαισίου» που διέπει την οικονομική και νομισματική Ένωση, και, συνεπώς, οι εξαιρέσεις από αυτή θα πρέπει να ερμηνεύονται στενά (σκέψεις 215 επ., 219, 220, με παραπομπή και στην σκέψη 135 της *Pringle*).

«αναπόφευκτη παρότρυνση» των επενδυτών να αγοράσουν κρατικά ομόλογα στην πρωτογενή αγορά (λόγω της εφαρμογής του OMT), να μην καθίσταται δυσανάλογη σε σχέση με τους στόχους του μέτρου. Με τον τρόπο αυτό, θα αποφευχθούν κερδοσκοπικές συμπεριφορές που θα μπορούσαν να αναιρέσουν την αποτελεσματικότητα του προγράμματος OMT.

β) Η *ad hoc* εφαρμογή του OMT, οφείλει να πραγματοποιηθεί σε χρόνο που επιτρέπει πράγματι τη διαμόρφωση τιμής αγοράς για τα κρατικά ομόλογα. Με τρόπο, δηλαδή, ώστε να διατηρηθεί η διαφορά μεταξύ της αγοράς των ομολόγων στην πρωτογενή αγορά και αυτής στη δευτερογενή, αποφεύγοντας την *in actu* αναίρεση της σχετικής διάκρισης.^{1245»}

Το σημείο των Προτάσεων *Villalón* που παρουσιάζει το μεγαλύτερο ενδιαφέρον αποτελεί η διατύπωση των προϋποθέσεων συμβατότητας με τις Συνθήκες όχι μόνο του προγράμματος των OMT's, αλλά κατ' αποτέλεσμα της ίδιας της συμμετοχής της ΕΚΤ στην Τρόικα. Η διατύπωση των προϋποθέσεων αυτών αποκτά ιδιαίτερη σημασία, αφού όπως εκτέθηκε αναλυτικά στο Μέρος (II.iv), η ακολουθηθείσα εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας πρακτική επί της εποπτείας της εφαρμογής των «μνημονίων» που συνήψαν κράτη-μέλη της Ευρωζώνης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την ΕΚΤ αρχικώς και με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας μεταγενεστέρως, ήταν κάτι παραπάνω από ενεργή¹²⁴⁶. Συναφώς, εντυπωσιακό είναι το γεγονός ότι ο Γενικός Εισαγγελέας δεν εντόπισε κάποιο ζήτημα συμβατότητας για τις ίδιες αρμοδιότητες της ΕΚΤ που οδήγησαν, στο πλαίσιο του *Monetary Dialogue* μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ΕΚΤ, στην διεξαγωγή έρευνας¹²⁴⁷ εκ μέρους της *ECON* που διήρκεσε ως τους πρώτους μήνες του 2014, που κατέληξε στο πόρισμα ότι οι απονεμημένες στην κεντρική τράπεζα αρμοδιότητες βρίσκονται σε αντίθεση με την εντολή που τις έχει απονεμηθεί από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο¹²⁴⁸, ενώ οι διευρυμένες

¹²⁴⁵ Σκέψεις 247 – 262 Προτάσεων.

¹²⁴⁶ At <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7cbb632e-9bd7-11e4-b6cc-00144feabdc0.html#axzz3bpnGa0Q4> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁴⁷ *European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs*, 'Report on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries (2013/2277(INI))', (2014a), Rapporteur: Othmar Karas, Liem Hoang Ngoc: at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+PDF+V0//EN> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁴⁸ *Ibidem*, p. 11.

αρμοδιότητες της ΕΚΤ σχολιάστηκαν αρνητικά και από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως «ιδιαίτερος ευρείες»¹²⁴⁹, διαπίστωση με την οποία συντάχθηκε και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹²⁵⁰.

Το Δικαστήριο επικύρωσε κατ'ουσίαν τον νομικό συλλογισμό των Προτάσεων *Villalón*, συνδέοντας τη νομιμότητα του προγράμματος *OMT* με την δυνατότητα υπαγωγής του στην έννοια γένους των μέτρων νομισματικής πολιτικής¹²⁵¹. Επ' αυτού, το ΔΕΕ κατέληξε σε θετική υπαγωγή, αποδεχόμενο τον ισχυρισμό της ΕΚΤ¹²⁵² ότι οι *OMT*'s αποτελούν τρόπο μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής στην οικονομία, παράγοντα καίριας σημασίας για την αποτελεσματική άσκηση αυτής εκ μέρους των αρμοδίων εκ της ΣΛΕΕ προς τούτο, ΕΚΤ και ΕΣΚΤ. Οι κρίσιμες εν προκειμένω σκέψεις του ΔΕΕ έχουν ως εξής:

«49. [...] ο σκοπός της διασφάλισης της ορθής μεταδόσεως της νομισματικής πολιτικής εξυπηρετεί, επίσης, τη διατήρηση του ενιαίου χαρακτήρα της εν λόγω πολιτικής και συμβάλλει στην υλοποίηση της κύριας επιδιώξεως που είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών.

50. Συγκεκριμένα, η ικανότητα του ΕΣΚΤ να επηρεάζει την εξέλιξη των τιμών μέσω των αποφάσεων νομισματικής πολιτικής εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από τη μετάδοση των εκ μέρους του παρωθήσεων της νομισματικής αγοράς στους διάφορους τομείς της οικονομίας. Κατά συνέπεια, μια μη αποτελεσματική λειτουργία του μηχανισμού μεταδόσεως της νομισματικής πολιτικής θα καθιστούσε ανενεργές τις αποφάσεις του ΕΣΚΤ σε ένα τμήμα της ζώνης του ευρώ και,

¹²⁴⁹ *European Court of Auditors, Special report No 18/2015, 'Financial assistance provided to countries in difficulties', 2015, p. 48· at https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_EN.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).*

¹²⁵⁰ Όπως αναφέρεται στην ίδια ως άνω Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 87.

¹²⁵¹ Για σχόλια επί της απόφασης, βλ. σε *De Grawe, P., 'The European Central Bank as Lender of Last Resort in the Government Bond Markets', Oxford Academics, CESifo Economic Studies, Volume 59, Issue 3, 1 September 2013, p. 520–535, και Hoffmann – Axthelm, L., 'The European Central Bank's Legal Accountability: the "OMT" Case', Transparency International EU, 23 June 2016· at <https://transparency.eu/the-european-central-banks-legal-accountability-the-omt-case/> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).*

¹²⁵² *Cœuré, B., 'Outright Monetary Transactions, one year on', Keynote Address at the conference on "The ECB and its OMT Programme", American Economic Review, 2013, p. 6 et seq.· at http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.426892.de/coeure_omt_konferenz_2013.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).*

συνεπώς, θα έθιγε τον ενιαίο χαρακτήρα της νομισματικής πολιτικής. Περαιτέρω, εφόσον μια μη αποτελεσματική λειτουργία του μηχανισμού μεταδόσεως επηρεάζει την αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνει το ΕΣΚΤ, τούτο επηρεάζει οπωσδήποτε την ικανότητα του ΕΣΚΤ να διασφαλίζει τη σταθερότητα των τιμών. Κατά συνέπεια, μέτρα αποσκοπούντα στη διαφύλαξη της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού μεταδόσεως μπορούν να σχετίζονται με τον κύριο σκοπό που καθορίζεται στο άρθρο 127 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ.

51. Το γεγονός ότι ένα πρόγραμμα όπως αυτό που αναγγέλθηκε με το ανακοινωθέν Τύπου δύναται ενδεχομένως να συντελεί επίσης στη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ, που εμπίπτει στην οικονομική πολιτική [...] δεν ανατρέπει την ανάλυση αυτή.»

Με τον τόπο αυτό, χωρίς σημαντικές διαφοροποιήσεις από τα πορίσματα του Γενικού Εισαγγελέα, το πρόγραμμα αγοράς ομολόγων χαρακτηρίστηκε ως μέτρο άσκησης νομισματικής πολιτικής. Για τον δε αποθετικό διαχωρισμό του από την έννοια γένους των μέτρων οικονομικής πολιτικής και με τον τρόπο αυτό περαιτέρω θεμελίωση της απόρριψης των αιτιάσεων περί *ultra vires* φύσεως των σχετικών δραστηριοτήτων της ΕΚΤ, το Δικαστήριο επανέλαβε την γραμμή της *Pringle*¹²⁵³, επαναλαμβάνοντας ότι ένα μέτρο νομισματικής πολιτικής δεν μπορεί να εξομοιωθεί με μέτρο οικονομικής πολιτικής απλώς και μόνον επειδή ενδέχεται να έχει έμμεσες συνέπειες για τη σταθερότητα της ζώνης του ευρώ¹²⁵⁴. Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο επέτυχε την διαφύλαξη τριών σημαντικών για την σταθερότητα του οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραγόντων: της συνέχειας της δικής του νομολογίας, αυτονόητης σημασίας για το ανώτατο δικαιοδοτικό όργανο της Ένωσης, σε μια μάλιστα περίοδο έντονων αναταράξεων της οικονομικής και νομισματικής συνιστώσας της· της διεξαγωγής του προγράμματος *OMT*, επί του οποίου η ΕΚΤ βάσισε πολλά για την επίτευξη ζωτικών στόχων της, όπως προεκτέθηκε· και, τέλος, της συνέχειας της από μακρού θεώρησης του απαραβίαστου της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ, η οποία, όπως προκύπτει από την σειρά των

¹²⁵³ Judgment of the Court (Full Court), 27 November 2012, *Thomas Pringle v Government of Ireland and Others*, Reference for a preliminary ruling from the Supreme Court, Case C-370/12, Σκέψη 56.

¹²⁵⁴ Βλ. Σκέψη 52 Απόφασης C-62/14.

αποφάσεων του Δικαστηρίου που παρατέθηκε¹²⁵⁵, βασίζεται, από απόψεως νομικής δογματικής, στα στενά λειτουργικά όρια της επιδίωξης από την κεντρική τράπεζα της σταθερότητας των τιμών, κατά τους ορισμούς της Συνθήκης.

5.3.3. Η λογοδοσία της ΕΚΤ προς την κοινωνία των πολιτών

Οι ίδιοι οι στόχοι της ΕΚΤ, που συνίστανται στην εξυπηρέτηση του «δημόσιου συμφέροντος» της σταθερότητας των τιμών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της επιτέλεσης των λοιπών λειτουργιών της κεντρικής τράπεζας ειδικά για την Ευρωζώνη, προσδίδουν στην συνισταμένη της απ' ευθείας προς τους πολίτες λογοδοσίας της ιδιαίτερη βαρύτητα, και όχι μόνον συμβολική, αφού οι πολίτες ή ομάδες πολιτών έχουν ίσως την τεχνογνωσία ν' αντιληφθούν σε βάθος και ν' αξιολογήσουν τα αποτελέσματα της ασκούμενης εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας πολιτικής.

Προκειμένου και για την εκπλήρωση του σκοπού αυτού, καθιερώνεται η προαναφερθείσα σειρά υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων εκ μέρους της ΕΚΤ, ενώ οι δημόσιες παρεμβάσεις/ομιλίες των μελών της, από κοινού με τις έντυπες εκδόσεις του οργανισμού¹²⁵⁶, αποσκοπούν στην ενημέρωση του κοινού για συγκεκριμένα ζητήματα σχετικά με τη δράση του, ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις λογοδοσίας του προς τους πολίτες. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η δημοσίευση τριμηνιαίων (τουλάχιστον) εκθέσεων (*'bulletins'*) σχετικά με τις δραστηριότητες του ΕΣΚΤ, όπως και εβδομαδιαίας ενοποιημένης λογιστικής κατάστασής του εκ μέρους της ΕΚΤ¹²⁵⁷. Στην πράξη, η ΕΚΤ υπερκαλύπτει τις υποχρεώσεις της αυτές, εκδίδοντας μηνιαίο περιοδικό (αντί των προβλεπόμενων τριμηνιαίων εκθέσεων) με θεματολογία που περιλαμβάνει πλειάδα ζητημάτων που αφορούν στη δράση της¹²⁵⁸, ενώ ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος της ΕΚΤ αναλύουν τη γενικότερη

¹²⁵⁵ Με την Σκέψη 126 της *Olaf*, Απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 2003, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, Υπόθεση C-11/00, Συλλογή της Νομολογίας 2003 I-07147.

¹²⁵⁶ Αρκετές εκ των οποίων, μάλιστα, σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, προκειμένου ν' αυξηθεί η προσβασιμότητα της κοινωνίας των πολιτών σ' αυτές.

¹²⁵⁷ Άρθρο 15 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹²⁵⁸ *European Central Bank, Research & Publications, 'Monthly Bulletin (January 1999 to December 2004) and Economic Bulletin'* at <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/mb/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

αξιολόγηση της ΕΚΤ σχετικά με την οικονομική κατάσταση, καθώς και το σκεπτικό των αποφάσεών της για τη νομισματική πολιτική, στη διάρκεια τακτικής συνέντευξης Τύπου η οποία πραγματοποιείται αμέσως μετά την πρώτη συνεδρίαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ κάθε μήνα. Περαιτέρω, μέσω του διαδικτυακού ιστοτόπου της ΕΚΤ, κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί ν' αποκτήσει πρόσβαση στις εκδόσεις¹²⁵⁹, στις εκδηλώσεις¹²⁶⁰ και συνεντεύξεις¹²⁶¹ ή στα δελτία τύπου¹²⁶² της Τράπεζας.

Όπως επισημάνθηκε ήδη σε προηγούμενο σημείο, στο πλαίσιο μιας σύγχρονης προσέγγισης της λογοδοσίας οργανισμών που επιφορτίζονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, η *proactive* προσέγγιση του ζητήματος από τους ίδιους, θεωρείται σημαντικός παράγοντας τόσο για την εικόνα του λογοδοτούντος στο κοινό, όσο και για την ουσιαστική αποτελεσματικότητα της συνολικής διαδικασίας, από κοινού με τις «παραδοσιακότερες» μορφές λογοδοσίας. Ωστόσο, στην ίδια γραμμή με το ζήτημα της εκ του αποτελέσματος νομιμοποίησης της δράσης της ΕΚΤ, οι μορφές λογοδοσίας στο πλαίσιο των οποίων η πρωτοβουλία της διαλογής των διανεμόμενων πληροφοριών ανήκει αποκλειστικά στο λογοδοτούντα οργανισμό, χάνουν εξ ορισμού μέρος της αξιοπιστίας τους, ανεξαρτήτως, μάλιστα, του κατά πόσον ο ίδιος επιλέγει να διασφαλίσει την δημοσιοποίηση ενός αξιόλογου ποσοστού πληροφοριών στην πράξη.

¹²⁵⁹ *European Central Bank, ECB Publications*· at <https://www.ecb.europa.eu/pub/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁶⁰ *European Central Bank, ECB Events*· at <https://www.ecb.europa.eu/events/html/index.en.html>, <https://www.ecb.europa.eu/press/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁶¹ *European Central Bank, ECB Press Conferences*· at <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018), για τις οποίες, ωστόσο, ο *Naurin* παρατηρεί ότι έχουν καταλήξει ν' αποτελούν το «δημοκρατικό υποκατάστατο» των κυρωτικών μηχανισμών, βλ. σε 'The European Central Bank - independent and accountable?', in Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th. (eds), 'The Illusion of Accountability in the European Union', Routledge, 2009, p. 126.

¹²⁶² *European Central Bank, ECB Press Releases*· at <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

5.3.4. Οι σχέσεις της ΕΚΤ με τα λοιπά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ως όργανο ενταγμένο στο πλαίσιο της θεσμικής διάρθρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ΕΚΤ διεξαγάγει σειρά θεσμικών ή και άτυπων επαφών με άλλους θεσμούς που εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης των πολιτικών αποφάσεων. Η πρακτική αυτή δεν εντάσσεται συστηματικώς στο καθεστώς λογοδοσίας του οργανισμού· ωστόσο κατ' αποτέλεσμα μπορεί να συντελέσει ουσιαστικά προς το στόχο της δημόσιας αιτιολόγησης των αποφάσεων της ΕΚΤ, ενώ συνδυαστικά με τις προαναφερθείσες προβλέψεις αναφορικά με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαδικασία επιλογής των μελών της εκτελεστικής επιτροπής της ΕΚΤ¹²⁶³, λειτουργούν συμπληρωματικά στην εξέταση της ένταξης του οργανισμού στη θεσμική δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, η γνώμη της ΕΚΤ ζητείται υποχρεωτικά αναφορικά με κάθε σχέδιο κανονιστικής διάταξης που εμπίπτει στις αρμοδιότητές της, είτε πρόκειται για πράξη ενωσιακού, είτε εθνικού οργάνου¹²⁶⁴. Περαιτέρω, προβλέπεται η δυνατότητα συμμετοχής του προέδρου του Συμβουλίου και ενός μέλους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου της ΕΚΤ, χωρίς δικαίωμα ψήφου φυσικά, ενώ καθιερώνεται δικαίωμα του προέδρου του Συμβουλίου να υποβάλλει προτάσεις προς εξέταση και ψήφιση από το διοικητικό συμβούλιο αυτής¹²⁶⁵. Αναλόγως, το Συμβούλιο υποχρεούται να προσκαλέσει τον πρόεδρο της κεντρικής τράπεζας να συμμετάσχει σε κάθε συνεδρίαση που έχει ως αντικείμενό της την εξέταση θεμάτων σχετικών με τους στόχους και τα καθήκοντα του ΕΣΚΤ¹²⁶⁶.

Σε συνέχεια όσων σημειώθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο σχετικά με το GAO, σημειώνεται ότι το πιο κοντινό θεσμικά και λειτουργικά σε αυτό είναι το «Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο»/‘*European Court Of Auditors*’, η λειτουργία του οποίου, ήδη από το 1975, αποσκοπεί «στην βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΕ» και «στην προαγωγή της δημόσιας λογοδοσίας και της διαφάνειας, μέσω του ελέγχου του προϋπολογισμού της Ένωσης». Σύμφωνα με τις νομικές διατάξεις που

¹²⁶³ Άρθρο 283 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

¹²⁶⁴ Άρθρο 282 παρ. 5 ΣΛΕΕ.

¹²⁶⁵ Άρθρο 284 παρ. 1, 2 ΣΛΕΕ.

¹²⁶⁶ *European Central Bank, 'The ECB's relations with institutions and bodies of the European Community', Monthly Bulletin, October 2000.*

διέπουν τη λειτουργία του (βλ. α. 285-287 και 310-325 της ΣΛΕΕ), το Συνέδριο είναι μεν θεσμικό όργανο της Ένωσης, ωστόσο δεν έχει απονεμημένες αρμοδιότητες ώστε να δρα αυτόνομα, ο δε ρόλος του περιορίζεται στην αναφορά προς τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ένωσης τυχόν απάτης που θα ανακύψει μετά από τους ελέγχους του στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΕ στο πλαίσιο του *OLAF* (*European Anti-Fraud Office*). Ο ελεγκτικός του ρόλος επί της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, συγκεκριμένα, περιορίζεται στην λογιστικής φύσεως «εξέταση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισής της», κατά το γράμμα του άρθρου 27 του 4ου Πρωτοκόλλου της ΣΛΕΕ¹²⁶⁷. Μάλιστα, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 27 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, ο λογιστικός έλεγχος των λογαριασμών της ΕΚΤ και του συνόλου των εθνικών κεντρικών τραπεζών που εντάσσονται στο ΕΣΚΤ δεν ανατίθεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο της ΕΕ αλλά σε ανεξάρτητες εξωτερικές ελεγκτικές εταιρίες, τις οποίες υποδεικνύει το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ και εγκρίνει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (για το 2015, ο έλεγχος ανατέθηκε στην εταιρία *Ernst & Young*). Οι ελεγκτές είναι πλήρως εξουσιοδοτημένοι να εξετάζουν όλα τα βιβλία και τους λογαριασμούς της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών καθώς και να ενημερώνονται πλήρως σχετικά με τις συναλλαγές τους. Ως προς την ελεγκτική εξουσία του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της ΕΚΤ, το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 27 του Καταστατικού την περιορίζει μεν αποκλειστικά στην εξέταση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης της ΕΚΤ, χωρίς όμως να την καταργεί¹²⁶⁸. Σε κάθε περίπτωση, η διεθνής βιβλιογραφία δεν έχει να αναφέρει κάτι αξιοσημείωτο από την σχέση του ελεγκτικού αυτού σώματος της ΕΕ με την ΕΚΤ, εκτός από το ότι το εύρος του ελεγκτικού ενδιαφέροντος του *ECA* διευρύνθηκε σε ζητήματα όπου η ΕΚΤ άσκησε τα αντισυμβατικά μέσα νομισματικής πολιτικής της όπως το πρόγραμμα εξαγοράς ομολόγων (*OMT's*) και η ποσοτική χαλάρωση (*QE*)¹²⁶⁹ όπως και

¹²⁶⁷ Για τις αρμοδιότητες και το εν γένει νομικό πλαίσιο, όπως και το έργο του *ECA*, βλ. σε <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/MissionObjectives.aspx>, <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/ECAWork.aspx>, <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/LegalFramework.aspx> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁶⁸ Σχετικώς, βλ. το περιεχόμενο του *'Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies'* (διαθέσιμου στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/> - τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018), στον οποίο αναφερθήκαμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, βάσει του οποίου διενεργείται η λογιστική διαχείριση της ΕΚΤ.

¹²⁶⁹ *European Court of Auditors, 'Financial Assistance Provided to Countries in Difficulties'*, Special Report, 2015· at https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_EN.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

στην αξιολόγηση των πρώτων χρόνων λειτουργίας του SSM¹²⁷⁰, χωρίς ωστόσο να παρατηρηθεί κάποια αναλόγου ενδιαφέροντος διεύρυνση του βάθους του ερευνητικού έργου του ECA.

Τέλος, ο «Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής»/‘*European Ombudsman*’¹²⁷¹ αποτελεί, σύμφωνα με το άρθρο 228 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τον κατ’ εξοχήν θεσμό που συνδέεται με την έννοια της δημόσιας λογοδοσίας των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχοντας προβλεφθεί ως ο ανεξάρτητος και αμερόληπτος θεσμός ενώπιον του οποίου λογοδοτεί η διοίκηση της ΕΕ, στους τομείς που αυτή δεν ασκείται από τις διοικητικές αρχές των κρατών-μελών σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας¹²⁷². Η αρχή διερευνά αναφορές για

¹²⁷⁰ *European Court of Auditors, ‘Single Supervisory Mechanism - Good start but further improvements needed’, Provided to Countries in Difficulties’, Special Report No 29/2016* at https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_29/SR_SSM_EN.pdf (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁷¹At <https://www.ombudsman.europa.eu/el/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/5> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁷² Σύμφωνα με το άρθρ. 5 ΣΕΕ, στόχος της αρχής της επικουρικότητας είναι να εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατό πλησιέστερα στους πολίτες και ότι διενεργούνται διαρκείς έλεγχοι ώστε να εξακριβώνεται ότι η δράση σε επίπεδο Ένωσης είναι δικαιολογημένη υπό το φως των διαθέσιμων δυνατοτήτων σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, το περιεχόμενο της αρχής της επικουρικότητας επιτάσσει ότι η ΕΕ δεν αναλαμβάνει δράση (εκτός από τους τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα), παρά μόνο εφόσον η δράση αυτή είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Η αρχή της επικουρικότητας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία απαιτεί να μην υπερβαίνει οποιαδήποτε δράση της ΕΕ όσα είναι αναγκαία για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.

Περαιτέρω, σημαντικές πτυχές της αρχής της ρυθμίζονται από δύο πρωτόκολλα, προσηρημένα στη Συνθήκη της Λισαβόνας: από το πρωτόκολλο υπ’ αριθμ. 1, σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, το οποίο ενθαρρύνει τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων σε δραστηριότητες της ΕΕ και απαιτεί τα έγγραφα και οι προτάσεις της ΕΕ να διαβιβάζονται άμεσα στα εν λόγω κοινοβούλια, ώστε αυτά να μπορούν να τα/τις εξετάσουν πριν λάβει απόφαση το Συμβούλιο· και το πρωτόκολλο υπ’ αριθμ. 2, το οποίο απαιτεί να λαμβάνεται υπ’ όψιν της Επιτροπής η περιφερειακή και τοπική διάσταση όλων των σχεδίων νομοθετικών πράξεων καθώς και να προβαίνει αυτή σε λεπτομερή δήλωση για τον τρόπο με τον οποίον τηρείται η αρχή της επικουρικότητας. Το δεύτερο αυτό πρωτόκολλο επιτρέπει στα εθνικά κοινοβούλια να αντιταχθούν σε μια πρόταση επειδή αυτή παραβιάζει την εν λόγω αρχή. Ως αποτέλεσμα αυτού, η πρόταση πρέπει να επανεξεταστεί και μπορεί να διατηρηθεί, να τροποποιηθεί ή να αποσυρθεί από την Επιτροπή ή να μπλοκαρισθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο.

Τέλος, σε περίπτωση παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας, η Επιτροπή των Περιφερειών ή χώρες της ΕΕ μπορούν να παραπέμψουν εγκεκριμένη πράξη απευθείας στο Δικαστήριο της ΕΕ.

περιπτώσεις κακοδιοίκησης εκ μέρους των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ για κάθε μορφής παρατηρούμενες διοικητικές παρατυπίες που κατατείνουν στην παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών ή άλλων νομικών διατάξεων ή γενικών αρχών του δικαίου, όπως της αρχής της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, της αρχής της μη δίκαιης μεταχείρισης και της αρχής της αποφυγής κάθε μορφής διακρίσεων, της κατάχρησης εξουσίας, της παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας κ.α.. Κατά τις συνθήκες, μόνο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση της δικαιοδοτικής του λειτουργίας, δεν εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιοτήτων του Διαμεσολαβητή, ενώ *locus standi* για την υποβολή αναφοράς απονέμεται σε όλους τους πολίτες της ΕΕ αλλά και σε όλους τους κατοίκους αυτής, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, ακόμη μάλιστα και αν το κρούσμα κακοδιοίκησης δεν τους θίγει προσωπικά. Παρά τις ευρείες αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή, τουλάχιστον από την άποψη της δυνατότητάς του να επιληφθεί και να αναδείξει περιπτώσεις κακοδιαχείρισης, οι περιπτώσεις αναφορών με αντικείμενο τις ακολουθούμενες πρακτικές εκ μέρους της ΕΚΤ είναι πολύ περιορισμένες: ως χαρακτηριστικότερες, αναφέρονται αυτή του Μαΐου του 2015, όταν μετά από διάλεξη μέλους της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ στο Λονδίνο, ενώπιον μεταξύ άλλων ιδιωτών επενδυτών, η οποία ανακοινώθηκε μέσω του ιστοτόπου της ΕΚΤ στο ευρύ κοινό μόλις την επόμενη της διεξαγωγής της ημέρα, ο Διαμεσολαβητής έδρασε προς την κατεύθυνση της δημοσίευσης των προγραμμάτων συναντήσεων των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ¹²⁷³ με παράγοντες της χρηματοοικονομικής αγοράς¹²⁷⁴. έκτοτε,

Για περισσότερες λεπτομέρειες αναφορικά με το κανονιστικό περιεχόμενο και τη νομολογιακή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, βλ. στην ηλεκτρονική διεύθυνση <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html?locale=el> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁷³ Ήδη υπάρχει πρόβλεψη για δημοσίευση των σχετικών προγραμμάτων συναντήσεων για χρονικό ορίζοντα, μάλιστα, τριών μηνών· at <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/calendars-of-the-EB-members/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁷⁴ Βλ. και την πλέον πρόσφατη (2017) έρευνα του Διαμεσολαβητή αναφορικά με την συμμετοχή του Προέδρου της ΕΚΤ στις συναντήσεις του *G30 in European Ombudsman*, 'Recommendations of the on the involvement of the President of the European Central Bank and members of its decision-making bodies in the 'Group of Thirty' (1697/2016/ANA)· at <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/88592/html.bookmark> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

Βλ. την αναλυτική απάντηση της ΕΚΤ στο ζήτημα αυτό, *European Central Bank, Detailed opinion of the European Central Bank on the European Ombudsman's Recommendations in Case 1697/2016/ANA*, 18 April 2018· at

μάλιστα, σχεδόν το σύνολο των εκδηλώσεων που λαμβάνουν μέρος τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ διοργανώνονται από δημόσιους οργανισμούς της Ένωσης ή των κρατών-μελών¹²⁷⁵. επίσης, σημαντική ήταν η συμβολή του Διαμεσολαβητή στην πρόσφατη (2016) τροποποίηση του Κώδικα Δεοντολογίας επί της λειτουργίας της ΕΚΤ¹²⁷⁶, ιδίως μετά την ανάληψη των νέων εποπτικών καθηκόντων στο πλαίσιο της λειτουργίας του *SSM*¹²⁷⁷. Σε κάθε περίπτωση, η μεγάλη πλειονότητα των υποθέσεων που επιλαμβάνεται ο Διαμεσολαβητής αφορά σε εντετοπισμένης σημασίας ζητήματα, με αντικείμενο ιδίως απορρίψεις αιτήσεων πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα ή καθυστερημένης απόκρισης της ΕΚΤ σε αιτήσεις των πολιτών¹²⁷⁸.

* * *

Οι ως άνω «παραδοσιακές» ρυθμίσεις του καθεστώτος λογοδοσίας της ΕΚΤ, χαρακτηριζόμενες από διόλου ευάριθμες μεν, αλλά εξαρτώμενες κατά κύριο λόγο από την πρωτοβουλία της ίδιας της τράπεζας υποχρεώσεις διαφάνειας της δράσης της, έδωσαν επιχειρήματα τόσο στους υποστηρικτές της ακολουθούμενης πρακτικής της δραστηριοποίησης της ΕΚΤ,

'[the ECB] is one of the most transparent central banks in the world'.

J. C. Trichet¹²⁷⁹

https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/replyecbeuropeanombudsman_g30_20171031.en.pdf?4add3c31331883b5321bcb9b34a72d42 (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁷⁵ *Braun, B.*, 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 35.

¹²⁷⁶ *European Ombudsman*, 'Staff Working Paper on the revision of the ECB's Ethics Framework' at <https://www.ombudsman.europa.eu/resources/otherdocument.faces/en/60111/html.bookmark> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁷⁷ *Ibidem*, Chapter I.

¹²⁷⁸ *Braun, B.*, 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 40.

¹²⁷⁹ In 'The euro after two years', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, 2001, p. 1 - 13.

όσο και εκείνους που επέλεξαν να τηρήσουν μια περισσότερο επιφυλακτική στάση στο ζήτημα αυτό, βρίσκοντας φυσικά και επαρκείς αφορμές σχετικώς.

Αμφότερες οι απόψεις αυτές αντλούν επιχειρήματα από τις προβλέψεις του κανονιστικού πλαισίου που αφορούν στις σχέσεις της ΕΚΤ με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Χαρακτηριστικά, ο τρόπος διεξαγωγής των ακροάσεων του Προέδρου της κεντρικής τράπεζας και των υπολοίπων μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής (που ας μην ξεχνάμε, αποτελούν την αμεσότερη αναγωγή της κεντρικής τράπεζας στο εκλογικό σώμα των ευρωπαίων πολιτών) περιγράφεται ως εξής:

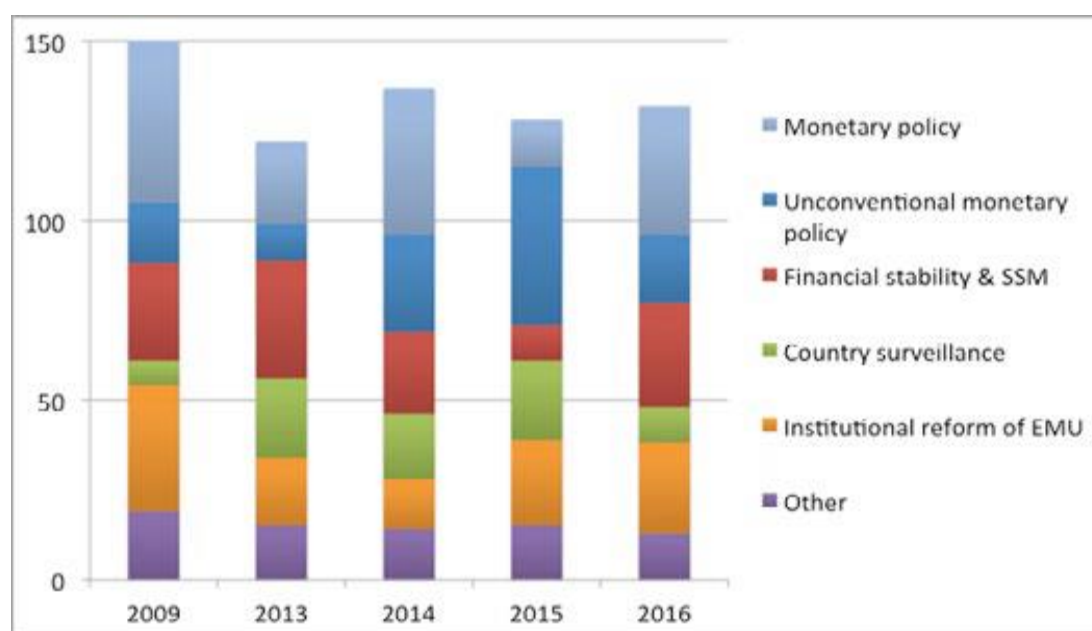
*'In the EU, the president of the European Central Bank addresses members of the European Parliament from above. He sits on a platform, next to the chair of the Economic and Monetary Affairs Committee, and takes questions from the floor. The hearings only last two hours and MEPs are only allowed to ask two questions, which are therefore not very difficult to fudge. The contrast with the US situation could hardly be more striking.'*¹²⁸⁰,

αναμενόμενη κατάληξη των διαδικασιών αυτών, αφού, επί της ουσίας, το άρθρο 130 της ΣΛΕΕ περιορίζει κατ' ανάγκην τη διατύπωση ουσιαστικής κριτικής, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει ευθέως σε μια αλλαγή πολιτικής εκ μέρους της ΕΚΤ. Εκτός από την *de lege* «κατασκευαστική» αυτή αδυναμία της σχέσης λογοδοσίας μεταξύ Κοινοβουλίου και Τράπεζας, στην πράξη τα μέλη του πρώτου θα απευθύνουν συνήθως ερωτήσεις σχετικά με τους ρυθμούς ανάπτυξης της οικονομίας και με την αντιμετώπιση του ποσοστού της ανεργίας, ως ζητήματα που άπτονται περισσότερο του ενδιαφέροντός τους, τη στιγμή που οι απαντήσεις των μελών της Τράπεζας επικεντρώνονται στην διατήρηση της σταθερότητας των τιμών· έτσι, ο *Monetary Dialogue*, παρά την ονομασία του, αποτελούσε διαχρονικώς κατ' αποτέλεσμα παράλληλους μονολόγους εκ μέρους των μελών των δύο οργάνων¹²⁸¹-αν και, με την πάροδο των ετών, το επίπεδο των τιθέμενων ερωτήσεων συναρτήσε του εύρους του αντικειμένου τους έχει ανέβει κατά πολύ, αφού τα τελευταία χρόνια (περίοδος 2013-2016) οι ερωτήσεις που απηύθυναν τα μέλη του

¹²⁸⁰ *Jabko, N.*, 'The politics of central banking in the United States and in the European Union', NEWGOV, ref. no 19b/D04, June 2005.

¹²⁸¹ *Gros, D.*, '5 Years of Monetary Dialogue', Briefing paper for the Monetary Committee of the European Parliament (2004), p. 3-4.

Κοινοβουλίου κατανεμήθηκε αναλογικότερα μεταξύ των ζητημάτων που αφορούν στις σχέσεις του Κοινοβουλίου με την Τράπεζα απ’ ότι παλαιότερα (περίοδος 2009 – οι επιλεγείσες χρονικές περιόδους είναι εκείνες για τις οποίες έχουν δημοσιευθεί πλήρεις απομαγνητοφωνήσεις των πρακτικών των συνεδριάσεων της *ECOM*). Η παρακάτω γραφική παράσταση αποδίδει την σταδιακή αυτή μεταστροφή, βασιζόμενη σε επίσημα στοιχεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹²⁸²:



Η παρατηρούμενη αυτή διαφοροποίηση προϊόντος του χρόνου, όμως, δεν είναι μόνο ποσοτική, αλλά και ποιοτική, αναφορικά με την επιλεγόμενη θεματολογία των απευθυνόμενων ερωτήσεων· ενδεικτικώς, αναφέρεται η ερώτηση που απευθύνθηκε¹²⁸³ προς τον πρόεδρο *Draghi* στο πλαίσιο του *Monetary Dialogue* τον Σεπτέμβριο του 2015 σχετικά με το περιεχόμενο της συμμετοχής της κεντρικής τράπεζας στο *FSB* και στην Επιτροπή της Βασιλείας, διεθνή *fora* στα οποία έγινε ήδη αναφορά

¹²⁸² *European Parliament, Monetary Dialogue, Committees, ECON – Economic and Monetary Affairs*: at

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/monetary-dialogue.html> , <http://www.europarl.europa.eu/parlArchives/comArch/com7/pubSheet.do?language=EN&body=ECON> (τελευταία πρόσβαση: 24.6.2018): ο πίνακας με την γραφική παράσταση παρατίθεται σε παραπομπή από τον *Braun, B.*, ‘Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank’, Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: *Hoffmann-Axthelm, L.*) Transparency International EU, 2017, p. 42.

¹²⁸³ Εκ μέρους της *Sylvie Goulard*, Ευρωβουλευτή της Συμμαχίας Φιλελευθέρων και Δημοκρατών για την Ευρώπη (*ALDE*).

στο Κεφάλαιο (II)¹²⁸⁴. Μάλιστα, ο *M. Draghi* κατά την περίοδο εκείνη προήδρευε και στο εποπτικό όργανο της Επιτροπής της Βασιλείας, το *Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision*, σε μια χρονική περίοδο που λάμβανε χώρα η τροποποίηση του Ρυθμιστικού Πλαισίου III της Βασιλείας, στο πλαίσιο της οποίας διαφάνηκε η πιθανότητα δημιουργίας συγκρούσεων συμφερόντων μεταξύ των ευρωπαϊκών και των αμερικανικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, στην περίπτωση της μη αποφυγής φαινομένων *regulatory arbitrage*¹²⁸⁵. εξ ου και η έντονη σύγκρουση που δημιουργήθηκε σχετικώς από την αδιαμφισβήτητη συνδρομή αφ' ενός λόγων δημοσίου συμφέροντος που υποχρέωναν τον πρόεδρο της ΕΚΤ να λογοδοτήσει ενώπιον την *ECON* για τις ενέργειές του στο πλαίσιο της συμμετοχής του στην Επιτροπή της Βασιλείας, και από τις υποχρεώσεις εχεμύθειας που τον δέσμευαν την ίδια στιγμή από την ίδια τη συμμετοχή του στο *forum* αυτό. Στο ίδιο πλαίσιο, το ερευνητικό ενδιαφέρον της *ECON* διευρύνθηκε επί τη συμμετοχής της ΕΚΤ σε όλα τα διεθνή *fora*¹²⁸⁶. Ο πρόεδρος *Draghi*, πάντως, μέσω της σχετικής απάντησής του, έδειξε να συμεριζεται τόσο το ενδιαφέρον που επέδειξε η *ECON*, όσο και τις υποχρεώσεις εχεμύθειας από τις οποίες δεσμευόταν ως μέλος της Επιτροπής της Βασιλείας και του *FSB*: έτσι, απέστειλε προς την *ECON* λίστα με τις πλέον πρόσφατες (2017) συμμετοχές μελών της ΕΚΤ σε διεθνή *fora* και με την θεματολογία των συναντήσεων στις οποίες αυτά έλαβαν ή πρόκειται να λάβουν μέρος, χωρίς όμως περαιτέρω πληροφορίες για το περιεχόμενο των συναντήσεων αυτών ή για την θέση που τηρεί η ΕΚΤ επί των πραγματευόμενων ζητημάτων¹²⁸⁷. Η ίδια πολιτική ακολουθείται σταθερά και κατά την παρουσίαση της ετήσιας έκθεσης της ΕΚΤ εκ μέρους του αντιπροέδρου της ενώπιον της *ECON*, τόσο στο πλαίσιο της

¹²⁸⁴ Βλ. ιδίως το απόσπασμα στο Μέρος (II.iv) σχετικά με την ερώτηση που υποβλήθηκε στον πρόεδρο της ΕΚΤ τον Σεπτέμβριο του 2013 σχετικά με τον ρόλο της ΕΚΤ στην Τρόικα, συζήτηση που προκάλεσε μεγάλη συζήτηση.

¹²⁸⁵ 'Despite a degree of commonality in the US and EU implementation of Basel III, there is significant divergence in some respects which may give rise to certain arbitrage opportunities [...]'. *Sabel, B.*, 'Basel III Framework: US/EU Comparison', Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, September 27, 2013· at <https://corpgov.law.harvard.edu/2013/09/27/basel-iii-framework-useu-comparison/> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹²⁸⁶ Μέσω ερώτησης του Ευρωβουλευτή των Πρασίνων - Ευρωπαϊκής Ελεύθερης Συμμαχίας ('*Greens - EFA*'), *Sven Giegold*· at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/questions/ECON_QZ\(2015\)569681_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/questions/ECON_QZ(2015)569681_EN.pdf) (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹²⁸⁷ *European Central Bank, President, Response to Mr. Sven Giegold, Frankfurt, 17 December 2015*· at https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/151217letter_giegold.en.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

παρουσίασης της ετήσιας έκθεσης για το έτος 2015¹²⁸⁸, κατά το οποίο έλαβαν χώρα τα ως άνω γεγονότα, όσο και κατά την παρουσίαση των ετήσιων εκθέσεων της για τα έτη 2016¹²⁸⁹ και 2017¹²⁹⁰.

Συνεπώς, η σχέση μεταξύ της ΕΚΤ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πρέπει να αντιμετωπισθεί ως ένα δυναμικό φαινόμενο, επηρεαζόμενο κατ' ανάγκη από αστάθμητους και μεταβαλλόμενους υποκειμενικούς παράγοντες, όπως το μορφωτικό επίπεδο, η επαγγελματική εξειδίκευση και το προσωπικό ενδιαφέρον των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου περί των ζητημάτων που αφορούν στην άσκηση των επιμέρους πολιτικών εκ μέρους της ΕΚΤ, στο πλαίσιο των εντολών που της απευθύνονται από τις Συνθήκες και εξειδικεύονται από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο. Προδήλως, η εκάστοτε πολιτική και οικονομική συγκυρία επενεργεί αποφασιστικά στις μεταβλητές αυτές, οδηγώντας είτε σε επί τα χείρω επηρεασμό της αποτελεσματικότητας της λογοδοσίας της ΕΚΤ λόγω του μειωμένου ενδιαφέροντος των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (όπως κατά την δημοσιονομικά και χρηματοπιστωτικά «ανύποπτη» περίοδο του 2009) είτε στην σχεδόν αποκλειστική μονοπώληση του ενδιαφέροντος των αντιπροσώπων από την ασκούμενη πολιτική εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας (όπως την περίοδο των αντισυμβατικών μέτρων νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ -QE, OMT's- και, παραλλήλως, των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής στα οποία εντάχθηκαν κράτη-μέλη). Χαρακτηριστικά, αναφέρουμε ότι το 2015, χρόνια που αναμφίβολα κατατάσσεται στην δεύτερη κατηγορία, οι ερωτήσεις που έλαβε η ΕΚΤ από τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έφτασαν τις 179, ενώ κατά τα προηγούμενα έτη ο αντίστοιχος αριθμός έφτανε τις 55

¹²⁸⁸ *European Central Bank*, 'Presentation of the ECB Annual Report 2015 to the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament - Introductory remarks by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB', Brussels, 7 April 2016· at https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2016/html/sp160407_1.en.html (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹²⁸⁹ *European Central Bank*, 'Presentation of the ECB Annual Report 2016 to the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament - Introductory remarks by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB', Brussels, 10 April 2017· at <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170410.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹²⁹⁰ *European Central Bank*, 'Presentation of the ECB Annual Report 2017 to the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament - Introductory remarks by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB', Brussels, 9 April 2018· at <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180409.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

(2014 και 2013), 37 (2012), 28 (2011), 17 (2010) και 10 (2009) ερωτήσεις αντιστοίχως¹²⁹¹.

Πέρα από τις προαναφερθείσες δυσλειτουργίες που παρουσιάζει η σχέση μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ΕΚΤ, η ουσιαστικότερη διαφορά του ενωσιακού από το αντίστοιχο αμερικανικό υπόδειγμα της λογοδοσίας της *FED* ενόπιον του Κογκρέσου συνίσταται στη *de facto* αδυναμία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να τροποποιήσει το Καταστατικό που ρυθμίζει το καθεστώς εξουσιών και υποχρεώσεων της ΕΚΤ (που αποτελεί και την ουσιαστικότερη «απειλή» του νομοθετικού σώματος προς την κεντρική τράπεζα), τη στιγμή που ακόμη και το ακριβές περιεχόμενο της ετήσιας και των τριμηνιαίων εκθέσεων που υποβάλλει η ΕΚΤ καθορίζεται από την ίδια¹²⁹², ελλείπει αντίστοιχων αναλυτικών κανονιστικών προβλέψεων - η τελευταία αυτή παρατήρηση έχει άμεσο αντίκτυπο και στην προεκτεθείσα λειτουργία της δημοκρατικής λογοδοσίας ως *'input legitimacy'* της λειτουργίας της ΕΚΤ, αφού η συνισταμένη αυτή μιας *'principal-agent'* σχέσης¹²⁹³, προϋποθέτει την εξάρτηση του τελευταίου από τον πρώτο¹²⁹⁴. Η διατύπωση της Συνθήκης χαρακτηρίζεται ως ελαστική, αναφορικά και με την υποχρεωτικότητα των ακροάσεων των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής ενόπιον του Κοινοβουλίου, η οποία δεν προκύπτει από το γράμμα της Συνθήκης¹²⁹⁵.

Και οι σχέσεις, όμως, της ΕΚΤ με το Συμβούλιο, χαρακτηρίζονται από τη λέξη «αδυναμία»: ήτοι, αυτή του Συμβουλίου να απομακρύνει μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής, βάσει αποκλειστικώς της αξιολόγησης των επιδόσεών του· συνεπώς, η διακριτική ευχέρεια που απολαμβάνει η κεντρική τράπεζα από την απουσία συγκεκριμενοποίησης των στόχων της

¹²⁹¹ *European Central Bank*, 'Annual Report – 2015', p. 91· at file:///C:/Users/giann_000/Desktop/ar2015en.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹²⁹² Στο σημείο αυτό, κρίσιμη είναι η σχετική αναφορά του εμβληματικού *Otmar Issing* αναφορικά με τη σχέση «δημοσίευσης» και «ουσιαστικής αιτιολόγησης» στο πλαίσιο των διατυπώσεων δημοσιότητας, που σχηματοποιούν το αληθές περιεχόμενο της έννοιας της διαφανούς δράσης. Για την σχετική διάκριση, βλ. ως άνω, στο τρίτο κεφάλαιο.

¹²⁹³ *Gailmard, S.*, 'Accountability and Principal-Agent Theory', Chapter prepared for the *Oxford Handbook of Public Accountability*, 2012, p. 3, 4.

¹²⁹⁴ Και την προϋπόθεση ότι αυτός αποβλέπει τόσο στη διαφύλαξη των αρμοδιοτήτων του, όσο και στη μελλοντική αύξησή τους. Βλ. σε *Ferejohn, J.*, 'Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability', in *Przeworski, A., Stokes, S.C., και Manin, B.*, (eds), 'Democracy, Accountability and Representation', Cambridge University Press, 1999 p. 131.

¹²⁹⁵ *Begg, I.*, 'Contested Meanings of Transparency in Central Banking', *Comparative European Politics*, 5, 2007, p. 36-52.

ασκούμενης εκ μέρους της πολιτικής από το πρωτογενές και το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, από την τεχνοκρατική της υπεροπλία αλλά και από το «πλεονέκτημα γνώσης» που έχει, λόγω της αυτοδιάθεσης των πληροφοριών που δίνει στην δημοσιότητα, βρίσκει απέναντί της μια εντελώς αποψιλωμένη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου αναφορικά με την ουσιαστική (μέσω της πρόβλεψης κυρώσεων, φυσικά) αξιολόγηση του έργου των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ.

Εξ άλλου, αξιοσημείωτη είναι η ανυπαρξία οποιασδήποτε πρόβλεψης επιβολής κυρώσεων εναντίον της ΕΚΤ, ζήτημα κρίσιμο για την αποτελεσματικότητα του προβλεπόμενου καθεστώσ λογοδοσίας¹²⁹⁶, όπως λεπτομερώς εκτέθηκε στην οικεία παράγραφο του τρίτου κεφαλαίου της μελέτης. Επί του ζητήματος αυτού, οι παρατηρήσεις που προηγήθηκαν επί του καθεστώσ λογοδοσίας της ΕΚΤ σχηματοποιούνται από την διάκριση της έννοιας της λογοδοσίας που καταγράφει ο *Schedler*¹²⁹⁷ μεταξύ της *'answerability'*¹²⁹⁸, της «πολιτικού χαρακτήρα» δηλαδή

¹²⁹⁶ Αν και, σύμφωνα με τον ορισμό της έννοιας της λογοδοσίας από τους *Manin, Przeworski και Stokes*, δε νοείται αποτελεσματικό καθεστώς λογοδοσίας, χωρίς την πρόβλεψη κυρωτικών μηχανισμών, προκειμένου για το μοντέλο της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας:

'Governments are "accountable" if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and ousting from office those who do not. An "accountability mechanism" is thus a map from the outcomes of actions (including messages that explain these actions) of public officials to sanctions by citizens.' in

Manin, B., Przeworski, A. and Stokes, S., 'Introduction', in A. Przeworski, S. Stokes και Manin, B. (eds.) Democracy, Accountability and Representation, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 10.

Έτσι, όταν στο πλαίσιο του ίδιου μοντέλου λογοδοσίας, απουσιάζουν τόσο οι προβλέψεις περί κυρώσεων, όσο και περί αλληλοελέγχου (*'reciprocity'*) στις σχέσεις των παικτών του πολιτεύματος, το μοντέλο αυτό πάσχει τόσο από άποψη αντιπροσωπευτικής, όσο και από συμμετοχικής/διαβουλευτικής (*'deliberative'*) δημοκρατίας, κατά τον *Naurin, D., 'The European Central Bank - independent and accountable?', σε Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th. (eds), 'The Illusion of Accountability in the European Union', Routledge, 2009, p. 138.*

¹²⁹⁷ *Schedler, A., 'Conceptualizing Accountability', in Schedler, A., Diamond, L. and Plattner, M. (eds.), The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies (14; Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999), p. 13-28.*

¹²⁹⁸ *Answerability* [Pronunciation / ˌɑːns(ə)rəˈbɪlɪti// ˌans(ə)rəˈbɪlɪti/]; Noun; Responsibility for explaining or justifying one's actions; *'the answerability of governments to the citizenry'*. *Oxford English Living Dictionary* at <https://en.oxforddictionaries.com/definition/answerability> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

πρόβλεψης περί υποχρέωσης του λογοδοτούντος να (επ)εξηγήσει δημοσίως το περιεχόμενο των αποφάσεών του και τα κίνητρα που οδήγησαν στην λήψη τους, και του ‘enforcement’, εγγενές συστατικό του οποίου είναι η πρόβλεψη επιβράβευσης στην περίπτωση επίτευξης των τεθέντων στόχων πολιτικής μα και κυρώσεων σε περίπτωση αποτυχίας σε αυτούς. Όπως προκύπτει από τον συσχετισμό των επιμέρους στοιχείων της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ όπως περιγράφηκαν στην προηγούμενη παράγραφο και των αντιστοίχων προβλέψεων του πρωτογενούς και παραγώγου ενωσιακού δικαίου επί του καθεστώτος λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας, η Τράπεζα παρουσιάζει υψηλό βαθμό έκθεσης στην πρώτη μορφή «πολιτικού χαρακτήρα», οικειοθελούς εν πολλοίς και βασιζόμενης σε *leges imperfectae* λογοδοσία· ενώ η δεύτερη και ουσιαστικότερη από νομικής σκοπιάς λογοδοσία της ΕΚΤ (*‘enforcement’*) μπορεί να γίνει πράξη μόνο ενώπιον της δικαστικής εξουσίας, ήτοι του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης· ως σήμερα, ο δικαστικός έλεγχος επί των πράξεων της ΕΚΤ έχει ενεργοποιηθεί, το βάθος όμως στο οποίο επέλεξε το Δικαστήριο να τον ασκήσει περιορίστηκε στον μέσω γενικών ρητρών και αορίστων νομικών εννοιών έλεγχο της τήρησης των «άκρων ορίων» της διακριτικής ευχέρειας της ΕΚΤ κατά την υλοποίηση της ήδη ευρείας εντολής που της έχει ανατεθεί, ενώ η τεχνοκρατική υπεροπλία της Τράπεζας δεν επιτρέπει *in actu* ούτε καν τον έλεγχο τυχόν «πλάνης» των οργάνων της «περί τα πράγματα». Η ίδια η ΕΚΤ, σε κάθε περίπτωση, δείχνει να αντιμετωπίζει ως απολύτως φυσιολογική τον *de facto* περιορισμό του καθεστώτος λογοδοσίας της στα όρια της *answerability*:

*[...] the notion of “being accountable” is understood as being held responsible for one’s decisions and being required to justify and explain them. Democratic accountability necessarily refers to an ex post explanation and justification [...]*¹²⁹⁹.

Βέβαια, οι αυξημένες διατυπώσεις διαφάνειας που προβλέπονται αναφορικά με το καθεστώς λειτουργίας του οργανισμού, και η συνακόλουθα αυξημένη έκθεσή του στην αποκαλούμενη «κοινή γνώμη», μπορεί να υποστηριχθεί ότι στοιχειοθετούν ένα «σύγχρονο υποκατάστατο» των παραδοσιακών κυρωτικών μηχανισμών, ως μέσων λογοδοσίας. Βέβαια, η άποψη του ενωσιακού νομοθέτη φαίνεται να διαφοροποιείται όταν πρόκειται περί της χρηματοδότησης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων από τους προϋπολογισμούς των κρατών – μελών, αφού στην

¹²⁹⁹ *European Central Bank, ‘The accountability of the ECB’, Monthly Bulletin, November 2002, p. 48.*

περίπτωση αυτή, αντιθέτως με το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ, οι «παραδοσιακές κυρώσεις» προτιμώνται:

‘As it needs to be ensured that the aid is limited to the minimum necessary, if a bank undertakes actions which are not in line with the requirements listed in point 47 at a point in time when its need for additional capital should have been evident to a well-run business, the Commission will, for the purpose of establishing the required measures to limit distortions of competition, add an amount equivalent to the outflow of funds to the aid amount.’

2013 Banking Communication, Para. 48

Εξάλλου, το αντεπιχείρημα αυτό πάσχει τόσο εξ αντικειμένου, όσο και εξ υποκειμένου, αφού η μεν «δύναμη πυρός» της δημόσιας κριτικής απέχει πολύ από την αντίστοιχη των παραδοσιακών κυρώσεων (μπορεί, δε, κάλλιστα ν’ αγνοηθεί από τον αποδέκτη της), ενώ η δε σύνθεση των ομάδων συμφερόντων που ασκούν δημόσια κριτική, δεν είναι αρκετά αντιπροσωπευτική, ώστε να αξιώσει να εκφράσει συνολικά την κοινωνία των πολιτών. Σχετικώς, σύμφωνα με τον *O. Issing*,

*‘the strongest and loudest criticisms [of the ECB] therefore come from financial market players’*¹³⁰⁰,

ενώ η (πολιτική, ταξική κ.ο.κ.) διεύρυνση της πληθυσμιακής βάσης όσων ασχολούνται ενεργά με τον έλεγχο των πολιτικών της ΕΚΤ¹³⁰¹, (θα) απέχει πολύ από το μέγεθος αυτό.

Τέλος, η (οικεία βουλήσει) ποσοτικοποίηση του στόχου που αποτελεί τον πρωταρχικό στόχο της ΕΚΤ από την ίδια¹³⁰², η πρόσφατη (επίσης

¹³⁰⁰ In ‘Communication and Transparency- How Do Central Banks Meet These Demands?’, 2006.

¹³⁰¹ Βλ. τα πρωτοφανή (για τα αντίστοιχα δεδομένα) επεισόδια-διαμαρτυρία κατά της ΕΚΤ στη Φρανκφούρτη, κατά τις εκδηλώσεις εγκαινίων των νέων της εγκαταστάσεων· at <http://www.bbc.com/news/world-europe-31938592> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³⁰² Σε μια περίοδο, μάλιστα, που η τάση για αριθμητική συγκεκριμενοποίηση (ακόμα και προκειμένου για το δημόσιο λογιστικό) δείχνει να κερδίζει έδαφος: Πρβλ. τα άρθρα 5(1)(α) και 6(1)(α) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου της 8ης Νοεμβρίου 2011 σχετικά με «τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών» (L 306/41), όπως και το άρθρο 36 του ν. 4270/2014 (Α’ 143), που την ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη:

Κανόνας χρέους

Όταν ο λόγος του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60%

οικειοθελής) απόφασή της σχετικά με τη δημοσιοποίηση των πρακτικών των συνεδριάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου (οι ψήφοι κάθε μέλους του Συμβουλίου συνεχίζουν να είναι μυστικές), όπως και η δυνατότητα της Τράπεζας ν' αποφασίζει η ίδια περί της δημοσίευσης ή μη των εσωτερικών της εγγράφων¹³⁰³, φαίνεται να επιβεβαιώνουν την αποστροφή του *Amttenbrink*¹³⁰⁴, ότι ο οργανισμός «μπορεί να αποφασίσει μόνος του για τη διαφάνεια των ενεργειών του».

5.3.5. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ μετά τους Κανονισμούς 1022, 1024/2013: κανονιστικό πλαίσιο και πρακτική εφαρμογή

Οι αλλαγές που έφεραν οι νέοι Κανονισμοί στο κανονιστικό πλαίσιο της ΕΚΤ δεν ήταν σημαντικές μόνο αναφορικά με τις νέες εποπτικές της αρμοδιότητες, αλλά και με το καθεστώς λογοδοσίας της. Όπως σημειώθηκε αναλυτικά στο δεύτερο κεφάλαιο της μελέτης, η εγκαθίδρυση του SSM σήμανε την επιφόρτιση της ΕΚΤ με νέες αρμοδιότητες, συνεπώς και με νέες ευθύνες. Στο πλαίσιο αυτό, οι νέοι Κανονισμοί αύξησαν και τις απονεμόμενες προς την κεντρική τράπεζα εξουσίες, εξικνούμενες πέρα από τις κλασικές λειτουργίες μιας κεντρικής τράπεζας, προκειμένου η ΕΚΤ να είναι σε θέση να ανταπεξέλθει αποτελεσματικώς στα νέα της καθήκοντα. Όμως, περιέχουν και αρκετές αναφορές στο καθεστώς λογοδοσίας της, στοιχείο που μας οδηγεί στο να εξετάσουμε το πλαίσιο άσκησης των νέων καθηκόντων της ΕΚΤ, και από την πλευρά αυτή. Τα νέα καθήκοντα της ΕΚΤ διαφοροποιούνται και από την άποψη ότι δεν ασκούνται υπό τις «συνήθεις» συνθήκες της βασικής εντολής εκ μέρους των Συνθηκών που συνίστανται στην «διατήρηση της σταθερότητας των τιμών»¹³⁰⁵, στην οποία οι νέες αρμοδιότητες είναι ιεραρχικώς υποταγμένες. Αυτό, αφού όπως προκύπτει από τον συνδυασμό των άρθρων 127 παρ. 1 και 282 παρ. 2 της ΣΛΕΕ, μόνο άμα τη επιτεύξει της βασικής εντολής της μπορεί η ΕΚΤ να «υποστηρίξει της γενικές οικονομικές πολιτικές της Ένωσης».

που αναφέρεται στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 12, η διαφορά σε σχέση με την τιμή αναφοράς πρέπει να μειώνεται, ως κριτήριο αξιολόγησης, κατά ένα εικοστό ετησίως κατά μέσο όρο, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΚ) 1467/1997.

¹³⁰³ Πρβλ. την απόφαση της ΕΚΤ, *European Central Bank*, 'Decision on Public Access to European Central Bank Documents', 2004 O.J. 80 (L 80) 37, para. 3, με την οποία τα προς δημοσιοποίηση έγγραφα περιορίστηκαν σημαντικά.

¹³⁰⁴ *'The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank'*, Hart, Oxford, 2007.

¹³⁰⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 127 παρ. 1 της ΣΛΕΕ.

Σχετικώς, υπενθυμίζεται ότι μετά την ενεργοποίηση του SSM προστέθηκε στους στόχους πολιτικής της ΕΚΤ η συμβολή της στην ασφάλεια και την οικονομική ευρωστία των πιστωτικών ιδρυμάτων και στην διαφύλαξη της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος¹³⁰⁶ εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κάθε κράτους-μέλους ξεχωριστά. Όπως προκύπτει από σχετικές αναπτύξεις που προηγήθηκαν, βασικό προαπαιτούμενο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας της λογοδοσίας της ΕΚΤ κατά την άσκηση των νέων της καθηκόντων αποτελεί η σαφήνεια της διατύπωσής τους και η περαιτέρω συγκεκριμενοποίηση της οποίας θα τύχουν. Από την επισκόπηση των κανονιστικών κειμένων που συγκεκριμενοποιούν τους νέους αυτούς στόχους πολιτικής προκύπτει ότι αυτές οφείλουν να ασκηθούν

«με γνώμονα την ίση μεταχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων προς αποτροπή της καταχρηστικής επιλογής του ευνοϊκότερου καθεστώτος εποπτείας.»¹³⁰⁷

Κάποια περαιτέρω εξειδίκευση των στόχων αυτών πολιτικής δεν έχει συντελεσθεί ως σήμερα, τουλάχιστον σε επίπεδο πρωτογενούς ή παραγώγου ενωσιακού δικαίου (από θεσμικής απόψεως, η σχετικώς πρόσφατη έκθεση της Επιτροπής της Βασιλείας «σχετικά με τις επιπτώσεις και την λογοδοσία στο πλαίσιο της τραπεζικής εποπτείας» δεν διαφοροποιεί την προσέγγιση αυτή)¹³⁰⁸. Δεδομένης της διακηρυκτικού χαρακτήρα διατύπωσης της νέας εντολής η οποία ανατέθηκε στην ΕΚΤ, σε συνάρτηση με τον ιδιαίτερος τεχνικό χαρακτήρα του έργου το οποίο της ανατίθεται, η θεωρία¹³⁰⁹ αλλά και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο¹³¹⁰, έχουν ήδη προλάβει να χαρακτηρίσουν την συμπληρωματική αυτή εντολή της ΕΚΤ υπό το ένδυμα του SSM ως

¹³⁰⁶ Βλ. άρθρ. 1 και 16 (ε) του Κανονισμού 1024/2013.

¹³⁰⁷ Του γνωστού *'regulatory arbitrage'*· βλ. άρθρο 1 Κανονισμού 1024/2013.

¹³⁰⁸ *Basel Committee on Banking Supervision*, 'Report on the impact and accountability of banking supervision', Bank for International Settlements, 2015· at <https://www.bis.org/bcbs/publ/d326.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³⁰⁹ *Ter Kuile, G., Wissink, L. and Bovenschen, W.*, 'Tailor-Made Accountability Within the Single Supervisory Mechanism', *Common Market Law Review* 52(1), 155-189, 2015, p 167 et seq.· at https://www.researchgate.net/publication/279325085_Tailor-made_accountability_within_the_single_supervisory_mechanism (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³¹⁰ *European Court of Auditors*, 'Single Supervisory Mechanism – Good Start but Further Improvements Needed', *Special Report*, 29, 2016, p. 47.

ακόμη πιο ασαφή από τον βασικό στόχο της περί διατήρησης της σταθερότητας των τιμών, ο οποίος, τουλάχιστον, συγκεκριμενοποιήθηκε υπό τη μορφή του αριθμητικής ποσοτικοποιημένου στόχου πληθωρισμού εκ μέρους της ίδιας της ΕΚΤ. Οι παρατηρήσεις αυτές, συνδυαστικά με τις αυξημένες αρμοδιότητες της ΕΚΤ που συνεπάγονται, μεταξύ άλλων, κυρωτικές εξουσίες της κεντρικής τράπεζας επί ιδιωτικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, καθιστούν το ζήτημα της επάρκειας και της αποτελεσματικότητας των προβλεπομένων μηχανισμών λογοδοσίας της και πάλι επίκαιρο.

5.3.5.1. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στο πλαίσιο του SSM

Στο στοιχείο υπό (5) του Προοιμίου του, ο Κανονισμός 1022/2013 τονίζει την «καίρια σημασία» της θέσπισης μηχανισμών λογοδοσίας του SSM ενώπιον των δημοκρατικά εκλεγμένων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνδυαζόμενη, δε, με την ισότητα δικαιωμάτων των συμμετεχόντων κρατών-μελών στον SSM¹³¹¹, η διατύπωση αυτή ίσως να πρέπει ν' αναγνωστεί προς επίρρωση της θέσης και των κατ' εξοχήν δημοκρατικά εκλεγμένων οργάνων τους στη σχετική διαδικασία. Ενώ στο άρθρο 1 αυτού¹³¹² διακηρύσσεται υποχρέωση λογοδοσίας της ΕΚΤ ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου συλλήβδην για το σύνολο των νέων εποπτικών καθηκόντων που της ανατίθενται.

Εξ άλλου, ο Κανονισμός 1024/2013 διατυπώνει την υποχρέωση «σοστάθμισης» των νέων εποπτικών καθηκόντων της ΕΚΤ από την εισαγωγή νέων αυξημένων υποχρεώσεων λογοδοσίας προς «θεσμικά όργανα δημοκρατικά νομιμοποιημένα» να εκπροσωπούν τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹³¹³. Περαιτέρω, γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένα μέσα λογοδοσίας της ΕΚΤ, που προσομοιάζουν ποιοτικώς με εκείνα που προβλέπονται στο πλαίσιο της δράσης της κατά την άσκηση της *stricto sensu* νομισματικής της πολιτικής, αλλά διαφοροποιούνται από απόψεως έντασης, υπερβαίνοντας το ήδη ισχύον πλαίσιο. Συγκεκριμένα, συνίστανται σε:

«[...] τακτική¹³¹⁴ υποβολή εκθέσεων εκ μέρους της ΕΚΤ και απάντηση στις ερωτήσεις που υποβάλλει το Ευρωπαϊκό

¹³¹¹Στοιχ. υπό (10) και (11) του Προοιμίου του Κανονισμού 1024/2013. Πρβλ. και στοιχ. υπό (14), (21).

¹³¹² Που αντικαθιστά το παλαιό άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΕ) 1093/2010.

¹³¹³ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο [στοιχείο υπό (55) του Προοιμίου].

¹³¹⁴ Ετήσια, σύμφωνα με το άρθρο 20 του Κανονισμού 1024/2013.

Κοινοβούλιο και η Ευρωμάδα, σύμφωνα με τους αντίστοιχους διαδικαστικούς κανόνες. Οιαδήποτε υποχρέωση υποβολής εκθέσεων πρέπει να διέπεται από τις σχετικές απαιτήσεις τήρησης επαγγελματικού απορρήτου.»

Στοιχ. (55) και (56) Προοιμίου

ενώ προβλέπεται υποχρέωση της ΕΚΤ να διαβιβάζει τις ως άνω εκθέσεις της και προς τα εθνικά κοινοβούλια των συμμετεχόντων κρατών μελών, τα οποία θα έχουν και τη δυνατότητα υποβολής παρατηρήσεων και ερωτήσεων προς την ΕΚΤ σχετικά με την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της, στα οποία αυτή θα «δύναται» να απαντά (*‘may reply’*)¹³¹⁵. Περαιτέρω, διατυπώνεται ότι «το δικαίωμα» (*sic*) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να συγκροτεί προσωρινή ερευνητική επιτροπή αναφορικά με τη διερεύνηση καταγγελλόμενων παραβιάσεων ή περιπτώσεων κακοδιοίκησης κατά την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας κατά το άρθρο 226 ΣΛΕΕ (στο οποίο αναφερθήκαμε σε προηγούμενο σημείο), όπως και να ασκεί τα καθήκοντα πολιτικού ελέγχου και έγκρισης θέσης ή έκδοσης ψηφίσματος για θέματα που θεωρεί ενδεδειγμένα, όπως τα ως άνω προβλέπονται από τις συνθήκες, δεν θίγονται από την εφαρμογή των νέων κανονιστικών ρυθμίσεων¹³¹⁶.

Στα άρθρα 20 και 21 του Κανονισμού 1024/2013 τα παραπάνω εξειδικεύονται, με την πρόβλεψη, μεταξύ άλλων, διαδικασίας κλήσης σε ακρόαση του προέδρου του εποπτικού συμβουλίου από τις αρμόδιες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και από το Συμβούλιο για θέματα σχετικά με την άσκηση των εποπτικών της καθηκόντων. Προβλέπεται, ακόμη, διαδικασία απάντησης εκ μέρους της ΕΚΤ σε ερωτήσεις που της υποβάλλονται από τα μέλη αυτών¹³¹⁷. Στην πράξη, η αναφορά της ΕΚΤ προς το Συμβούλιο γίνεται υπό τη μορφή εξέτασης του προέδρου του Εποπτικού Συμβουλίου στο πλαίσιο συνεδρίασης της Ευρωμάδας, με τη συμμετοχή αντιπροσώπων των κρατών-μελών της Τραπεζικής Ένωσης που δεν συμμετέχουν όμως στη Νομισματική Ένωση (σύνθεση που αποκαλείται *‘the Banking Union composition’*¹³¹⁸). Συγκεκριμένα, από τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 20 προκύπτει

¹³¹⁵ Βλ. στοιχ. υπό (56) του Προοιμίου και άρθρο 21 του Κανονισμού 1024/2013· στο ζήτημα αυτό αναφερόμαστε αναλυτικότερα στην αμέσως επόμενη παράγραφο.

¹³¹⁶ Στοιχείο υπό (57) Προοιμίου του Κανονισμού 1024/2013.

¹³¹⁷ Άρθρο 20 παρ. 4-6 του Κανονισμού 1024/2013.

¹³¹⁸ *Braun, B., ‘Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank’, Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 41.*

ότι η φιλοσοφία του μέχρι τους νέους κανονισμούς καθεστώτος λογοδοσίας της ΕΚΤ διατηρείται και μετά την ενεργοποίηση του SSM, διενεργούμενη ιδίως μέσω της ως άνω ακρόασης του προέδρου του εποπτικού συμβουλίου, με την διαφορά ότι ενώ ο πρόεδρος της ΕΚΤ παρίσταται αυτοπροσώπως μόνο ενώπιον του Ευρωκοινοβουλίου, ο πρόεδρος του εποπτικού συμβουλίου παρουσιάζει την ετήσια έκθεση κατά τα ως άνω τόσο ενώπιον του Ευρωκοινοβουλίου, όσο και στην ειδικής σύνθεσης συνεδρίαση της Ευρωομάδας, ενώ και η υποχρέωση της ΕΚΤ ν' απαντά σε ερωτήσεις¹³¹⁹ τόσο μελών του Ευρωκοινοβουλίου όσο και μελών της Ευρωομάδας, επιτείνει σχετικώς την αλληλεπίδρασή της και με τα δύο όργανα¹³²⁰ αυτά. Όπως επισημαίνει το ίδιο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η ΕΚΤ και ο Πρόεδρος της ατομικώς έχουν επιδείξει ως σήμερα απολύτως θετική στάση όχι μόνο ως προς την υποχρέωσή της ν' απαντά στις ερωτήσεις των μελών του Ευρωκοινοβουλίου, αλλά εν γένει αναφορικά με την ενώπιόν του λογοδοσία της στο πλαίσιο της άσκησης των εποπτικών της καθηκόντων:

‘The European Parliament [...] welcomes the efficient and open way in which the ECB has so far fulfilled its accountability obligations towards Parliament, and calls on the ECB to continue to fully engage in this regard and to further contribute to improving Parliament’s capacity to assess SSM policies and activities; views favourably the willingness of the ECB President to further cooperate with Parliament regarding the ECB’s role in banking matters, in particular in the framework of global standards-setting bodies such as the FSB;’¹³²¹

¹³¹⁹ Η σχετική δραστηριότητα είναι πλέον έντονη: μόνο κατά το έτος 2015, η ΕΚΤ απάντησε σε είκοσι έξι ερωτήσεις των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί διαφόρων θεμάτων ενδιαφέροντος της κεντρικής τράπεζας (για την σχετική θεματολογία, βλ. σε <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/date/2015/html/index.en.html> - τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). *European Central Bank – Banking Supervision*, ECB Annual Report on Supervisory Activities – 2015, March 2016, p. 10-11.

¹³²⁰ Ο χαρακτηρισμός «όργανα» δεν χρησιμοποιείται κατά νομική κυριολεξία για την Ευρωομάδα: ‘The Eurogroup is an informal body where the ministers of the euro area member states discuss matters relating to their shared responsibilities related to the euro’, *European Council - Council of the European Union*, ‘Eurogroup’ at <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³²¹ *European Parliament*, Resolution of 10 March 2016 on the Banking Union – Annual Report 2015 (2015/2221(INI)), para. 39· at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0093+0+DOC+XML+V0//EN> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

Μέχρι σήμερα, οι ακροάσεις που έλαβαν χώρα ενώπιον της *ECON* είναι οι εξής:¹³²² το 2014, ο πρόεδρος του Εποπτικού Συμβουλίου παρουσιάστηκε ενώπιον της *ECON* δύο φορές, μία εν όψει ακόμη της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου του *SSM*¹³²³ και μία στο πλαίσιο της πρώτης τακτικής ακρόασής του ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹³²⁴. Το 2015 τρεις, μία για την παρουσίαση της πρώτης ετήσιας έκθεσης της ΕΚΤ επί της άσκησης των εποπτικών της καθηκόντων¹³²⁵ και δύο ακόμη στο πλαίσιο τακτικών ακροάσεων τον Ιούνιο¹³²⁶ και τον Οκτώβριο¹³²⁷ του ίδιου έτους. Το 2016 τέσσερις, αφού εκτός της παρουσίασης της ετήσιας έκθεσης¹³²⁸ και της διεξαγωγής δύο

¹³²² Βλ. τα σχετικά δελτία τύπου και τις εισηγήσεις των οργάνων της ΕΚΤ in *European Central Bank*, Directorate General Communications, Banking Supervision - Media & Publications, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2014/html/se140318.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³²³ *European Central Bank*, Regular Hearing of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory remarks by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 3 November 2014· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2014/html/se141103.en.html> .

¹³²⁴ *European Central Bank*, Hearing at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Introductory statement by Danièle Nouy, chair of the Supervisory Board, Single Supervisory Mechanism, ECB, Brussels, 18 March 2014· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2014/html/se140318.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³²⁵ *European Central Bank*, Presentation of the first ECB annual report on supervisory activities by the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory remarks by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 31 March 2015· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se150331.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³²⁶ *European Central Bank*, First ordinary hearing in 2015 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory remarks by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 25 June 2015· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se150625.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³²⁷ *European Central Bank*, Second ordinary hearing in 2015 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 19 October 2015· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se151019.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³²⁸ *European Central Bank*, Presentation of the ECB Annual Report on supervisory activities 2015 in the *ECON* Committee of the European Parliament, Introductory

τακτικών ακροάσεων του προέδρου, τον Ιούνιο¹³²⁹ και το Νοέμβριο¹³³⁰, ο πρόεδρος του Εποπτικού Συμβουλίου απευθύνθηκε και στην ειδική συνεδρίαση της *ECON* στο πλαίσιο της Διακοινοβουλευτικής Επιτροπής (*Interparliamentary Committee*) τον Φεβρουάριο του ίδιου έτους¹³³¹. Τέλος, τέσσερις φορές εμφανίστηκε ενώπιον της *ECON* και στην διάρκεια του 2017, αφού εκτός της παρουσίασης της ετήσιας έκθεσης της ΕΚΤ¹³³² και των δύο τακτικών ακροάσεων του¹³³³, ενημέρωσε στο πλαίσιο ειδικής ακρόασης τον Μάρτιο του έτους αυτού την Επιτροπή περί της

statement by Danièle Nouy, Chair of the ECB's Supervisory Board, Brussels, 22 March 2016· at

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160322.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³²⁹ *European Central Bank*, First ordinary hearing in 2016 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the Single Supervisory Mechanism, Brussels, 13 June 2016· at

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160613.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

¹³³⁰ *European Central Bank*, Second ordinary hearing in 2016 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 9 November 2016· at

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se161109.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

¹³³¹ *European Central Bank*, Introductory statement to the panel discussion at the *ECON* Committee of the European Parliament, Speech by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the European Central Bank, Brussels, 16 February 2016· at

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2016/html/se160216.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³³² *European Central Bank*, Presentation of the ECB Annual Report on supervisory activities 2016 to the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 23 March 2017· at

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/se170323.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

¹³³³ *European Central Bank*, First ordinary hearing in 2017 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 19 June 2017· at

https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp170619_1.en.html , και

European Central Bank, Second ordinary hearing in 2017 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 9 November 2017· at

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp171109.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

τροποποίησης του κανονιστικού πλαισίου των εποπτικών αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ (*CRR, CRD, BRRD και SRMR*)¹³³⁴.

* * *

Στα πρώτα τέσσερα χρόνια της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου των εποπτικών καθηκόντων της ΕΚΤ, οι σχέσεις της με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χαρακτηρίζονται από ήπιους τόνους, τήρηση των επιβαλλομένων υποχρεώσεων και μια «μικρή νίκη» του Κοινοβουλίου, αναφορικά με την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της υποχρέωσης δημοσιοποίησης πληροφοριών εκ μέρους της Τράπεζας.

Συγκεκριμένα, κατά την ως άνω πρώτη τακτική ακρόαση του προέδρου του Εποπτικού Συμβουλίου για το έτος 2015 τον Ιούνιο της ίδιας χρονιάς, εθίγη το ζήτημα της Διαδικασίας Εποπτικού Ελέγχου και Αξιολόγησης (*'Supervisory Review and Evaluation Process'/'SREP'*)¹³³⁵. Η διαδικασία αυτή αφορά στην μέτρηση και αξιολόγηση εκ μέρους των εποπτών στο πλαίσιο του *SSM* (τόσο, δηλαδή, των εποπτών της ΕΚΤ, όσο και των εθνικών εποπτικών αρχών) των κινδύνων που αντιμετωπίζει κάθε τράπεζα. Η ίδια φύση του ελέγχου στο πλαίσιο της *SREP* δεν αποτελεί *nouum*, καθώς στο παρελθόν διενεργούνταν από τις εθνικές εποπτικές αρχές στο πλαίσιο των οριζομένων από τις συμφωνίες της «Βασιλείας II». Η καινοτομία της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού έγκειται στο γεγονός ότι πλέον εφαρμόζεται κοινή μεθοδολογία και κοινό χρονοδιάγραμμα για

¹³³⁴ *European Central Bank*, Public hearing on 'Updating CRR, CRD, BRRD and SRMR: the new banking legislation package' in the ECON Committee of the European Parliament, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 25 April 2017· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2017/html/ssm.sp170425.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

¹³³⁵ Η διαδικασία εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης παρουσιάστηκε για πρώτη φορά το 2004 με τις συμφωνίες της Βασιλείας II, οι οποίες καταρτίστηκαν από την Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία. Αναθεωρημένοι κανόνες τέθηκαν σε ισχύ σε ολόκληρη την ΕΕ το 2006 και έκτοτε εφαρμόζονται από τις διάφορες εθνικές εποπτικές αρχές· *European Central Bank*, 'What is the SREP?', 16 June 2016 (Updated 13 November 2017)· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.el.html> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

Για τις πλέον πρόσφατες ρυθμίσεις εκ μέρους της ΕΚΤ επί της διαδικασίας του ελέγχου, βλ. *European Central Bank - Banking Supervision*, 'SSM SREP, Methodology Booklet – 2017 Edition – To be Applied in 2018, Level playing field - High standards of supervision - Sound risk assessment'· at https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.srep_methodology_booklet_2017.en.pdf (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

όλες τις σημαντικές τράπεζες εντός της ζώνης του ευρώ, με στόχο την αύξηση της διαφάνειας της διαδικασίας ελέγχου και την ωφέλεια που προκύπτει για τις διασυννοριακές τράπεζες από την εναρμόνιση των απαιτήσεων που προβάλλονται εκ μέρους των ελεγκτών.

Το περιεχόμενο του ελέγχου περιλαμβάνει την μέτρηση των κινδύνων που αντιμετωπίζει κάθε ελεγχόμενη τράπεζα και την αξιολόγηση της καταλληλότητας των οργάνων διοίκησής της¹³³⁶, την αξιολόγηση επί του βιώσιμου ή μη της επιχειρηματικής της στρατηγικής¹³³⁷, την μέτρηση της επάρκειας των κεφαλαιακών της αποθεμάτων¹³³⁸ και της δυνατότητας της τράπεζας για την κάλυψη των βραχυπρόθεσμων ταμειακών της αναγκών¹³³⁹. Ο έλεγχος καταλήγει στην εκ των εποπτών παροχή κατευθύνσεων ως προς τις ενέργειες στις οποίες πρέπει αυτή να προβεί. Η ελεγκτική διαδικασία, ως συνιστάμενη σε συνεχή έλεγχο επί των ιδιωτικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και αντιστοίχως συνεπάγεται άμεσες επιπτώσεις στο επιχειρηματικό προφίλ των ελεγχόμενων στην αγορά των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών¹³⁴⁰, αφού

¹³³⁶ Σχετικώς, εξετάζονται συνδυαστικώς η οργανωτική δομή κάθε τράπεζας, μέσω της παρακολούθησης των διοικητικών της οργάνων και του ελέγχου του κατά πόσον εφαρμόζεται η κατάλληλη διαχείριση κινδύνων.

¹³³⁷ Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, οι επόπτες αξιολογούν τη βιωσιμότητα του επιχειρηματικού μοντέλου κάθε τράπεζας. Με άλλα λόγια, εξετάζουν εάν η τράπεζα έχει ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων ή εάν επικεντρώνεται σε λίγους μόνο επιχειρηματικούς κλάδους. Παραδείγματος χάριν, μια τράπεζα η οποία εστιάζει τη δραστηριότητά της αποκλειστικά στη ναυτιλία θα ήταν ιδιαίτερα ευάλωτη σε τυχόν επιβράδυνση του παγκόσμιου εμπορίου ή σε μια υπερβολικά γενναϊόδωρη δανειοδότηση προς τον ναυπηγικό κλάδο και πρέπει να είναι ικανή να διαχειριστεί αυτόν τον κίνδυνο.

¹³³⁸ Προς τον σκοπό αυτόν, οι επόπτες αναλύουν εάν μια τράπεζα διαθέτει επαρκείς δικλίδες ασφαλείας για την απορρόφηση ζημιών που προκύπτουν, για παράδειγμα, από κυβερνοεπιθέσεις στα συστήματα πληροφορικής της τράπεζας, από μια απότομη πτώση των τιμών του πετρελαίου ή από τη μη έγκαιρη αποπληρωμή δανείων από τους δανειολήπτες.

¹³³⁹ Ο έλεγχος εν προκειμένω συνίσταται στον βαθμό της ικανότητας κάθε τράπεζας να καλύπτει έκτακτες ταμειακές ανάγκες, για παράδειγμα, σε καιρούς οικονομικής αβεβαιότητας όταν οι καταθέτες ενδέχεται να αποσύρουν πολύ περισσότερα χρήματα απ' ό, τι συνήθως.

¹³⁴⁰ «Οι μεικτές εποπτικές ομάδες διενεργούν σε συνεχή βάση την διαδικασία εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης και μία φορά τον χρόνο καταρτίζουν σχετική απόφαση για τις ελεγχόμενες τράπεζες. Κάθε τράπεζα λαμβάνει επιστολή στην οποία καθορίζονται τα συγκεκριμένα μέτρα που χρειάζεται να εφαρμόσει το επόμενο έτος. Η απόφαση SREP προσαρμόζεται στο προφίλ κάθε τράπεζας. Γενικά, κάθε τράπεζα πρέπει να συμμορφώνεται με νομικές απαιτήσεις βάσει των οποίων καθορίζεται το ελάχιστο ποσό κεφαλαίου που πρέπει να διακρατεί. Αυτές συχνά αναφέρονται ως «απαιτήσεις του Πυλώνα 1». Σε αυτό το σημείο μπαίνει στην εξίσωση η διαδικασία εποπτικού ελέγχου και αξιολόγησης. Στην απόφαση SREP, η οποία είναι προσαρμοσμένη στις συνθήκες κάθε τράπεζας, ο επόπτης ενδέχεται να ζητήσει από την τράπεζα να τηρεί πρόσθετα κεφαλαιακά αποθέματα ή/και να θέσει ποιοτικές απαιτήσεις (αναφερόμενες συχνά ως «απαιτήσεις του Πυλώνα 2»). Το τελευταίο θα

μπορεί να καταλήξει στην απαίτηση εκ μέρους της εποπτικής αρχής από τις τράπεζες να τηρούν πρόσθετα κεφαλαιακά αποθέματα ως συμπληρωματική δικλίδα ασφαλείας ή να πωλήσουν συγκεκριμένα χαρτοφυλάκια δανείων για να μειωθεί ο πιστωτικός κίνδυνος - στην πιο ακραία περίπτωση, μάλιστα, ενδέχεται να ζητηθεί από μια τράπεζα να αλλάξει διοίκηση ή να προσαρμόσει την επιχειρηματική στρατηγική της προκειμένου να καταστεί πιο επικερδής¹³⁴¹.

Αυτονοήτως, εν όψει των εξουσιών αυτών με τις οποίες εξοπλίζονται οι επόπτες από το κανονιστικό πλαίσιο, κρίσιμη είναι η διασφάλιση της τήρησης ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των ελεγχόμενων ιδιωτικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων εκ μέρους των εποπτών· κάτι που δεν ευνοείται από τη σύνθεση των ελεγχόμενων επιχειρήσεων, αφού ο έλεγχος στο πλαίσιο της *SREP* αφορά τόσο τις τράπεζες που επικεντρώνονται στις παραδοσιακές υπηρεσίες των εμπορικών τραπεζών, όσο και σε εκείνες που ασχολούνται με χρηματοοικονομικά στοιχεία ενεργητικού άλλων εταιρειών. Έτσι, αν και για τη διασφάλιση δίκαιης και συνεπούς εποπτείας ακολουθείται κοινή μεθοδολογία εκ μέρους των ελεγκτών, οι διαφορές του ασκούμενου ελέγχου αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής, την ένταση και τη συχνότητα της διαδικασίας εποπτικού ελέγχου κάθε τράπεζας, είναι εξ αντικειμένου αναπόφευκτη, όσο κι αν επιχειρείται ο μετριασμός τους μέσω της συνεργασίας των εποπτών από την ΕΚΤ και από τις εθνικές εποπτικές αρχές.

Οι πρώτες αποφάσεις *SREP* εστάλησαν από την ΕΚΤ στους αποδέκτες τους στις αρχές του 2015¹³⁴². τον Ιούνιο του ίδιου έτους, το θέμα συζητούνταν ήδη στο πλαίσιο της ακρόασης του προέδρου του

μπορούσε να αφορά τη δομή διακυβέρνησης ή τη διοίκηση της τράπεζας. Επίσης, οι αποφάσεις *SREP* που εκδίδονται για κάθε τράπεζα υποστηρίζουν άλλες εποπτικές δραστηριότητες και συμβάλλουν στην ενδελεχή και συνεχή παρακολούθηση των τραπεζών. Ενσωματώνονται στον στρατηγικό και επιχειρηματικό σχεδιασμό για τον επερχόμενο εποπτικό κύκλο και έχουν άμεση επίδραση στη συχνότητα και στο βάθος των επιτόπιων και των μη επιτόπιων εποπτικών δραστηριοτήτων για την εκάστοτε τράπεζα» *European Central Bank*, 'What is the *SREP*?', 16 June 2016 (Updated 13 November 2017)· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.el.html> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

¹³⁴¹ Άρθρο 16 παρ. 2 Κανονισμού 1024/2013.

¹³⁴² Οι αποφάσεις αυτές βασιζόνταν ακόμα στις εθνικές προσεγγίσεις και συμπληρώθηκαν με τα αποτελέσματα του ελέγχου οικονομικής ευρωστίας το 2014, ο οποίος έγινε γνωστός ως «συνολική αξιολόγηση» *European Central Bank*, 'What is the *SREP*?', 16 June 2016 (Updated 13 November 2017)· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.el.html> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

Εποπτικού Συμβουλίου της ΕΚΤ από την *ECON*¹³⁴³, με τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να θέτουν ζήτημα διαφάνειας της διαδικασίας ελέγχου, ιδίως εν όψει της μεγάλης έκτασης των ερευνητικών εξουσιών των εποπτών και της φύσεως των δυσμενών αποφάσεων (ίσως και *de facto* κυρώσεων) που μπορούν να λάβουν εις βάρος των αρνητικώς αξιολογούμενων τραπεζών επί τη βάση των σχετικών αρμοδιοτήτων τους¹³⁴⁴. Η ανησυχία των μελών της *ECON* κατέληξε στην έκδοση ψηφίσματος, μέσω του οποίου προτάθηκε, μεταξύ (πολλών) άλλων θεμάτων

«37. Considers transparency vis-à-vis market players and the public, including on sensitive topics such as capital targets as a result of the SREP cycle, supervisory practices and other requirements, to be essential for a level playing field between supervised entities, for fair competition in the banking market and for avoiding situations where regulatory uncertainty negatively influences banks' business strategy; underlines that transparency of both supervisors and supervised entities is also a prerequisite for accountability, as it allows Parliament and the public to be informed about key policy issues and to assess consistency with rules and supervisory practices; calls for more transparency with regard to pillar 2 decisions and justifications;

¹³⁴³ *European Central Bank*, First ordinary hearing in 2015 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory remarks by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 25 June 2015· at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se150625.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

¹³⁴⁴ Για την πληρότητα του λόγου, σημειώνεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επισήμανε με την έκδοση ψηφίσματος το 2016 τον κίνδυνο επηρεασμού, από τις σχετικές ενέργειες των ελεγκτών επί των συστημικώς σημαντικών τραπεζών που υπόκεινται στο ρυθμιστικό πλαίσιο του *SSM*, και των μη συστημικών τραπεζών, των οποίων ο «θεσμοθετημένος» *standard setter* είναι αποκλειστικώς η *EBA*:

'28. Points to the apportionment of responsibilities between the ECB and the European Banking Authority (EBA); stresses that the ECB should not become the de facto standard-setter for non-SSM banks;'

European Parliament, Resolution of 22 November 2016 on the European Central Bank Annual Report for 2015 (2016/2063(INI)), para. 28· at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0433+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

38. *Highlights that in this regard the publication of a list of Frequently Asked Questions on the SREP could be a useful tool;*¹³⁴⁵.

Ανεξαρτήτως της αποτελεσματικότητας του προτεινόμενου μέσου, δεδομένης της σοβαρότητας των συνεπειών που συνεπάγονται για τους ιδιώτες οι αρμοδιότητες της ΕΚΤ και των εθνικών εποπτών, η ΕΚΤ τελικά δέχθηκε την σχετική υπόδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκδίδοντας την σχετική λίστα συνήθων ερωτήσεων¹³⁴⁶.

* * *

Μετά την εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου του SSM η αλληλεπίδραση μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ΕΚΤ μπορεί να λάβει χώρα και υπό τη μορφή κεκλεισμένων των θυρών εμπιστευτικών προφορικών συζητήσεων μεταξύ του πρόεδρου του εποπτικού συμβουλίου και του πρόεδρου και των αντιπροέδρων της επιτροπής ECON του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων εκ μέρους του SSM, εφ' όσον τέτοια ή τέτοιες μυστικές συζητήσεις

«απαιτηθούν [...] για την άσκηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δυνάμει της ΣΛΕΕ.».

Άρθρο 20 παρ. 8 Κανονισμού 1024/2013

Στην ίδια παράγραφο προβλέφθηκε η δυνατότητα σύναψης συμφωνίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της ΕΚΤ για τις λεπτομέρειες της διοργάνωσης τέτοιων «συζητήσεων», ώστε να διασφαλιστεί η απόλυτη εμπιστευτικότητα

«σύμφωνα με τις υποχρεώσεις περί απορρήτου που επιβάλλονται στην ΕΚΤ ως αρμόδια αρχή δυνάμει της σχετικής νομοθεσίας της Ένωσης».

¹³⁴⁵ *European Parliament, Resolution of 10 March 2016 on the Banking Union, Annual Report 2015 (2015/2221(INI)), paras. 37 – 38: at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0093+0+DOC+XML+V0//EN> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).*

¹³⁴⁶ *European Central Bank, Frequently asked questions on the 2016 EU-wide stress test: at https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/stress_test_FAQ.de.html (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).*

Η πρόβλεψη αυτή που οδήγησε λίγο αργότερα, τον Οκτώβριο του 2013, στη σύναψη διοργανικής συμφωνίας (*'interinstitutional agreement'*)¹³⁴⁷ μεταξύ των δύο θεσμικών οργάνων¹³⁴⁸, με την οποία συγκεκριμενοποιήθηκαν κατά τι ζητήματα (πρακτικής φύσης κυρίως) σχετικά με την διαδικασία αυτή, όπως η διασφάλιση του απορρήτου των συνεδριάσεων, κρίση περί του ποια έγγραφα θεωρούνται απόρρητα, η θέση ρητών εμπιστευτικότητας στους συμμετέχοντες στις συναντήσεις αυτές κ.τ.λ.. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι προβλέψεις του στοιχείου (2) της διοργανικής συμφωνίας, οι οποίες αποκλείουν την τήρηση πρακτικών των εμπιστευτικών συνεδριάσεων και επιβάλλουν την υπογραφή ρητών εμπιστευτικότητας εκ μέρους των μελών τόσο της *ECON* όσο και της εκτελεστικής επιτροπής της ΕΚΤ που θα συμμετέχουν σ' αυτές. Συμπερασματικά, πέραν από την εξέταση των επιμέρους στοιχείων της συμφωνίας αυτής, όπως προκύπτει από την τελευταία παράθεση της διατύπωσης του άρθρου 20(8) του Κανονισμού, η αναγνώριση της αρμοδιότητας της ΕΚΤ αναφορικά με την κρίση περί απορρήτου ή μη του χαρακτήρα των υπό συζήτηση θεμάτων, της παραχωρεί και εδώ την πρωτοβουλία της επιλογής περί διεξαγωγής μιας συζήτησης με την *ECON* προφορικώς και κεκλεισμένων των θυρών ή όχι. Η υπογραφή της διοργανικής συμφωνίας, ιδίως λόγω της συμπερίληψης σε αυτήν ρητών εμπιστευτικότητας που δεσμεύουν τα μέλη της *ECON* που παρίστανται στις διενεργούμενες ακροάσεις των οργάνων της ΕΚΤ, διευκόλυε και στην πράξη την ροή πληροφοριών και εγγράφων από την κεντρική τράπεζα προς το κοινοβούλιο¹³⁴⁹.

Οι αναφορές στη δημοκρατική λογοδοσία της ΕΚΤ εν όψει της εγκαθίδρυσης του *SSM* δεν περιορίζονται στο επίπεδο του ηπίου δικαίου στην ως άνω συμφωνία: τον Δεκέμβριο του 2013 συνήφθη *MoU*¹³⁵⁰

¹³⁴⁷ Η οποία αποτελεί μη-νομοθετική πράξη, σύμφωνα με το άρθρο 127(6) της ΣΛΕΕ.

¹³⁴⁸ 'Interinstitutional Agreement between the European Parliament and the European Central Bank on the practical modalities of the exercise of democratic accountability and oversight of the tasks conferred on the ECB within the framework of the Single Supervisory Mechanism', 2013/694/EU, OJ L 287, 29.10.2013, p.63· at file:///C:/Users/giann_000/Desktop/Interinstitutional%20Agreement%20ECB%20European%20Parliament.pdf (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

¹³⁴⁹ *Braun, B.*, 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: *Hoffmann-Axthelm, L.*) Transparency International EU, 2017, p. 47.

¹³⁵⁰ Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM)·

μεταξύ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της κεντρικής τράπεζας¹³⁵¹, όπου ρυθμίζονται ζητήματα αναφορικά με τις αυξημένες υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων (ετήσιας και τριμηνιαίων) εκ μέρους της ΕΚΤ σύμφωνα με τα άρθρα 20(2) και 33 του Κανονισμού 1024/2013, με τη διεξαγωγή ακροάσεων και «ανταλλαγής απόψεων» μεταξύ μελών του εποπτικού συμβουλίου και του *Eurogroup* (υπό την *'Banking Union composition'*), όπως και με την απάντηση (γραπτή ή προφορική) των ερωτήσεων που αυτό θα υποβάλλει στην ΕΚΤ¹³⁵². οι προβλέψεις αυτές εφαρμόζονται στην πράξη, ήδη δε ο πρόεδρος της Εποπτικού Συμβουλίου έχει απευθυνθεί προς το *Eurogroup* προκειμένου να παρουσιάσει το μέρος της ετήσιας έκθεσης της ΕΚΤ για το έτος 2014 εκείνο που αφορά στην άσκηση των εποπτικών της καθηκόντων¹³⁵³ και για ν' «ανταλλάξει απόψεις» επί των επικείμενων τροποποιήσεων του κανονιστικού πλαισίου σχετικά με τα εποπτικά της καθήκοντα, ιδίως εν όψει των διατάξεων του Κανονισμού *CRR*¹³⁵⁴ και της Οδηγίας *CRD IV*¹³⁵⁵. Εξ άλλου, ειδική αναφορά γίνεται στο πλαίσιο του *MoU* στις (ανοικτές) διαδικασίες επιλογής και διορισμού των μελών του εποπτικού συμβουλίου¹³⁵⁶. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το στοιχ. (d) της παρ. (1) του Μέρους I του *MoU*, όπου γίνεται ρητή αναφορά στην υποχρέωση της ΕΚΤ να αναφέρει ρητώς, στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσής της, του τρόπου με τον οποίο διαχώρισε κατά την δράση της την άσκηση της νομισματικής πολιτικής από την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων

at https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/mou_between_eucouncil_ecb.pdf
(τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

¹³⁵¹Με ειδική, μάλιστα, αναφορά στα σχετικά με τη λογοδοσία της ΕΚΤ μέρη του προοιμίου και άρθρα του Κανονισμού 1024, βλ. *'Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM)'*.

¹³⁵² Μέρος I του *MoU*.

¹³⁵³ *Braun, B.*, 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: *Hoffmann-Axthelm, L.*) Transparency International EU, 2017, p. 47.

¹³⁵⁴ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council, of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, L 321/6, 30.11.2013.

¹³⁵⁵ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, L 176/338, 27.6.2013.

¹³⁵⁶ Μέρος II του *MoU*.

στο πλαίσιο του SSM, κατ' εφαρμογή της ρητής σχετικής πρόβλεψης του Κανονισμού 1024/2013.

Μια ακόμη πρόβλεψη διασταύρωσης της λειτουργίας της ΕΚΤ με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεσπίζεται μέσω της ανοικτής διαδικασίας επιλογής του προέδρου και του αντιπροέδρου του εποπτικού συμβουλίου της ΕΚΤ, η οποία λαμβάνει χώρα με την συμμετοχή του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

«[...] το Συμβούλιο πρέπει να έχει την εξουσία έκδοσης της εκτελεστικής απόφασης για το διορισμό του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του εποπτικού συμβουλίου.»

Στοιχείο 69 Προοιμίου Κανονισμού 1024/2013

ενώ στο άρθρο 26(3) του Κανονισμού, καθορίζονται οι λεπτομέρειες της διαδικασίας επιλογής:

«Υστερα από ακρόαση του εποπτικού συμβουλίου, η ΕΚΤ υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς έγκριση την πρόταση διορισμού του Προέδρου και του Αντιπροέδρου. Μετά την έγκριση της πρότασης, το Συμβούλιο εκδίδει εκτελεστική απόφαση για το διορισμό του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του εποπτικού συμβουλίου. Ο πρόεδρος επιλέγεται με ανοικτή διαδικασία επιλογής, σχετικά με την οποία τηρείται δεόντως ενήμερο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μεταξύ ατόμων αναγνωρισμένου κύρους και πείρας σε τραπεζικά και χρηματοπιστωτικά ζητήματα και τα οποία δεν είναι μέλη του διοικητικού συμβουλίου. Ο αντιπρόεδρος του εποπτικού συμβουλίου επιλέγεται μεταξύ των μελών της εκτελεστικής επιτροπής της ΕΚΤ. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία [...]»

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «ενημερώνεται δεόντως», κατά τα ως άνω, μέσω της γνωστοποίησης εκ μέρους της ΕΚΤ της λίστας των προτεινομένων προσώπων για την κατάληψη των θέσεων του προέδρου και του αντιπροέδρου του εποπτικού συμβουλίου, την μέθοδο που ακολούθησε προκειμένου να καταλήξει στην επιλογή του αυτή και στην εκ μέρους της ιεράρχηση των προτεινομένων προσώπων¹³⁵⁷, ενώ η τελική επιλογή των προσώπων λαμβάνει χώρα υποχρεωτικά μετά από έγκριση της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

¹³⁵⁷ Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 41.

αλλά και των μελών της *ECON*, ρύθμιση που εισήχθη στο πλαίσιο της διοργανικής συμφωνίας μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της ΕΚΤ¹³⁵⁸. Εξ άλλου, προβλέπεται σημαντική συμβολή του Συμβουλίου κατά τη διαδικασία απομάκρυνσης του προέδρου ή του αντιπροέδρου του εποπτικού συμβουλίου, μέσω της έκδοσης των σχετικών εκτελεστικών πράξεων· η «εξουσία» αυτή του Συμβουλίου, ωστόσο, είναι διαπιστωτικού και όχι διαπλαστικού χαρακτήρα, αφού η απομακρύνσεις αυτές μπορούν να λάβουν χώρα μόνο μετά από πρόταση της ίδιας της ΕΚΤ:

«Εάν ο πρόεδρος του εποπτικού συμβουλίου δεν πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων του ή εάν κριθεί ένοχος σοβαρού παραπτώματος, το Συμβούλιο μπορεί, προτάσει της ΕΚΤ και με την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να εκδώσει εκτελεστική απόφαση για την απαλλαγή του Προέδρου από τα καθήκοντά του. [...] Κατόπιν απαλλαγής του αντιπροέδρου του εποπτικού συμβουλίου από τα καθήκοντά του ως μέλους του διοικητικού συμβουλίου, σύμφωνα με το καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, το Συμβούλιο δύναται, κατόπιν προτάσεως της ΕΚΤ την οποία έχει εγκρίνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να εκδώσει εκτελεστική απόφαση για την απαλλαγή του αντιπροέδρου από τα καθήκοντά του.[...] Για τους σκοπούς αυτούς, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο πληροφορούν την ΕΚΤ ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις για την απαλλαγή του Προέδρου ή του αντιπροέδρου του εποπτικού συμβουλίου από τα καθήκοντά τους, στο οποίο ανταποκρίνεται η ΕΚΤ.»

Άρθρο 26 παρ. 4

5.3.5.2. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ ενώπιον των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο του SSM

Σημαντική διαφοροποίηση από τα γενικώς ισχύοντα στο πλαίσιο της λογοδοσίας της ΕΚΤ εισάγεται από το κανονιστικό πλαίσιο περί SSM αναφορικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, στα οποία γίνεται αναφορά, σε αντίθεση με την (ως σήμερα, τουλάχιστον) παντελή αγνόησή τους ως αποδέκτες δημοκρατικής λογοδοσίας των πράξεων και παραλείψεων της ΕΚΤ. Ως αιτιολογική βάση της πρόβλεψης αυτής, θα μπορούσε να τεθεί η άμεση αρνητική επίπτωση που θα συνεπάγεται πλέον μια αβλεψία στην άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της ΕΚΤ (ευλόγως, όπως προκύπτει από την σύνδεση της εμπιστοσύνης των καταθετών και των επενδυτών προς το χρηματοπιστωτικό σύστημα με την

¹³⁵⁸ Βλ. Τμήμα (II) της Συμφωνίας.

πορεία της ενικής οικονομίας εν γένει)¹³⁵⁹ ή, απλούστερα, η βούληση εκδημοκρατισμού της λειτουργίας της Ένωσης, η οποία εκδηλώθηκε ρητώς στο πλαίσιο του Πρώτου Πρωτοκόλλου της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹³⁶⁰ και εκφράστηκε ιδίως μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και δευτερευόντως των εθνικών κοινοβουλίων¹³⁶¹. Η ιεράρχηση αυτή ακολουθείται και στο πλαίσιο της αναφοράς του *MoU* στα εθνικά κοινοβούλια. Συγκεκριμένα, σε αυτά λογοδοτεί σε περιορισμένο βαθμό ο πρόεδρος του εποπτικού συμβουλίου, συνίσταται στην παραλαβή της ετήσιας έκθεσης της ΕΚΤ και στην εκ μέρους τους υποβολή «αιτιολογημένων παρατηρήσεων» επί της έκθεσης αυτής, επί των οποίων μπορεί να ζητηθεί γραπτή απάντηση της ΕΚΤ και η μετέπειτα συμμετοχή σε «ανταλλαγή απόψεων» (*to participate in an exchange of views*) του προέδρου ή κάποιου μέλους του εποπτικού συμβουλίου της ΕΚΤ. Τα εθνικά κοινοβούλια, περαιτέρω, θα έχουν τη δυνατότητα να καλούν τον πρόεδρο ή έναν εκπρόσωπο του εποπτικού συμβουλίου, προκειμένου «να συμμετάσχει (και πάλι) σε ανταλλαγή απόψεων (*to participate in an exchange of views*) σχετικά με την εποπτεία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων» στο οικείο κράτος, από κοινού με εκπρόσωπο της εθνικής αρμόδιας αρχής¹³⁶².

¹³⁵⁹ Βλ. σχετικές αναλύσεις σε *Barett, G.*, 'The King is Dead, Long Live the King: The Recasting by the Treaty of Lisbon of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments', *ELR*, 2008, p. 6 et seq.· *Corbett, R.*, 'The Evolving Roles of the European Parliament and of National Parliaments' in *Biondi, A., Eeckhout, P. and Ripley, St.*, 'EU Law After Lisbon', Oxford University Press, 2012, και στο πλέον πρόσφατο *Jancic, D.*, *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, Oxford University Press, 2017.

¹³⁶⁰ 'Protocol (No 1) On the Role of National Parliaments in the European Union', OJ C 202, 7.6.2016, p. 203–205· at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FPRO%2F01> (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

Η πρόθεση αυτή για την ισχυροποίηση της θέσης των εθνικών Νομοθετών εκφράστηκε μέσω της αρχής της επικουρικότητας, στην οποία αναφερθήκαμε αναλυτικά σε προηγούμενο μέρος· βλ. σε *OIDE Notes*, 'The principle of subsidiarity and national parliaments in the Lisbon Treaty'· at http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14767&Itemid=913 (τελευταία πρόσβαση: 19.8.2018).

¹³⁶¹ *Χριστιανός, Β.* και *Περάκης, Μ.*, 'Νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Σχολιασμένη Έκδοση', Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, Εισαγωγή, Παρ. 22.

¹³⁶² Στοιχ. υπό (56) Προοιμίου του Κανονισμού 1024/2013 και άρθρο 21 αυτού.

5.3.5.3. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ στο πλαίσιο του SSM ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Περαιτέρω, προβλέπεται τόσο λογοδοσία της ΕΚΤ αναφορικά με τις πράξεις της στο πλαίσιο της άσκησης των εποπτικών της καθηκόντων που «παράγουν έννομα αποτελέσματα»¹³⁶³ ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹³⁶⁴, όσο και υποχρέωση αποζημίωσης εκ μέρους της προς αποκατάσταση των ζημιών που προξενούν τα όργανά της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, με την επιφύλαξη όμως της αντίστοιχης ευθύνης που φέρουν οι εθνικές αρμόδιες εποπτικές αρχές κατά την οικεία νομοθεσία. Είναι ένα ζήτημα, βέβαια, τι θα πρέπει να ισχύσει σε περίπτωση που η πράξη της εθνικής αρχής που θα θεωρηθεί ζημιογόνα, εκδοθεί βάσει κάποιας σύστασης ή γνώμης (μη δεσμευτικών μεν, βαρυνουσών δε) της ΕΚΤ¹³⁶⁵, ιδίως υπό τα πορίσματα της νομολογίας του Γενικού Δικαστηρίου στην *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v ECB*¹³⁶⁶, στην οποία αναφερθήκαμε αναλυτικά σε προηγούμενο σημείο. Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με το δικαστικό έλεγχο των νέων εποπτικών αρμοδιοτήτων της δεν υπάρχει ακόμη, συνεπώς δεν έχει αποσαφηνιστεί και το ζήτημα σχετικώς με την διάκριση των κυρώσεων που δύναται να επιβάλλει η ΕΚΤ σε «μέτρα εκτέλεσης» και «διοικητικές κυρώσεις»¹³⁶⁷, έχει κάποια πρακτική επίπτωση στο ζήτημα του δικαστικού ελέγχου τους. Τα ως σήμερα ισχύοντα, είναι ότι σε περίπτωση παράβασης των οριζόμενων στην Οδηγία 2013/36 EU (*CRD IV*¹³⁶⁸) οι προβλεπόμενες κυρώσεις επιβάλλονται από την Τράπεζα της Ελλάδος¹³⁶⁹, με το

¹³⁶³ Εκτός, δηλαδή, από συστάσεις και γνώμες, η *de facto* σημασία των οποίων μπορεί, φυσικά, να είναι μεγάλη.

¹³⁶⁴ Σύμφωνα με το άρθρα 263 και 267 της ΣΛΕΕ [βλ. και στοιχείο υπό (60) Προοιμίου], όπως και με το άρθρο 35(1) του Καταστατικού του ΕΣΚΤ.

¹³⁶⁵ Στοιχ. (61) προοιμίου. Για το ζήτημα της ευθύνης των εποπτικών αρχών, βλ. Φλώρο, Ν. Π., «Η Ευθύνη των Εποπτικών Αρχών στο Χρηματοπιστωτικό Τομέα-Η Αστική Ευθύνη του Επόπτη Προς Αποζημίωση Λόγω Πλημμελούς Εποπτείας», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012.

¹³⁶⁶ Judgment of the General Court (Fourth Chamber) of 4th March 2015, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Central Bank (ECB)*, Case T-496/11.

¹³⁶⁷ Βλ. ανωτέρω υπό III.

¹³⁶⁸ Βλ. και τον εκτελεστικό Κανονισμό 2015/233 της Επιτροπής, όπως ενσωματώθηκε με το ν. 4261/2014, Α' 107.

¹³⁶⁹ Αναφορικά με το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών, πρβλ. τη διατύπωση του άρθρου 12.1 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, που εκφράζει τη γνωστή και ως «αρχή της αποκέντρωσης»:

δικαστικό έλεγχο της επιβολής τους να παραμένει εθνικός, ενώ σε περίπτωση παραβίασης των διατάξεων του Κανονισμού (ΕΥ)575/2013 (CRR)¹³⁷⁰ απ' ευθείας από την ΕΚΤ (προκειμένου για τα «ουσιμικά σημαντικά» χρηματοπιστωτικά ιδρύματα¹³⁷¹), με ασαφές το ζήτημα του αρμόδιου για τον έλεγχό τους δικαστηρίου. Το πεδίο συσκοτίζει έτι περαιτέρω η διάσταση που υπάρχει ανάμεσα στο άρθρο 9 του Κανονισμού 1024/2013, που προβλέπει δυνατότητα των εθνικών αρμόδιων αρχών να ασκήσουν τις δικές τους αρμοδιότητες μετά από εντολή της ΕΚΤ και με στόχο την εκτέλεση του Κανονισμού σε περίπτωση μη πρόβλεψης αντίστοιχης εξουσίας της ΕΚΤ, τη στιγμή που η επιβολή κυρώσεων προβλέπεται αποκλειστικά ως δυνατότητα της ΕΚΤ από το άρθρο 18 του ίδιου Κανονισμού¹³⁷². Πάντως, υπό το καθεστώς του προϊσχύοντος Κανονισμού (ΕΥ) 2532/98¹³⁷³, οι επιβαλλόμενες από την ΕΚΤ κυρώσεις προσβάλλονταν ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5.3.5.4. Το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ στο πλαίσιο του SSM ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η διάδραση της ΕΚΤ με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν εκφεύγει του ενδιαφέροντος του Κανονισμού 1024/2013, αφού η τελευταία επιφορτίζεται ρητώς με την συνεχή παρακολούθηση του έργου του SSM, με αντικείμενο την αξιολόγηση της λειτουργικότητας του νέου εποπτικού μηχανισμού, της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας του, της εκ μέρους του χρήσης των κατάλληλων μέσων προς τον σκοπό της επίτευξης των στόχων πολιτικής που του έχουν ανατεθεί, της διαχείρισης των οικονομικών του και του καθεστώτος της εν γένει λογοδοσίας του, ιδίως εν όψει της άσκησης των κυρωτικών αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ και του αντικτύπου αυτών στην λειτουργία της εσωτερικής

«Εφόσον κρίνεται δυνατόν και εύλογο και με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος άρθρου, η ΕΚΤ προσφεύγει στις εθνικές κεντρικές τράπεζες για την εκτέλεση των πράξεων που υπάγονται στα καθήκοντα του ΕΣΚΤ.»

¹³⁷⁰ Για απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για τα πιστωτικά ιδρύματα και τις επιχειρήσεις παροχής επενδυτικών υπηρεσιών.

¹³⁷¹ Αφού για τα υπόλοιπα, απ' ευθείας επιβολή κυρώσεων εκ μέρους της ΕΚΤ μπορεί να γίνει μόνο σε περιπτώσεις παραβίασης Κανονισμών της ίδιας της ΕΚΤ, όπως ίσχυε μέχρι και τη θέσπιση του νέου καθεστώτος.

¹³⁷² Πρβλ. άρθρ. 35.6 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹³⁷³ Council Regulation (ΕΥ) No 2532/98 της 23ης Νοεμβρίου 1998, σχετικά με την επιβολή κυρώσεων από την ΕΚΤ.

αγοράς¹³⁷⁴. Η συνολική αυτή αξιολόγηση της λειτουργίας και του έργου του SSM θα καταλήγει στην ανά τριετία¹³⁷⁵ δημοσίευση έκθεσης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία θα διαβιβάζεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο¹³⁷⁶. Ο Κανονισμός αναφέρει δεκατέσσερις κατηγορίες κριτηρίων επί των οποίων θα πρέπει να λαμβάνει χώρα η αξιολόγηση αυτή, με κεντρικό άξονα την παρακολούθηση του «δυσνητικού αντικτύπου» της δράσης της νέας ενιαίας εποπτικής αρχής, «στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς». Ενδεικτικά, τα κριτήρια αυτά σχετίζονται με τα εξής ζητήματα:

- α) η λειτουργία του ΕΕΜ εντός του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοοικονομικής Εποπτείας και η επίπτωση των εποπτικών δραστηριοτήτων της ΕΚΤ [...] στα συμφέροντα της Ένωσης συνολικά [...],*
- β) η κατανομή καθηκόντων μεταξύ ΕΚΤ και αρμόδιων εθνικών αρχών εντός του ΕΕΜ [...],*
- γ) η αποτελεσματικότητα των εξουσιών εποπτείας και επιβολής κυρώσεων της ΕΚΤ [...],*
- δ) η καταλληλότητα των ρυθμίσεων που έχουν οριστεί [...] για τη χορήγηση και ανάκληση αδειών λειτουργίας σύμφωνα με το άρθρο 14,*
- ε) η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων περί ανεξαρτησίας και λογοδοσίας,*
- στ) η συνεργασία μεταξύ της ΕΚΤ και της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών, [...]*
- ζ) η καταλληλότητα των ρυθμίσεων διακυβέρνησης [...],*
- η) η αλληλεπίδραση της ΕΚΤ και των αρμόδιων αρχών των μη συμμετεχόντων κρατών μελών και τα αποτελέσματα του ΕΕΜ στα συγκεκριμένα κράτη μέλη,*
- θ) η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού προσφυγών εναντίον αποφάσεων της ΕΚΤ,*
- ι) η σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας του ΕΕΜ,*
- ια) οι ευδεχόμενες επιπτώσεις της εφαρμογής του άρθρου 7, παράγραφοι 6), 7) και 8) στη λειτουργία και την ακεραιότητα του ΕΕΜ,*
- ιβ) η αποτελεσματικότητα, αφενός, του διαχωρισμού μεταξύ εποπτικών καθηκόντων και καθηκόντων στο πλαίσιο της νομισματικής πολιτικής εντός της ΕΚΤ και, αφετέρου, του διαχωρισμού των οικονομικών πόρων για καθήκοντα εποπτείας από τον προϋπολογισμό της ΕΚΤ [...],*

¹³⁷⁴ Άρθρο 32 Κανονισμού 1024/2013.

¹³⁷⁵ Εκτός από την πρώτη σχετική έκθεση, την οποία η Επιτροπή οφείλει να δημοσιεύσει πριν από την 31^η Δεκεμβρίου 2015.

¹³⁷⁶ Τελευταίο εδάφιο του άρθρου 32 Κανονισμού 1024/2013.

ιγ) οι δημοσιονομικές επιπτώσεις που έχουν στα συμμετέχοντα κράτη μέλη οι αποφάσεις που λαμβάνει ο ΕΕΜ [...],
ιδ) οι πιθανότητες περαιτέρω ανάπτυξης του ΕΕΜ, [...] ακόμη και σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου [...].

Άρθρο 32 Κανονισμού 1024/2013

ενώ γίνεται ειδική αναφορά στην εξέταση της εφαρμογής στην πράξη των ρυθμίσεων του Κανονισμού σχετικά με την ανεξαρτησία και τη λογοδοσία της ενιαίας εποπτικής αρχής¹³⁷⁷. Παρά, ωστόσο, την αναλυτική διατύπωση που χρησιμοποιεί ο Κανονισμός και την πολυσχιδή περιπτώσιολογία που καλύπτει, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο πρόλαβε ήδη να εκφράσει επιμέρους προβληματισμούς αναφορικά τόσο με την πληρότητα της σχετικής ρύθμισης του Κανονισμού, όσο και με την αποτελεσματικότητα της συνεργασίας που αναπτύχθηκε μεταξύ των δύο οργάνων σχετικώς, τουλάχιστον κατά την πρώτη απόπειρα για την μεταξύ τους ανταλλαγή πληροφοριών προς τον σκοπό της έκδοσης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της επίμαχης έκθεσης¹³⁷⁸: συγκεκριμένα, το ελεγκτικό σώμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης τονίζει ότι η υποβολή της πρώτης έκθεσης επανεξέτασης (η οποία, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, έπρεπε να έχει υποβληθεί με καταληκτική ημερομηνία την 31η Δεκεμβρίου 2015) καθυστέρησε, ενώ η πρώτη κρούση της Επιτροπής προς την ΕΚΤ με στόχο την παροχή πληροφοριών έγινε για πρώτη φορά τον Ιούλιο του 2015, με τις τεχνικές λεπτομέρειες σχετικά με την παροχή μη δημόσιων πληροφοριών να ρυθμίζονται μέσω της υπογραφής *MoU* μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΚΤ μόλις τον Νοέμβριο του ίδιου έτους, με την ΕΚΤ να ολοκληρώνει την παροχή πληροφοριών σε συνέχεια του αιτήματος της Επιτροπής στις 16 Δεκεμβρίου 2015. Έπειτα από λεπτομερέστερο αίτημα της Επιτροπής που υποβλήθηκε τον Φεβρουάριο του 2016, η ΕΚΤ διαβίβασε πρόσθετες πληροφορίες στις 19 Απριλίου 2016, και πάλι όμως η Επιτροπή (δήλωσε ότι) δεν της παρασχέθηκαν από την ΕΚΤ οι ειδικές ανά τράπεζα πληροφορίες που είχαν ζητηθεί εκ μέρους της¹³⁷⁹, με την έκφραση επιφυλάξεων εκ μέρους της ΕΚΤ σχετικά με τυχόν παραβίαση εκ μέρους της των κανόνων περί

¹³⁷⁷ Στοιχείο (ε) άρθρου 32 Κανονισμού 1024/2013.

¹³⁷⁸ *European Court of Auditors*, ‘Single Supervisory Mechanism – Good Start but Further Improvements Needed’, Special Report, 29, 2016, p. 48.

¹³⁷⁹ Οι αιτηθείσες πληροφορίες αφορούσαν σε δεδομένα που βρίσκονται στο αρχείο των τραπεζών για την αξιολόγηση των εποπτικών τελών. *European Court of Auditors*, ‘Single Supervisory Mechanism – Good Start but Further Improvements Needed’, Special Report, 29, 2016, p. 48.

απορρήτου σε περίπτωση αποδοχής του σχετικού αιτήματος της Επιτροπής.

5.3.5.5. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο του SSM

Ο Κανονισμός 1024/2013 περιέχει και ρύθμιση με ειδική αναφορά στις εν γένει ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου εν όψει των εποπτικών καθηκόντων της ΕΚΤ· όσα, όμως, παρατηρήθηκαν στο προηγηθέν μέρος της μελέτης σχετικά με την αναντιστοιχία μεταξύ (μεγάλου) εύρους των αρμοδιοτήτων του οργάνου αυτού και (μικρού) βάθους αυτών, ισχύουν (αναμενομένως) και στο πλαίσιο της επέκτασής τους από τον Κανονισμό 1024/2013, αφού οι γενικές προβλέψεις των άρθρων 287 ΣΛΕΕ και 27(2) του Καταστατικού του ΕΣΚΤ συμπληρώνονται από το άρθρο 20(7) του Κανονισμού, το οποίο περιορίζεται σε μια απλή παραπομπή στο περιεχόμενο αυτών¹³⁸⁰.

Τέλος, στο πλαίσιο της διαφάνειας των οικονομικών της ΕΚΤ, προβλέπεται χωριστός προσδιορισμός των δαπανών που ανατίθενται σε αυτή προς το σκοπό της εκτέλεσης των νέων εποπτικών καθηκόντων της, ενώ ο λογιστικός έλεγχος που προβλέπεται από το άρθρο 27.1 του Καταστατικού ΕΣΚΤ επεκτείνεται και στο εποπτικό τμήμα των ετήσιων λογαριασμών της, για το οποίο η ΕΚΤ υποβάλλει λεπτομερή έκθεση, πέρα από τις σχετικές αναφορές που οφείλουν να περιέχονται στους ετήσιους λογαριασμούς που προβλέπονται από το άρθρο 26.2 του Καταστατικού¹³⁸¹.

* * *

¹³⁸⁰ «7. Όταν το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα της διαχείρισης της ΕΚΤ σύμφωνα με το άρθρο 27 παράγραφος 2 του καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, λαμβάνει επίσης υπόψη τα εποπτικά καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ δυνάμει του παρόντος κανονισμού.»

¹³⁸¹ Άρθρο 29 Κανονισμού 1024/2013.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Η Τράπεζα της Ελλάδος- Ένα απαραίτητο ιστορικό συμπλήρωμα

Στο κεφάλαιο αυτό, μετά το σύστημα κεντρικής τραπεζικής των ΗΠΑ και την κεντρική τράπεζα της Ευρωζώνης, θα εξεταστεί το παράδειγμα της ελληνικής κεντρικής τράπεζας· έτσι, ολοκληρώνεται και το ειδικό μέρος της μελέτης. Η προσέγγιση της περίπτωσης της ΤτΕ δεν θα γίνει, ωστόσο, με την μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε στα δύο προηγούμενα κεφάλαια· ήτοι, υπό το πρίσμα της καταγραφής πρώτα του καθεστώτος ανεξαρτησίας του ιδρύματος κι έπειτα του καθεστώτος λογοδοσίας του. Αυτό διότι, όπως όλοι σχεδόν οι θεσμοί του νέου Ελληνικού Κράτους, έτσι και η ΤτΕ επιβλήθηκε από εξωτερικούς παράγοντες, αντιμετωπιζόμενη από το εγχώριο πολιτικό *status quo* περισσότερο ως μια δημόσια υπηρεσία με «ειδικές τεχνικές γνώσεις», παρά ως ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα.

Όπως θα δειχθεί αναλυτικά στο κεφάλαιο που ακολουθεί, παρά τις «κατασκευαστικές προδιαγραφές» της ΤτΕ από τους εμπνευστές της στην Κοινωνία των Εθνών, το ίδρυμα κλήθηκε ν' ασκήσει νομισματική πολιτική σε μια χώρα όπου κατά παράδοση κυριαρχεί απολύτως η εκτελεστική εξουσία, η οποία ασκεί την οικονομική πολιτική πολλές φορές χωρίς καθόλου συνυπολογισμό των ιδιαιτεροτήτων της σταθερότητας του νομίσματος. Η τάση αυτή πολλές φορές ήταν βεβαίως δικαιολογημένη, αν όχι και αναπόφευκτη, εξεταζόμενη στο πλαίσιο της ιστορίας της Ελλάδας, η οποία δεν φείδεται δραμάτων, ενώ υποκείμενά της είναι ένας λαός με έντονη πολιτική κουλτούρα και επιφυλακτικότητα (*sic*) προς τις συγκλίσεις και τους συμβιβασμούς. Εξ άλλου, βάσει των ελληνικών συνταγμάτων που ίσχυσαν κατά τη διάρκεια των εξεταζόμενων χρόνων, δεν θα μπορούσε ν' αναγνωριστεί κανονιστική αυτονομία σε οποιαδήποτε διοικητική αρχή, ακόμη και καθ' ύλην αυτοδιοικούμενη, αυξάνοντας έτσι την εξάρτησή της από την κυρίαρχη κεντρική πολιτική εξουσία.

Όπως μπορεί εύκολα κανείς να προβλέψει βάσει των ως άνω δεδομένων, η εξέταση του καθεστώτος της ανεξαρτησίας της ΤτΕ και της λογοδοσίας της απέναντι στο Κοινοβούλιο και στην Κυβέρνηση θα ήταν, το λιγότερο, αλυσιτελής – κάτι που επιβεβαιώνεται και από το επί μακρόν ισχύσαν παρατιθέμενο νομικό πλαίσιο. Εξ άλλου, η περιπτώσιολογία του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου των πράξεων της Τράπεζας, του Διοικητή

της ή της Νομισματικής Επιτροπής είναι ανύπαρκτη¹³⁸². Η διαπίστωση αυτή μπορεί εκ πρώτης όψεως να ξενίζει, η θεσμική κουλτούρα της Ελλάδας ωστόσο εξηγεί επαρκέστατα τον επιλεκτικό περιορισμό της ανεξαρτησίας της ΤτΕ αποκλειστικά στις σχέσεις της με την πολιτική εξουσία· και αυτό διότι, βάσει του άρθρου 6 του ν.δ. 588/1948¹³⁸³, η δυνατότητα προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια κατ' αποφάσεων της Τράπεζας της Ελλάδος αποκλειόταν, χωρίς η νομολογία να έχει αποφανθεί επί της συνταγματικότητας της διάταξης. (Και) αυτή η θεσμικώς αταβιστική πρόβλεψη καταργήθηκε μόλις το 1997¹³⁸⁴, εν όψει του εκσυγχρονισμού της καταστατικής νομοθεσίας της ΤτΕ προκειμένου να ενταχθεί στο ΕΣΚΤ.

Συνεπώς, σε τί συνίσταται το κίνητρο της συνεξέτασης της περίπτωσης της ΤτΕ στο πλαίσιο της μελέτης αυτής; Πρώτα απ' όλα, σε λόγους «εντοπιότητας»: πράγματι, η βιβλιογραφία επί των θεσμικών συσχετισμών δια των οποίων διήλθε η ελληνική κεντρική τράπεζα μέχρι την ενσωμάτωσή της στο ΕΣΚΤ είναι εντελώς αποσπασματική, καθ' ότι επικεντρώνεται περισσότερο στην ιστορική και οικονομική συνισταμένη της σχετικής έρευνας· έτσι, μια ελληνόγλωσση μελέτη επί της θεσμικής διαρρύθμισης της κεντρικής τραπεζικής θα ήταν ελλιπής εάν δεν επεκτεινόταν και επί του ζητήματος αυτού. Δεύτερον, στην εξέταση της προσφοράς του τεχνοκρατικού παράγοντα στη νομισματική ιστορία της Ελλάδας, παρά την έλλειψη ανεξαρτησίας του· στο σημείο αυτό το κεφάλαιο θα λειτουργήσει συμπληρωματικά σε όσα έχουν ήδη εκτεθεί επί της «βς» των ανεξάρτητων αρχών στο δημοκρατικό πολίτευμα. Και, τρίτον, διότι παρά τις προαναφερθείσες ιδιομορφίες του «ελληνικού παραδείγματος», η εξέταση της λειτουργίας μιας κεντρικής τράπεζας στο πλαίσιο δώδεκα διαφορετικών πολιτειακών περιόδων της ελληνικής

¹³⁸² Χαρακτηριστικά, η μόνη νομολογία που εντοπίστηκε σχετικώς είναι η υπ' αριθμ. Απόφαση 868/1988 της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΕΕμπΔ/1989), η οποία μάλιστα λύνεται στο στάδιο του παραδεκτού: Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι η αμφισβήτηση της νομιμότητας Απόφασης της ΤτΕ που διατάσσει την κατάπτωση της υπέρ του Δημοσίου ποινικής ρήτρας λόγω παραβάσεως των όρων χρηματοδοτήσεως, δεν δημιουργεί ακυρωτική διαφορά, αλλά διαφορά από σύμβαση ιδιωτικού δικαίου, υπαγόμενη στα πολιτικά δικαστήρια κατά το άρθρ. 94 παρ. 3 Σ. Παρά, δε, την αναγνωριζόμενη έκταση της δικαιοδοσίας των τελευταίων τόσο σε ζητήματα νομιμότητας, όσο και ουσίας, ο νομοθετικός αποκλεισμός του ακυρωτικού ελέγχου των πράξεων της ΤτΕ είναι χαρακτηριστικός της απουσίας λογοδοσίας του ιδρύματος ενώπιον των δικαστηρίων.

¹³⁸³ Νομοθετικό Διάταγμα 588 της 5/7 Απριλίου 1948, «Περί ελέγχου της πίστωσης» (Α' 85).

¹³⁸⁴ Το επίμαχο εδάφιο καταργήθηκε με την παρ. 10 άρθρ. 12 ν. 2548/1997 (Α' 259).

ιστορίας¹³⁸⁵, διατηρεί οπωσδήποτε την (κάτι παραπάνω από ιστορική) γοητεία της. Σε κάθε περίπτωση, εν όψει όλων των προαναφερθεισών ιδιομορφιών που χαρακτηρίζουν το παράδειγμα της ΤτΕ, και της διαφοροποίησης (από μεθοδολογικής άποψης) του τρόπου κατάστρωσης του κεφαλαίου αυτού, στο τέλος του θα καταγραφούν τα εξαχθέντα συμπεράσματα ξεχωριστά από αυτά των υπόλοιπων κεφαλαίων.

Η εξέταση της ιστορικής εξέλιξης της οργάνωσης και λειτουργίας της ΤτΕ θα καλύψει ένα χρονικό διάστημα εβδομήντα χρόνων, από την ίδρυση δηλαδή του ιδρύματος το 1928 μέχρι και την ένταξή της στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) το 1998· αυτό, διότι από σημείο εκείνο λήγει η αυτόνομη πορεία στον χρόνο της ελληνικής κεντρικής τράπεζας, εφ' εξής δε προστατεύεται οργανικά και λειτουργικά από το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνεπώς, το μεν η αξία της ΤτΕ ως αυτόνομο case study της αλληλεπίδρασης της κεντρικής τράπεζας με την ελληνική πολιτική εξουσία δεν ισχύει εφ' εξής, το δε νέο καθεστώς στο οποίο εντάσσεται αναλύθηκε εκτενώς στο προηγούμενο πέμπτο κεφάλαιο.

* * *

¹³⁸⁵ Συγκεκριμένα, η ΤτΕ από την ίδρυσή της μέχρι σήμερα, λειτούργησε εντός του πλαισίου της Δεύτερης Δημοκρατίας (1926-1935), του μεικτού πολιτεύματος της Κυβερνήσεως Π. Τσαλδάρη (1933), του μεικτού πολιτεύματος της Ε' Συντακτικής Συνελεύσεως (1935), της δικτατορίας του Στρατηγού Κονδύλη (1935), της βασιλευόμενης δημοκρατίας της παλινορθώσεως (1935-1936), της δικτατορίας της «4^{ης} Αυγούστου» (1936-1941), των κατοχικών Κυβερνήσεων των ετών 1941-1944 και παραλλήλως των de facto Κυβερνήσεων του εξωτερικού, των de facto Κυβερνήσεων της Ελεύθερης Ελλάδας (1944) και της Απελευθερώσεως (1944-1946), της μεταπολεμικής βασιλευόμενης δημοκρατίας (1946-1967), της στρατιωτικής δικτατορίας (1967-1974) και, τέλος, της μέχρι σήμερα ισχύουσας Τρίτης Δημοκρατίας. Βλ. σε *Παντελή, Α.*, «Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου – Βασικές Έννοιες – Συνταγματική Ιστορία – Οργάνωση του Κράτους», 2^η Έκδοση, Εκδοτικός Οίκος Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα 2007, Παράγραφος 278, Ανακεφαλαιωτικοί Πίνακες.

6.1. Η ίδρυση της Τράπεζας της Ελλάδος

Όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενο μέρος¹³⁸⁶, η ίδρυση της Τράπεζας της Ελλάδος αποτέλεσε συνέχεια της διεθνούς τάσης υπέρ της λειτουργίας ως κεντρικών τραπεζών των αμιγώς εκδοτικών τραπεζικών ιδρυμάτων. Το «ελληνικό παράδειγμα» της τάσης αυτής αρχίζει τη λειτουργία του στις 14 Μαΐου του 1928¹³⁸⁷. Το ήδη διαμορφωθέν ελληνικό τραπεζικό σύστημα στα τέλη της δεκαετίας του 1920 αριθμούσε τη «διφυή» Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος¹³⁸⁸, τριάντα επτά εμπορικές ή «γενικές» τράπεζες και ορισμένες μικρότερες, κτηματικής ή αγροτικής πίστωσης. Η αδυναμία του να προωθήσει περαιτέρω την πρόοδο της οικονομίας και του επιπέδου των συναλλακτικών σχέσεων οδήγησε στην ίδρυση της ελληνικής κεντρικής τράπεζας, υπό την επήρεια των προαναφερθεισών παγκόσμιων οικονομικών ανακατατάξεων - ιδίως υπό το πρίσμα της δημιουργίας ενός διεθνούς νομισματικού συστήματος βασιζομένου στον κανόνα συναλλάγματος-χρυσού¹³⁸⁹, μα και κάποιων «ελληνικών ιδιαιτεροτήτων», όπως η σύναψη του δανείου της χώρας με την Κοινωνία των Εθνών¹³⁹⁰, η μέχρι τότε πρόδρομη ομοειδής δραστηριότητα της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος¹³⁹¹ κ.α..

¹³⁸⁶ Βλ. Μέρος 1.2 της μελέτης.

¹³⁸⁷ Με τον ιδρυτικό νόμο της Τραπεζής της Ελλάδος, υπ' αριθμ. 3424 της 7^{ης} Δεκεμβρίου 1927 (Α' 298), κυρώθηκε το ν.δ. της 10^{ης} Νοεμβρίου 1927, που είχε επικυρώσει τη σύμβαση ανάμεσα στο Ελληνικό Δημόσιο και την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος. Σχέδιο του Καταστατικού της Τράπεζας κυρώθηκε ως προσάρτημα στην ως άνω σύμβαση.

¹³⁸⁸ Ιδρυθείσα με το νόμο της 30^{ης} Μαρτίου 1841, τροποποιούμενο με νεότερο της 19^{ης} Αυγούστου 1841· βλ. για το πληρέστερο και πλέον επίκαιρο έργο σχετικά με την ΕΤΕ του *Βαλαωρίτη, Ι.*, «Ιστορία της Εθνικής Τραπεζής της Ελλάδος, 1842-1902», Αθήνα 1902.

¹³⁸⁹ Κάτι που, κατά την ομιλία του πρώτου Διοικητή της ΤτΕ, Αλεξάνδρου Διομήδη, κατά τα επίσημα εγκαίνια του ιδρύματος στις 16 Μαΐου 1928, εξασφάλισε την πρόσδεση του νομίσματός μας «επί χρυσής βάσεως», συντελώντας αποφασιστικά προς τη νομισματική σταθερότητα· *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος - 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 6.

¹³⁹⁰ Για ενδιαφέρουσες ιστορικές λεπτομέρειες από την περίοδο εκείνη, αναφορικά με την ίδρυση των κεντρικών τραπεζών σε πλειάδα ευρωπαϊκών κρατών, βλ. <http://moneyingreece.org/el/league-of-nations-and-central-banks> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)· και *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος - 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 7.

¹³⁹¹ Η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος δήλωσε, δυνάμει του ν.δ. της 10ης Νοεμβρίου 1927, ότι παραιτείται από το εκδοτικό των τραπεζογραμματίων προνόμιο, το οποίο ασκούσε εκ παραλλήλου με τις άλλες τραπεζικές εργασίες της. Το δικαίωμα της έκδοσης τραπεζογραμματίων είχε απονεμηθεί και στην Ιονική Τράπεζα, την Τράπεζα

Συγκεκριμένα, στην ίδρυση της ΤτΕ συντέλεσε η επιμονή της «Δημοσιονομικής Επιτροπής»¹³⁹² της ΚτΕ, εν όψει της γενικότερης εκ μέρους της εξέτασης των οικονομικών συνθηκών της Ελλάδας λόγω του επικείμενου νέου δανεισμού της χώρας προς τον σκοπό της αποκατάστασης των προσφύγων. Ο δανεισμός αυτός τελικώς έλαβε χώρα βάσει του «Πρωτοκόλλου της Γενεύης» του 1927¹³⁹³, σύμφωνα, όμως, με τις απαιτήσεις της Δημοσιονομικής Επιτροπής: βασική σύστασή της προς την Ελλάδα ήταν η εγκατάλειψη του «νόθου» εκδοτικού μοντέλου της Εθνικής Τράπεζας και η δημιουργία μιας κεντρικής τράπεζας χωρίς οιαδήποτε έκθεση σε επιχειρηματικούς κινδύνους και σε πολιτικές πιέσεις, οι οποίες οδηγούσαν στον δανεισμό του κράτους και στη ρύθμιση της κυκλοφορίας πέραν των οικονομικών *lege artis*.

Σε αντιστοιχία με τα ως άνω, στην τελική έκθεση της Επιτροπής εν όψει της εγκρίσεως του δανεισμού της χώρας, το βασικό περιεχόμενο της θεσμικής ανασυγκρότησης της κεντρικής τράπεζας της περιελάμβανε πρώτα απ' όλα την πλήρη ανεξαρτησία της από κρατικές επεμβάσεις κατά την άσκηση των καθηκόντων της. Εξάλλου, απαιτήθηκε η κατ' αποκλειστικότητα έκδοση τραπεζογραμματίων, η αποξένωση από κάθε δραστηριότητα που προσομοιάζει σε κοινό εμπορικό τραπεζικό ίδρυμα, ο περιορισμός των εργασιών της σε ευκόλως ή αυτομάτως ρευστοποιήσιμες χορηγήσεις¹³⁹⁴, η μείωση του χρέους του Ελληνικού Δημοσίου προς την κεντρική τράπεζα και η συγκέντρωση σε αυτήν των ταμιακών δοσοληψιών του «στενού και του ευρύτερου δημοσίου τομέα», σε σημερινούς όρους, περιλαμβανομένων δηλαδή και των δημοσίων επιχειρήσεων, όπως και η απόκτηση επαρκούς «καλύμματος» για την ρύθμιση της κυκλοφορίας των τραπεζογραμματίων της¹³⁹⁵.

Ηπειροθεσσαλίας και την Τράπεζα Κρήτης, μεταβιβαζόμενο βαθμιαία στην Τράπεζα της Ελλάδος μέχρι το 1920. *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 23, 46 επ.. για την πληρέστερη καταγραφή του ιστορικού βίου της τράπεζας κατά τα χρόνια άσκησης του εκδοτικού προνομίου, βλ. *Βαλαωρίτη, Ι.*, «Ιστορία της Εθνικής Τραπεζής της Ελλάδος, 1842-1902», Αθήνα 1902.

¹³⁹² Οι αρμοδιότητες της οποίας προσομοιάζουν σε αυτές του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Economic and Financial Committee της Ευρωπαϊκής Ένωσης· at http://europa.eu/efc/welcome-economic-and-financial-committee-efc-website_en (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹³⁹³ Στα σχετικά με την υπογραφή και κύρωση του Πρωτοκόλλου γίνεται αναλυτική αναφορά σε επόμενο σημείο.

¹³⁹⁴ Επί παραδείγματι, βραχυπρόθεσμα δάνεια ή προεξοφλήσεις.

¹³⁹⁵ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 59 επ..

Πράγματι, η ΤτΕ ιδρύθηκε, παρά τις έντονες αντιδράσεις προς τούτο, ως τράπεζα αμιγώς εκδοτική, μικτής μορφής (ούτε καθαρά κρατική, ούτε και ιδιωτική), υπό τον τύπο της ανώνυμης εταιρίας, επιφορτισμένη με την άσκηση λειτουργιών αναφορικά με τη σταθερότητα του νομίσματος και την διαφύλαξη της καταναλωτικής πίστης, υποκείμενη, όμως, σε «περιορισμούς και έλεγχο του κράτους για την τήρηση των βασικών της υποχρεώσεων». Ακριβώς προς τον σκοπό της ρύθμισης του ζητήματος της σαφούς οριοθέτησης των σχέσεων της νέας κεντρικής τράπεζας με το κράτος και της διαφύλαξης της ανεξαρτησίας της έναντι αυτού, στο Καταστατικό της περιελήφθη σειρά σχετικών διατάξεων¹³⁹⁶. Με αυτές, επικεντρώνοντας στο ζήτημα ιδίως της ανεξαρτησίας απέναντι στις πολιτικές παρεμβάσεις, ρυθμίστηκαν τα ακόλουθα ζητήματα: η έγκριση εκ μέρους της Κυβέρνησης του διορισμού του Διοικητή και του Υποδιοικητή της ΤτΕ από την Γενική Συνέλευση της¹³⁹⁷, όπως και της αύξησης του μετοχικού της κεφαλαίου¹³⁹⁸. η δυνατότητα του Υπουργού των Οικονομικών να διορίζει Κυβερνητικό Επίτροπο, με δυνατότητα συμμετοχής του στις συνεδριάσεις της Γενικής Συνέλευσης και του Γενικού Συμβουλίου της τράπεζας, άνευ μιν δικαιώματος ψήφου, με δικαίωμα όμως ανασταλτικού *veto*, σε περίπτωση υιοθέτησης του οποίου εκ μέρους του Υπουργού των Οικονομικών η διαφορά αγόταν προς επίλυση ενώπιον τριμελούς επιτροπής, αποτελούμενης από αντιπροσώπους της Κυβέρνησης και του Γενικού Συμβουλίου της Τραπεζής και προεδρευόντος εκλεγόμενο μετά από συμφωνία του Δημοσίου και του Ιδρύματος, εν απουσία δε τέτοιας, του Προέδρου του Αρείου Πάγου¹³⁹⁹. η ρητή απαγόρευση προς την ΤτΕ να παρέχει, άμεσα ή έμμεσα, ευκολίες στο Δημόσιο ή στις δημόσιες επιχειρήσεις, μέσω προεξοφλήσεων, δανείων, προκαταβολών, υπερβάσεων πιστώσεων ή εγγυήσεως γραμματίων του Δημοσίου Ταμείου ή των δημόσιων

¹³⁹⁶ Εκτός από το ζήτημα της ανεξαρτησίας της ΤτΕ, οι διατάξεις οι σχετικές με την οποία ακολουθούν στο κυρίως κείμενο, προβλέφθηκε η συμμετοχή του Δημοσίου στα κέρδη της ΤτΕ (άρθρο 71), η διεξαγωγή όλων των εγχρήματων και τραπεζικών συναλλαγών του Δημοσίου μέσω της ΤτΕ, όπως και η παροχή σε αυτό των ταμιακών υπηρεσιών από την κεντρική τράπεζα (άρθρο 45). Για περισσότερες λεπτομέρειες αναφορικά με την εξέλιξη της σχέσης ΤτΕ και Ελληνικού Δημοσίου, βλ. σε *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 113-119.

¹³⁹⁷ Άρθρο 3 Καταστατικού της ΤτΕ· εκτός από την πρώτη Διοίκηση των Αλ. Ν. Διομήδη και Εμμ. Ι. Τσουδερού, που διορίστηκε, σύμφωνα με το Καταστατικό, από την Κυβέρνηση.

¹³⁹⁸ Άρθρο 9 Καταστατικού της ΤτΕ.

¹³⁹⁹ Άρθρο 47 Καταστατικού της ΤτΕ.

επιχειρήσεων, πλην κάποιων ρητώς ορισμένων εξαιρέσεων¹⁴⁰⁰. τέλος, η ρητή απαγόρευση ελέγχου («ερεύνης», sic) των βιβλίων του ιδρύματος¹⁴⁰¹, εκτός από την προαναφερθείσα περίπτωση άσκησης αναβλητικού *veto* εκ μέρους του Κυβερνητικού Επιτρόπου¹⁴⁰².

Εξ άλλου, σύμφωνα με τους σχεδιασμούς της Δημοσιονομικής Επιτροπής της ΚτΕ που στόχευαν στην αποτελεσματική λειτουργία της νέας κεντρικής τράπεζας, η ΤτΕ εξοπλίσθηκε *ab initio* με υπεροπλία συναλλαγματικού αποθέματος με σκοπό την εξασφάλιση της «νομισματικής και τραπεζικής σταθερότητας» αλλά και της ευρωστίας της καθόλου οικονομίας μέσω της διευκόλυνσης της εισροής ξένων κεφαλαίων, διαθέτουσα δύναμη 11 εκατομμυρίων λιρών Αγγλίας και «καλύμματα χρυσής αξίας εν αναλογία 53,67% προς τας εν γένει υποχρεώσεις, και 81,51% προς την πραγματικήν κυκλοφορίαν»¹⁴⁰³.

Η ΤτΕ συνδέθηκε διαχρονικώς με κάθε κρίσιμη καμπή του οικονομικού και νομισματικού βίου της χώρας, όπως αναλυτικότερα θα εκθέσουμε στο κεφάλαιο αυτό¹⁴⁰⁴. Μάλιστα, γίνεται σχεδόν άμεσα δεκτή ως ισότιμο μέλος στην Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών ('BIS'), ενώ μόλις λίγο αργότερα (1931) συμμετέχει κατά το μέρος που της αναλογεί στη χρηματοδοτική στήριξη των κεντρικών τραπεζών της Αυστρίας και της Ουγγαρίας, οι οποίες βρίσκονταν αντιμέτωπες με τα δικά τους προβλήματα. Η Ελλάδα είχε και αυτή επιλέξει τον θεσμικό δρόμο για τον εξορθολογισμό της οικονομίας της, συστήνοντας στην οικονομική ζωή του τόπου μια «δυτικού τύπου» κεντρική τράπεζα.

Όπως σε κάθε περίπτωση κεντρικής τράπεζας, το κύρος της, η αποτελεσματικότητά της κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της και η

¹⁴⁰⁰ Όπως η χορήγηση προσωρινών προκαταβολών προς το Δημόσιο μέχρι του ποσού των 400 εκ. δρχ. και η προεξόφληση γραμματίων του Δημοσίου τρίμηνης διάρκειας επίσης μέχρι του ποσού των 400 εκ. δρχ.: βλ. άρθρο 46 Καταστατικού της ΤτΕ.

¹⁴⁰¹ Άρθρο 48 Καταστατικού της ΤτΕ.

¹⁴⁰² *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 76.

¹⁴⁰³ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 6, 49 επ..

¹⁴⁰⁴ Εντυπωσιακές οι ιστορικές αναφορές προκειμένου για τη συνεισφορά της ΤτΕ κατά τη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου αναφορικά με τη διάσωση των ελληνικών αποθεματικών σε χρυσό, για την οποία τα τελευταία ακολούθησαν τη διαδρομή Κρήτη-Νότια Αφρική-Λονδίνο, όπως και η μεταφορά, την ίδια περίοδο, της λειτουργίας του ιδρύματος στο Λονδίνο, με προσωπικό μόλις έξι ατόμων (βλ. *Προβόπουλος, Γ.*, Πρόλογος, σε *Ψαλιδόπουλο, Μ.*, «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014).

«δογματική της επιτυχία» ως κεντρική τράπεζα, εξαρτάται εν πολλοίς από τον βαθμό ανεξαρτησίας της και τις εν γένει συνθήκες που χαρακτηρίζουν τις σχέσεις της με την πολιτική εξουσία. Όπως έχει θιγεί επαρκώς σε προηγούμενα σημεία, το προαπαιτούμενο αυτό της ανεξαρτησίας αποτελούσε ζητούμενο για τους εμπνευστές της κεντρικής τραπεζικής ήδη από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα. Έτσι, και στην περίπτωση της ΤτΕ, απαιτήθηκε εκ μέρους της ΚτΕ ήδη από το 1927, όπως προβλεφθεί ρητώς στο Καταστατικό της Τράπεζας ότι:

«Η Τράπεζα δεν υπόκειται εις ειδικούς κανονισμούς εκδιδόμενους υπό της Κυβερνήσεως ή άλλων αρχών διαρκούσης της περιόδου του εκδοτικού της προνομίου, πλην των εν τω παρόντι Καταστατικώ προβλεπομένων.».

Άρθρο 50 του Καταστατικού της ΤτΕ¹⁴⁰⁵

Σε συνέχεια της συστηματικής διάρθρωσης της μελέτης, το τελευταίο αυτό κεφάλαιό της επικεντρώνεται ακριβώς στις σχέσεις της ΤτΕ με το Κράτος. Σε μια χώρα με την πολιτική κουλτούρα της Ελλάδας, η γέννηση, επιβίωση και επικράτηση του τεχνοκρατικού μοντέλου αποκτά οπωσδήποτε ιδιαίτερο ενδιαφέρον: μια κεντρική τράπεζα σχεδιασμένη μεν κατά τα διεθνή πρότυπα (με στόχο δηλαδή την τεχνοκρατική άσκηση της νομισματικής πολιτικής, απομονωμένη από την πολιτική εξουσία), εισηγμένη δε ως ένας παράγοντας ξένος στην θεσμική μνήμη μιας χώρας σύμφυτης με το πολιτικό δράμα, αναμένεται να προσφέρει πολλές συγκινήσεις κατά την αλληλεπίδρασή της με την πολιτική εξουσία· πράγματι, η ΤτΕ δεν διέψευσε την κοινή λογική κατά την ιστορική της πορεία, κάτι που διεφάνη από την αρχή του εγχειρήματος.

6.2. Τεχνοκρατία «στα σπάργανα»: η Τράπεζα της Ελλάδος στα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της

Ήδη κατά την πρώτη τετραετία της λειτουργίας του ιδρύματος, στον δημόσιο διάλογο της χώρας πρόλαβαν να τεθούν υπό συζήτηση τόσο η σχέση του με την κυβέρνηση, όσο και η αναγκαιότητα της διατήρησης της εκ μέρους του αυτοτέλειας ως εκδοτικής τράπεζας. Μάλιστα, το 1931 δοκιμάστηκαν για πρώτη φορά οι σχέσεις της Τράπεζας με την Κυβέρνηση: αφορμή η πώληση εκ μέρους της ΤτΕ, συνάλλαγμα αξίας 7 εκατομμυρίων γαλλικών φράγκων προς την «Καπνοβιομηχανία Αδελφών

¹⁴⁰⁵ Όπως κυρώθηκε με το ν.δ. της 10ης Νοεμβρίου 1927, που με τη σειρά του επικυρώθηκε με τον ν. 3424 της 7ης Δεκεμβρίου 1927 (Α' 298).

Παπαστράτου»¹⁴⁰⁶. Ο Πρωθυπουργός Ελ. Βενιζέλος αμφισβήτησε ευθέως τόσο την σκοπιμότητα, όσο και τη νομιμότητα της πράξης αυτής διαχείρισης των συναλλαγματικών διαθεσίμων της κεντρικής τράπεζας από τον Διοικητή της, απευθυνόμενος απ' ευθείας προς τον τελευταίο δι' επιστολών (στις 25 και 27 Σεπτεμβρίου): με τις επιστολές αυτές, ο εμβληματικός Βενιζέλος καταλογίζει ευθύνες στον Αλ. Διομήδη, λόγω της παραλείψεώς του να διατάξει την αποφυγή της χορήγησης σημαντικών ποσών εκ των συναλλαγματικών διαθεσίμων της ΤτΕ από τις υπηρεσίες της, στα πρόθυρα, μάλιστα, της επιβολής των περιοριστικών συναλλαγματικών μέτρων του 1932:

*«Έχω βαθείαν συναίσθησιν [...] των ευθυνών τα οποίας φέρω όπως προστατεύσω το εθνικόν νόμισμα από πάσης επιβουλής και κατά παντός όστις, έστω και εξ αμελείας, βαρύτατης όμως αμελείας, όπως η ιδικής σας, θέτει εις κίνδυνου την ασφάλειάν του. Τούτο θα σας εξηγήση διατί μου είναι αδύνατον να συγχωρήσω τοιούτον παράπτωμα, αν και δεν λησμονώ την στενήν άλλοτε συνεργασίαν μας και εις την Κυβέρνησιν και κατά το κίνημα της Θεσσαλονίκης».*¹⁴⁰⁷

Η δυσκολία (ή απροθυμία) αφομοίωσης του ρόλου της κεντρικής τράπεζας, ακόμα και από τον εμβληματικό Ελ. Βενιζέλο, είναι προφανής, όπως και η προσωπική μομφή που αποδίδει στον Διοικητή της, αποφεύγοντας κάθε θεσμική διύλιση του ζητήματος. Ο χαρακτηριστικώς οξύς τόνος των επιστολών οδήγησε στην υποβολή της παραίτησης του Αλ. Διομήδη, η θέση του οποίου επί του ζητήματος διαφαίνεται στην απαντητική επιστολή του προς τον Πρωθυπουργό:

«Κύριε Πρόεδρε,

Η από 27 Σεπτεμβρίου ε.ε. επιστολή Υμών περιέχει μομφήν κατά του Διοικητού της Τραπέζης της Ελλάδος. Υπό τας παρούσας μάλιστα συνθήκας η αρμονική συνεργασία Κυβερνήσεως και Τραπέζης είναι τόσον απαραίτητος ώστε και δια την μικροτέραν ακόμη αιτίαν ή άμεσος εκ της θέσεως μου αποχώρησις επεβάλλετο. Δι' αυτό, και άμα ως προχθές Σάββατον εγνώρισα τας αντιλήψεις σας, ανεκοίνωσα προς Υμάς την πρόθεσίν μου περί άμέσου παραιτήσεως.

¹⁴⁰⁶ Τράπεζα της Ελλάδος, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπέζης της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 120 επ..

¹⁴⁰⁷ Βενέζης, Η., «Χρονικόν της Τραπέζης της Ελλάδος - Ιστορία μιας Εικοσιπενταετίας, 1928-1952», Μονογραφία: Έκδοση Τραπέζης της Ελλάδος, Αθήναι 1955, σελ. 112-113.

Λαμβάνω εν τούτοις υπ' όψιν ότι κατά την στιγμήν αυτήν υποβολή παραιτήσεως ίσως θα ηδύνατο να έχη και την ελαχίστην έστω επιρροήν εις την απερίσπαστον αντιμετώπισιν της κρίσεως, κρίνω φρόνιμον να εγχειρίσω την προς το Γενικό Συμβούλιον παραίτησίν μου εις τον προεδρεύοντα αυτού Υποδιοικητήν της Τραπέζης της Ελλάδος, ν' αφήσω δε εις υμάς, εάν τυχόν νομίζετε τούτον σκόπιμον, την εκλογήν της στιγμής της ανακοινώσεώς της εις το Γενικόν Συμβούλιον. Μετά τούτο είμαι υποχρεωμένος ν' απαντήσω εις ωρισμένα σημεία της επιστολής Υμών μόνο δι' Υμάς. Επαναλαμβάνω ότι ουδεμίαν εις ουδένα έδωκα εντολήν, ούτε δια 10 εκ. ούτε δια 22 εκ. ούτε και υπόσχεσιν τινα. Ο κ. Παπαστράτος παρουσιάσθη εις την Τράπεζαν προ της 9 πρωινής της Παρασκευής, καθ' ήν ώρα ευρισκόμεθα εν τη οικία σας εν συσκέψει. Η πώλησις μοι ανεκοινώθη βραδύτερον, ο δε κ. Παπαστράτος αυθημερόν ανεχώρησε.

Από της εκρήξεως της κρίσεως παρηκολούθουν με αγωνίαν την καθ' ημέραν διαγραφομένην διαρροήν συναλλάγματος, συνεχώς δε ανεκοίνουν υμίν τας ανησυχίας μου. Εις τας επανειλημμένας συσκέψεις, αίτινες εγένοντο προς άμεσον παρακολούθησιν της καταστάσεως και μέχρι της συσκέψεως της Παρασκευής ήν επιτάχυνεν η ανησυχία μου εκρίθη σκοπιμώτερον, τας πρώτας τουλάχιστον ημέρας προς αποτροπήν εντυπώσεων, ν' αφεθή ελευθερία εις την κίνησιν του συναλλάγματος. Εντεύθεν ουδείς φραγμός είχε τεθή εις την διάθεσιν τοιούτου, ούτε εις την Τράπεζαν της Ελλάδος, ούτε εις άλλην τινα Τράπεζαν. Δι' ό και ουδεμίαν περιοριστικήν οδηγίαν έδωκα εις την υπηρεσίαν, μόνον δε παρακολούθησιν ήσκουν των γινομένων ακωλύτως πωλήσεων, ας και ανεκοίνουν υμίν. Όλαι αι Τράπεζαι εδικαιούντο να πωλούν και επώλουν άνευ περιορισμού τινός. Ο ανεπίσημος έλεγχος ετέθη μετά την σύσκεψιν της Παρασκευής, και τότε μόνον έδωκα τας σχετικές διαταγάς.

Τα ανωτέρω Κύριε Πρόεδρε, απευθύνω προς Υμάς εν τη συναισθήσει ότι και κατά το παρελθόν και κατά τις κρισίμους ταύτας ημέρας έπραξα το καθήκον μου και απέναντι της χώρας και προς Υμάς.

Μετά τιμής
ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ ΔΙΟΜΗΔΗΣ¹⁴⁰⁸.

Το Γενικό Συμβούλιο της ΤτΕ περιορίστηκε στο να εκφράσει «την λύπην του» για την παραίτηση του Αλ. Διομήδη, η άμεσα ενδιαφερόμενη

¹⁴⁰⁸ Τράπεζα της Ελλάδος, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπέζης της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 121-122.

επιχείρηση παρέσχε την αμέσως επόμενη μέρα «εξηγήσεις» στον Πρωθυπουργό επί του ζητήματος, έθεσε το συνάλλαγμα και πάλι στην διάθεση της ΤτΕ και η σχετική επιταγή ακυρώθηκε· μόνη μη αναστρέψιμη ενέργεια, η «παραίτηση» του Διοικητή της κεντρικής τράπεζας.

Η αντικατάσταση του Διομήδη αποδείχθηκε μια διαδικασία πολιτικώς πολυπλοκότερη απ' ό,τι η παραίτησή του: τα ονόματα των αρχικώς προταθέντων Εμμ. Τσουδερού, Δημ. Μάξιμου και Αλ. Κοριζή συμπληρώθηκαν από αυτό του τότε Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, Ανδρ. Μιχαλακόπουλου, ενώ η τελική επιλογή έλαβε χώρα εν μέσω των ενστάσεων του Τύπου και της αντιβενιζελικής αντιπολίτευσης επί της πολιτικής που ακολούθησε ο Τσουδερός για την αντιμετώπιση της συναλλαγματικής κρίσης. Τελικώς, εξέφρασε τη γνώμη της και το Γενικό Συμβούλιο της Τράπεζας, προτείνοντας στο πλαίσιο της Γενικής Συνέλευσης της 24^{ης} Οκτωβρίου του 1931 την υποψηφιότητα Τσουδερού. Σε αντίθεση με το άκρως πολιτικοποιημένο κλίμα της περιόδου, το «τελικό *debate*» διεξήχθη επί καθαρώς «τεχνοκρατικών» όρων, με τον Εμμ. Τσουδερό να υπερασπίζεται την ακολουθηθείσα πολιτική εκ μέρους της Διοίκησης της ΤτΕ, έναντι των κατηγοριών που διατύπωνε κατ' αυτής ο Γεωργ. Πεσμαζόγλου· ο τελευταίος θριάμβευσε τελικώς στην ψηφοφορία που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της ως άνω Γενικής Συνέλευσης, λαμβάνοντας 4.005 ψήφους επί συνόλου 5.069¹⁴⁰⁹.

Ο έντονα πολιτικοποιημένος χαρακτήρας της διαδικασίας ανάδειξης του νέου Διοικητή της ΤτΕ λειτούργησε ως καταλύτης για την επαναφορά στον δημόσιο διάλογο της αμφισβήτησης της ορθότητας της λειτουργίας ενός αμιγώς εκδοτικού ιδρύματος στο κέντρο της αγοράς χρήματος και κεφαλαίων της Ελλάδας. Αντί αυτού, επανατέθηκε η πρόταση περί συγχώνευσης της ΤτΕ με την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, των δύο ιδρυμάτων θεωρουμένων, επί της ουσίας, ως δύο χωριστών κλάδων ενός ενιαίου οργανισμού· η θεμελίωση του σχετικού πλάνου επιχειρήθηκε από τον ίδιο τον Γεωργ. Πεσμαζόγλου με άρθρο του στην εφημερίδα Πρωία (στο φύλλο της 2^{ας} Οκτωβρίου 1931¹⁴¹⁰). Η αντίκρουση του «πλάνου Πεσμαζόγλου» έγινε από τον ίδιο τον *H. C. Finlayson*, Τεχνικό Σύμβουλο της Κοινωνίας των Εθνών στην ΤτΕ· ακόμη πιο εντυπωσιακό στοιχείο αποτελεί η επιχειρηματολογία του *Finlayson*, η οποία παρ' ό,τι

¹⁴⁰⁹ Ο Δημ. Μάξιμος ακολούθησε λαμβάνοντας 709 ψήφους και ο Σπυρ. Λοβέρδος 207, με τις υπόλοιπες ψήφους να είναι «λευκές». Στη θέση του Υποδιοικητή τοποθετήθηκε ο Μανουήλ Καμάρας, μέχρι τον θάνατό του στο τέλος του Μαΐου του 1932.

¹⁴¹⁰ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 123 *et seq.*

δημοσιευμένη και αυτή στον ημερήσιο Τύπο (και πάλι στην εφημερίδα Πρωία, στο φύλλο όμως της 15^{ης} Οκτωβρίου), αποτελεί το πλέον ευρέως προσβάσιμο μανιφέστο υπέρ της τάσης που τότε είχε αρχίσει να δημιουργείται παγκοσμίως υπέρ της δημιουργίας των κεντρικών τραπεζών, κατηγορώντας τους υποστηρικτές του «*ζητήματος της συγχωνεύσεως*» ως προκατειλημμένους και ανίκανους να καταλάβουν την σημασία μιας κεντρικής τράπεζας θεμελιωμένης «κατά τις σύγχρονες αντιλήψεις».

Η σχετική συζήτηση διατηρούνταν στον δημόσιο διάλογο ιδίως από τραπεζικούς παράγοντες προσκείμενους στο Λαϊκό Κόμμα, αναζωπυρώθηκε δε εκ νέου μετά το χρεοστάσιο του 1932 και την επαναφορά της «αναγκαστικής κυκλοφορίας» (ήτοι, της κοπής χρήματος χωρίς αντίκρουσμα σε χρυσό) λόγω της «άρσης της σταθεροποιήσεως», διά του νόμου 5422/1932 (Α' 133)¹⁴¹¹. Οι αιτιάσεις των επικριτών της ΤτΕ επικεντρώνονταν αφ' ενός στο ότι η πολιτική του ιδρύματος ήταν αυτή που οδήγησε στους σοβαρούς πληθωριστικούς κινδύνους της εποχής και αφ' ετέρου στο ότι μετά την άρση της σταθεροποιήσεως, εξέλιπε και ο ίδιος ο λόγος ύπαρξης του εκδοτικού ιδρύματος.

Η έντονη αμφισβήτηση του ίδιου του λόγου ύπαρξης της ΤτΕ, ανάγκασε τον ίδιο τον Πρωθυπουργό να αναμειχθεί στον σχετικό διάλογο, ζητώντας από τον Διοικητή της κεντρικής τράπεζας να του εκθέσει αναλυτικώς τις απόψεις του επί της αναγκαιότητας της διατήρησης ή της κατάργησης της κεντρικής τράπεζας· ο Τσουδερός απάντησε στον Βενιζέλο μέσω πολυσέλιδης επιστολής με ημερομηνία 14 Φεβρουαρίου 1932, υποστηρίζοντας φυσικά τόσο τον θεσμό των εκδοτικών τραπεζών *in abstracto*, όσο και της διατήρησης της ελληνικής κεντρικής τράπεζας *in concreto*. Εξίσου αναμενομένως, η Κοινωνία των Εθνών αντέδρασε εντόνως (μέσω της Δημοσιονομικής Επιτροπής) υπέρ της διατηρήσεως της Τράπεζας της Ελλάδος, σημειώνοντας, διά της υποβολής Έκθεσης προς το Συμβούλιο της Τράπεζας τον Μάρτιο του 1932, σε μεν γενικότερο επίπεδο ότι τυχόν υιοθέτηση του «*ζητήματος της συγχωνεύσεως*» θα αντέβαινε σε κάθε αρχή της σύγχρονης τραπεζικής οργάνωσης, σε δε ειδικότερο ότι κάτι τέτοιο θα αποτελούσε κατάφωρη παραβίαση του Πρωτοκόλλου της Γενεύης¹⁴¹². Μάλιστα, η ΚτΕ πρότεινε -

¹⁴¹¹ Νόμος 5422 της 26^{ης} Απριλίου 1932 «Περί αναστολής της υποχρεώσεως της Τραπεζής της Ελλάδος προς εξαργύρωσιν των τραπεζικών γραμματίων αυτής και περί ρυθμίσεως της αγοράς και πωλήσεως συναλλάγματος» (Α' 133).

¹⁴¹² Υπενθυμίζεται ότι το «Πρωτόκολλο της Γενεύης», όπως έγινε γνωστό, ρύθμισε τα ζητήματα σχετικά με την σύναψη δανείου και την τραπεζική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, υπογράφηκε στις 15/9/1927, εγκρίθηκε από την Γενική Συνέλευση της ΚτΕ στις 22/9/1927, ενώ κυρώθηκε, μαζί με την δανειακή σύμβαση που συνήφθη και με την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, αρχικώς από τον Παύλο Κουντουριώτη με δύο ν.δ.

στην αντίθετη κατεύθυνση από το ρεύμα της εποχής - την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της ΤτΕ και συνεκδοχικά του κύρους της, επιλογή που θα απέβαινε επ' ωφελεία της εθνικής οικονομίας εν μέσω των δυσχερών οικονομικών συνθηκών που επικρατούσαν παγκοσμίως εκείνη την εποχή. Έναν ακόμη φαινομενικώς απροσδόκητο σύμμαχο βρήκε η ΤτΕ και στην Εθνική Τράπεζα, εξέλιξη που βρήκε την εξήγησή της στην ραγδαία ανάπτυξη που γνώρισε η τελευταία άμα τη λειτουργία της ως αποκλειστικώς εμπορικό τραπεζικό ίδρυμα. Τελικώς, ο Βενιζέλος πείστηκε από όλη την παραπάνω εσωτερική και εξωτερική επιχειρηματολογία υπέρ της διατήρησης της ΤτΕ, παρά τον δισταγμό που είχε επιδείξει ήδη κατά την περίοδο της ίδρυσης της Τράπεζας· την απόφασή του ανακοίνωσε προς τον Διοικητή Τσουδερό με επιστολή του από 5 Απριλίου 1932.

Η αλλαγή Κυβέρνησης που ακολούθησε, ωστόσο, αναμόχλευσε εκ νέου το ζήτημα της αυτοτέλειας ή μη της ΤτΕ, σε χρόνο μάλιστα πολύ σύντομο, αν αναλογιστεί κανείς το εύρος του διαλόγου που διεξήχθη σχετικώς μόλις έξι μήνες πριν. Η νέα Κυβέρνηση, στηριζόμενη από το Λαϊκό κόμμα, ακολουθώντας στην ως τούδε πολιτική του γραμμής, τόνισε ήδη από τις προγραμματικές της δηλώσεις στη Βουλή την αναγκαιότητα ρύθμισης του «τραπεζικού οργανισμού», μέσω της συγχωνεύσεως της ΤτΕ με την ΕΤΕ. Η αντίδραση από το εξωτερικό ήταν εκτεταμένη: την κάθετη αντίθεσή τους προς τους σχεδιασμούς της Ελληνικής Κυβέρνησης εξέφρασαν ο Πρόεδρος της Δημοσιονομικής Επιτροπής της ΚτΕ¹⁴¹³, η Τράπεζα της Αγγλίας μέσω του Διοικητή της *Sir Otto Niemeyer*¹⁴¹⁴ (ο οποίος τόνισε την αντίθεση πιθανής συγχωνεύσεως τόσο στο Πρωτόκολλο της Γενεύης όσο και στις -ήδη- «παραδεδεγμένες» αρχές λειτουργίας και

και κατόπιν από την Βουλή των Ελλήνων [ν. 3423/1927 (Α' 298) και ν. 3424/1927 (Α' 298)]. Στο πλαίσιο του Πρωτοκόλλου προβλέφθηκε η ίδρυση Κεντρικής Τράπεζας, κύριος σκοπός της οποίας ήταν να

«πραγματοποίηση και [να] διατηρή την σταθεροποίησι του ελληνικού νομίσματος εν σχέσει προς τον χρυσόν, και την συγκέντρωσι εις την Τράπεζαν όλων των εισπράξεων και πληρωμών του Κράτους και των κρατικών Επιχειρήσεων» (άρθρ. IV.1)

ενώ προέβλεπε και την συνομολόγηση του «Τριμερούς» Δανείου, ύψους 9 εκατομμυρίων λιρών Αγγλίας που ονομάστηκε έτσι από τους τρεις σκοπούς που προοριζόταν να εξυπηρετήσει. Το 1/3 του δανείου (3 εκατομμύρια λίρες) προορίστηκε για την εξόφληση μέρους του δημοσίου χρέους, το οποίο θα μεταβιβαζόταν από την ΕΤΕ στην ΤτΕ (άρθρ. IV.3), το άλλο ένα τρίτο για την αποκατάσταση των προσφύγων (άρθρ. VI) αφήνοντας το υπόλοιπο για κάλυψη ελλειμμάτων του προϋπολογισμού (άρθρ. V.1).

¹⁴¹³ Με επιστολή του προς τον Έλληνα Υπουργό των Εξωτερικών στις 24 Νοεμβρίου 1932.

¹⁴¹⁴ Με επιστολή του προς τον Διοικητή Εμμ. Τσουδερό.

τους σκοπούς των σύγχρονων εκδοτικών τραπεζών) και η Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών μέσω του Διοικητή της *Leon Frazer*¹⁴¹⁵ (εκφράζοντας τις έντονες αμφιβολίες του περί του κατά πόσον ο μετά την συγχώνευση οργανισμός θα αναγνωριζόταν ως η Ελληνική κεντρική τράπεζα σύμφωνα με τις διατάξεις του καταστατικού της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών, συνεχίζοντας να απολαμβάνει την συμμετοχή στο κεφάλαιό της και τις εν γένει οικονομικές σχέσεις με αυτόν).

Η Κυβέρνηση, εν όψει των αντιδράσεων αυτών, παρουσιάσθηκε μάλλον επιφυλακτική: έσπευσε να διαμηνύσει -μέσω τόσο της αντιπροσωπείας της στην ΚτΕ, όσο και της Διοίκησης της ίδιας της ΤτΕ - ότι πολύ απείχε ακόμη από πιθανή οριστική απόφαση επί του θέματος, το οποίο ακόμη «απλώς μελετούσε» στο πλαίσιο της επιθυμητής γενικότερης αναμορφώσεως του τραπεζικού συστήματος. Λίγους μήνες μετά, το 1933, η Κυβέρνηση αναγνώρισε την αυτοτέλεια της Τράπεζας της Ελλάδος και το ζήτημα έκλεισε οριστικώς.

6.3. Τα χρόνια πριν τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο (1933-1940)

Στα χρόνια αυτά, που οριοθετούνται από την ‘*Great Recession*’ που οδήγησε σε οξύτατη κρίση την παγκόσμια οικονομία και από την κήρυξη φυσικά του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου (Β’ ΠΠ), η οικονομική επιστήμη σε παγκόσμια κλίμακα προσπαθεί ν’ αφομοιώσει τις καινοτόμες ιδέες του *Keynes* και συζητά εντόνως το *New Deal* του Προέδρου *Roosevelt*, ως ίσως την πρώτη αλλά σίγουρα την εμβληματικότερη προσπάθεια εφαρμογής της πολιτικής επηρεασμού του οικονομικού κύκλου. Στην Ελλάδα, όλα αυτά είναι μακρινά ακόμη και ως ακαδημαϊκό *case study*, παρά τις παρωθήσεις των *Π. Χριστοδουλόπουλου*¹⁴¹⁶ και *Ξ. Ζολώτα*¹⁴¹⁷ περί απαγκίστρωσης της ασκούμενης εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας πολιτικής από την κατ’ αποκλειστικότητα διαφύλαξη της αξίας της δραχμής και την περιφρούρηση του συναλλαγματικού αποθέματος της χώρας. Οι ιδέες των καθηγητών περί δραστηριοποίησης του εκδοτικού ιδρύματος στο πεδίο της εθνικής οικονομίας, ιδίως υπό τη μορφή της άμβλυνσης των οικονομικών διακυμάνσεων, δεν βρήκαν ευήκοα ώτα στους φορείς άσκησης της οικονομικής πολιτικής: έτσι, υπό την επήρεια και της

¹⁴¹⁵ Επίσης με επιστολή του προς τον Διοικητή Εμμ. Τσουδερό.

¹⁴¹⁶ *Χριστοδουλόπουλος, Π.*, «Ανεργία και Αποταμίευσις», Τμήμα 1, Εκδόσεις Καλιτσουνάκης, Αθήνα 1939· *passim*.

¹⁴¹⁷ *Ζολώτας, Ξ.*, «Κατευθύνσεις της Οικονομικής μας Πολιτικής», Εκδόσεις του Ομίλου Μελέτης Ελληνικών Προβλημάτων, Αθήνα 1936· *passim*.

δικτατορίας της 4^{ης} Αυγούστου, η νομισματική πολιτική ασκείται «συντηρητικά» κατά την οκταετία αυτή, ακόμη και μετά την εγκατάλειψη του «χρυσού κανόνα» (άλλως: της «χρυσής βάσεως»), περιοριζόμενη, σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα, στην περιφρούρηση του συναλλαγματικού αποθέματος.

Στο πεδίο της πολιτικής, η αλληλεπίδραση της Τράπεζας με τις σχετικές εξελίξεις ήταν και πάλι έντονη. Λίγο μετά το κίνημα των βενιζελικών αξιωματικών κατά της Κυβέρνησης Π. Τσαλδάρη, ο Διοικητής Εμμ. Τσουδερός δέχεται πιέσεις παραγόντων της Κυβέρνησης, κάποιιοι εκ των οποίων του καταλογίζουν και παραβιάσεις του Καταστατικού· έτσι, ο Διοικητής υπέβαλε την παραίτησή του προς το Γενικό Συμβούλιο της Τράπεζας στις 31 Μαΐου 1935, το οποίο την διεβίβασε στον Υπουργό Οικονομικών εκφράζοντας παράλληλα την αλληλεγγύη του προς τον Τσουδερό. Τελικώς, η παραίτηση γίνεται δεκτή από την Κυβέρνηση δύο μήνες αργότερα, χωρίς την ανάδειξη διάδοχης κατάστασης στην κηρέυσασα θέση του Διοικητή, τα καθήκοντα του οποίου ασκούσε ο Υποδιοικητής Κ. Βαρβαρέσος. Η κόλουρη αυτή κατάσταση διατηρήθηκε μέχρι τον Μάρτιο της επόμενης χρονιάς, οπότε ο Τσουδερός επανεγκαθίσταται στην θέση του Διοικητή, μετά από πρωτοβουλία της Κυβέρνησης Δεμερτζή, εισήγηση του Υποδιοικητή Βαρβαρέσου προς το Γενικό Συμβούλιο της ΤτΕ, υπόδειξη του τελευταίου και έγκρισή της εκ μέρους του Υπουργικού Συμβουλίου, με τη σύμφωνη γνώμη των κομμάτων.

Η παρατηρούμενη αστάθεια στον διοικητικό θώκο της ΤτΕ και η σαφής αλληλεπίδρασή της με το πολιτικό γίνεσθαι αναζωπύρωσαν και πάλι τα σενάρια συγκώνευσής της με την Εθνική Τράπεζα, όπως τουλάχιστον προκύπτει από τα δημοσιεύματα της εποχής¹⁴¹⁸. Οι σχετικές «πληροφορίες» περιέγραφαν σχέδιο της Κυβέρνησης Τσαλδάρη περί συγκρότησης κοινού Γενικού Συμβουλίου των δύο ιδρυμάτων, προεδρευομένου υπό προσώπου «αξιόπιστου» στην Κυβέρνηση – η φημολογία αυτή ξεκίνησε το 1935, υπό την επίδραση των ως άνω γεγονότων, συνεχίστηκε δε και την επόμενη χρονιά. Εκτόνωση της κατάστασης επήλθε από την επιστολή του αρχηγού των Φιλελευθέρων, Θ. Σοφούλη, προς τον Διοικητή της ΕΤΕ Ι. Δροσόπουλο, διά της οποίας εξέφρασε την έντονη αντίθεσή του στο ενδεχόμενο της συγκώνευσης, δεσμευόμενος μάλιστα ότι σε τέτοια περίπτωση, το κόμμα του

¹⁴¹⁸ Βενέζης, Η., «Χρονικόν της Τραπεζής της Ελλάδος - Ιστορία μιας Εικοσιπενταετίας, 1928-1952», Μονογραφία: Έκδοση Τραπεζής της Ελλάδος, Αθήναι 1955, σελ. 188.

«δέν θά διοτάση, ερχόμενου εις τήν αρχήν, να επαναφέρη τήν σήμερον υφισταμένην κατάστασιν, σύμφωνον πρός τό συμφέρον της Χώρας καί τās διεθνείς συμβάσεις.»¹⁴¹⁹

Τρία χρόνια αργότερα, σημειώθηκε νέα τριβή μεταξύ Διοίκησης της ΤτΕ και Κυβέρνησης, με αφορμή περιστατικό που έλαβε χώρα κατά την διενέργεια ανακρίσεων σε ανώτερο υπάλληλο της ΤτΕ από την Αστυνομία Πόλεων· συγκεκριμένα, αστυνομικοί υπάλληλοι βρήκαν κατά την εκτέλεση προανακριτικών πράξεων επιστολή του Διοικητή Τσουδερού προς τον Γεωργ. Βεντήρη¹⁴²⁰, με αντικείμενο τον σχολιασμό του εν γένει *status quo* στην χώρα κατά την περίοδο εκείνη, με αναφορά και στο καθεστώς της 4^{ης} Αυγούστου. Ο Πρωθυπουργός Ι. Μεταξάς ανακοίνωσε την «απώλεια της εμπιστοσύνης της Κυβέρνησης» προς το πρόσωπό του, ζητώντας του μάλιστα την υποβολή της παραίτησής του παρακρήμα και προς τον ίδιο τον Μεταξά¹⁴²¹.

Τελικώς, ο Τσουδερός παραιτήθηκε, αλλά ενώπιον του Γενικού Συμβουλίου της ΤτΕ. Στην θέση του διορίστηκε ο Διοικητής της Εθνικής Τράπεζας, Ι. Δροσόπουλος, τον σάλο όμως που (αναμφίβολα) θα επακολουθούσε ως εκ της *de facto* σύγκυσης των διοικήσεων των δύο ιδρυμάτων απέτρεψε η ίδια η ζωή, ή μάλλον ο θάνατος, καθώς ο Ι. Δροσόπουλος απεβίωσε λίγες μόλις μέρες αργότερα. Στην θέση του Διοικητή αναδείχθηκε ο Κ. Βαρβαρέσος.

¹⁴¹⁹ Βενέζης, Η., «Χρονικόν της Τραπεζής της Ελλάδος - Ιστορία μιας Εικοσιπενταετίας, 1928-1952», Μονογραφία: Έκδοση Τραπεζής της Ελλάδος, Αθήναι 1955, σελ. 188.

¹⁴²⁰ Ο Γ. Βεντήρης γεννήθηκε στην Άρτα το 1890. Μετά τις εγκύκλιες σπουδές του, σπούδασε νομικά στο Πανεπιστήμιο Αθηνών. Παράλληλα εισήλθε στον δημοσιογραφικό χώρο, αναλαμβάνοντας αρχικά διευθυντής τοπικής εφημερίδας και υπερθεματίζοντας το Κίνημα στο Γουδί και τον ερχομό του Βενιζέλου. Κατά την περίοδο των Βαλκανικών Πολέμων και τη μετέπειτα εποχή, διεύθυνε διάφορες άλλες εφημερίδες της φιλελεύθερης παράταξης, όπως τις «Νέα Ελλάς», «Πατρίς», «Νέα Ημέρα Τεργέστης», «Ελεύθερον Βήμα». Από της εποχής μάλιστα που ανέλαβε διευθυντής της «Πατρίδος» υπήρξε έμπιστος φίλος του Ε. Βενιζέλου. Μετά το θάνατο του τελευταίου, συνδέθηκε φιλικά με τον Πλαστήρα. Κατά το Κίνημα Παγκάλου της 25^{ης} Ιουνίου 1925 υπέστη άγριο διωγμό μαζί με άλλους δημοκρατικούς πολιτικούς. Το 1946 ο Γ. συμμετείχε στην ελληνική αντιπροσωπεία στη μετά τον Β' Π.Π. Διάσκεψη της Ειρήνης. Επί βασιλείας Παύλου του Α' διετέλεσε διευθυντής της γενικής γραμματείας του πολιτικού Οίκου του Βασιλέως, επειδή πίστευε πως θα βοηθούσε στην άρση του εθνικού διχασμού, απογοητεύοντας τους παλιούς φίλους του ταυτόχρονα. Πέθανε το 1954, στη Λαζάνη της Ελβετίας σε ηλικία 64 ετών· βλ. Εγκυκλοπαίδεια Πάπυρος Larousse Britannica, Τόμος 14, Εκδόσεις Πάπυρος, Αθήνα 1990, σελ. 79.

¹⁴²¹ Βενέζης, Η., «Χρονικόν της Τραπεζής της Ελλάδος - Ιστορία μιας Εικοσιπενταετίας, 1928-1952», Μονογραφία: Έκδοση Τραπεζής της Ελλάδος, Αθήναι 1955, σελ. 226-227.

Τέλος, ως γεγονότα ενδεικτικά της εγγύτητας που παρατηρείται κατά την εποχή εκείνη μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και της εκδοτικής τράπεζας αναφέρονται αφ' ενός ο διορισμός στην θέση του Υποδιοικητή της ΤτΕ του Ι. Αρβανίτη, που ως τότε υπηρετούσε ως Υπουργός της Εθνικής Οικονομίας, και αφ' ετέρου ο διορισμός, στις 23 Σεπτεμβρίου του 1936, του Γ. Μαντζαβίνου στην δεύτερη θέση Υποδιοικητή της κεντρικής τράπεζας, ο οποίος ως τότε διατελούσε ως Κυβερνητικός Επίτροπος στην ΤτΕ.

6.4. Η αναστολή των πάντων: η ΤτΕ στα χρόνια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και της Κατοχής

Η έγερση εδαφικών διεκδικήσεων και εν γένει αντιδικιών μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών που έμελλε να οδηγήσουν στη σύρραξη του Β' ΠΠ, οδήγησαν στην διεθνή επικράτηση κλίματος αβεβαιότητας και ανησυχίας, με άμεση επίπτωση επί των οικονομικών εξελίξεων της εποχής, τόσο σε ακαδημαϊκό, όσο και σε επίπεδο άσκησης της οικονομικής πολιτικής¹⁴²². Ιδίως επί της τελευταίας, η τάση ανάλωσης σημαντικότητας μέρους των εθνικών πόρων για την βελτίωση των πολεμικών εξοπλισμών των κρατών οδήγησε στη δημιουργία προβλημάτων νομισματικής ισορροπίας παγκοσμίως, στη διαρροή των αποθεμάτων χρυσού προς τις ΗΠΑ και, συνεπεία των ως άνω, τον προσανατολισμό της άσκησης της οικονομικής πολιτικής σε παγκόσμια κλίμακα προς την δημιουργία κλειστών οικονομιών με στόχο τους την αυτάρκεια¹⁴²³.

Η έκρηξη του πολέμου απολυτοποίησε το κλίμα αυτό, διακόπτοντας κάθε μορφής αλληλεπίδραση μεταξύ των (εμπόλεμων, πλέον) διεθνώς σημαντικών βιομηχανικώς και οικονομικώς χωρών, υψώνοντας φραγμούς στο διεθνές εμπόριο και καταργώντας, επί της ουσίας, κάθε έννοια παγκοσμίου εμπορίου. Η ύψωση των ναύλων και η καθιέρωση πρόσθετων ασφαλιστρών αύξησε κατακόρυφα το κόστος των πρώτων υλών και πολλών ειδών πρώτης ανάγκης. Αντιστοίχως, οι κυρίαρχες τότε χώρες στην διεθνή χρηματαγορά επέβαλαν έντονους περιορισμούς στην κίνηση κεφαλαίων, δημιουργώντας ασφυκτικές συνθήκες από απόψεως ρευστότητας για τις ελλειμματικές χώρες. Στο πλαίσιο αυτό, οι κρίσιμοι προσδιοριστικοί παράγοντες για κάθε εθνική οικονομία διαμορφώνονταν,

¹⁴²² *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 176-177.

¹⁴²³ Με την εξαίρεση, φυσικά, της οικονομίας των ΗΠΑ, ιδίως της βιομηχανικής δραστηριότητάς της, η οποία εντάθηκε κατά την περίοδο του πολέμου, ώστε να αντιμετωπιστούν οι τεράστιες παραγγελίες εξοπλισμών που δέχθηκε.

πλέον, εντός των ορίων αυτής, ανεξάρτητα από εξωτερικούς οικονομικούς παράγοντες, θεωρουμένης ως ενός «κλειστού συστήματος»· συνεπώς, ο κρατικός παρεμβατισμός πλέον αποτελεί την *de facto* κρατούσα οικονομική πολιτική, με απώτερο στόχο της την κάλυψη των δημιουργούμενων αναγκών κάλυψης των πολεμικών δαπανών κάθε χώρας¹⁴²⁴.

Αυτονοήτως, η εμπλοκή της Ελλάδας στην σύρραξη του Β' ΠΠ ανέστειλε κάθε συζήτηση και στο εσωτερικό της χώρας σχετικά με την άσκηση της οικονομικής πολιτικής και τις σχέσεις της κεντρικής τράπεζας με την πολιτική εξουσία. Πλέον, στο επίκεντρο βρισκόταν η υπηρετήση της πολεμικής οικονομίας της χώρας και (το πιο σημαντικό) του ίδιου του πολεμικού αγώνα της, με πάνω από τριακόσιους στρατολογημένους υπαλλήλους της Τράπεζας να συνεισφέρουν προσωπικώς στον τελευταίο, εικοσιτέσσερις εκ των οποίων δίνοντας την ζωή τους¹⁴²⁵.

Οι ενέργειες της Τράπεζας αποτελούσαν αναγκαστικά παρακολούθημα των πολεμικών επιχειρήσεων, με γλαφυρό παράδειγμα την ίδρυση και επάνδρωση των δύο νέων πρακτορείων της ΤτΕ στο Αργυρόκαστρο και την Κορυτσά, μετά την προέλαση του Ελληνικού Στρατού. Εξ άλλου, οι Διοικητές των δύο ηγετικών πυλώνων του ελληνικού τραπεζικού συστήματος κλήθηκαν να συμμετάσχουν ενεργώς στην ηγεσία της ίδιας της Χώρας, με τον Αλ. Κοριζή (ως τότε Διοικητή της ΕΤΕ) να αναλαμβάνει Πρωθυπουργός μετά τον θάνατο του Ι. Μεταξά τον Ιανουάριο του 1941 και τον πρώην Διοικητή της ΤτΕ να τον διαδέχεται, μετά την τραγική αυτοκτονία του πρώτου την 18^η Απριλίου του ίδιου έτους, εν όψει της προέλασης των στρατευμάτων του Άξονα.

Η Διοίκηση της ΤτΕ (ήτοι ο Διοικητής Κ. Βαρβαρέσος, ο Υποδιοικητής Γ. Μαντζαβίνος¹⁴²⁶ και τρεις Διευθυντές του ιδρύματος) ακολούθησε τον Βασιλιά και την Κυβέρνηση κατά την *de facto* μεταφορά της διοίκησης της Χώρας στην Κρήτη τη νύχτα της 22ας Απριλίου 1941, εν μέσω

¹⁴²⁴ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 177.

¹⁴²⁵ Οι Κων. Αθανασίου, Ισ. Αλτσέχ, Π. Βούλτσος, Αλ. Βυλλιώτης, Ι. Δέπος, Ελ. Δήμας, Εμμ. Ζαχαριουδάκης, Αιμ. Θεριανός, Δημ. Καλημεράκης, Νικ. Καμαράτος, Ι. Καραντώνης, Χρ. Κασκαβέλης, Βασ. Κολλιός, Αρ. Κριάρης, Βασ. Λιακογιάννης, Αν. Μαμαλάκης, Δημ. Μαρκάκης, Ι. Μουτςυθρόπουλος, Απ. Νικολαΐδης, Ι. Παπαδοσημητράκης, Αν. Παπαχριστοφίλου, Νικ. Ρασούλης, Κων. Σακκόραφος και Απ. Χατζηνικολάου· για το σχετικό *in memoriam*, βλ. σε *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 170.

¹⁴²⁶ Ο έτερος Υποδιοικητής της ΤτΕ, Ι. Αρβανίτης, παραιτήθηκε επικαλούμενος λόγους «υγείας και κοπώσεως».

κυριολεκτικώς πολεμικών συνθηκών¹⁴²⁷. Οι εξελίξεις ανακοινώθηκαν στο Γενικό Συμβούλιο της Τράπεζας της 24^{ης} Απριλίου 1941, που διεξήχθη υπό την προεδρία του πρεσβύτερου Συμβούλου, Στ. Δέλτα· στο πλαίσιο του Συμβουλίου αυτού ορίστηκε ως διοικών Σύμβουλος ο Μιλτ. Νεγροπόντης, ενώ ελήφθησαν και αποφάσεις διαχείρισης των εξαιρετικών περιστάσεων που συνεχώς ανέκυπταν¹⁴²⁸, όπως της αντιμετώπισης της έλλειψης τραπεζογραμμάτων που προκαλούσε η συνεχής μεταβολή των αναγκών της νομισματικής κυκλοφορίας.

Στα θησαυροφυλάκια του υποκαταστήματος Ηρακλείου, την εκδιωγμένη Διοίκηση της ΤτΕ περίμεναν αποθέματα χρυσού καθαρού βάρους 610.796,491 ουγγιών, μετά την μυστική μεταφορά τους εκεί στις αρχές Φεβρουαρίου του 1941 με τα αντιτορπιλικά «Βασιλεύς Γεώργιος» και «Βασίλισσα Όλγα». Ωστόσο, η εγκατάσταση της Διοίκησης έγινε στο υποκατάστημα των Χανίων, αναλαμβάνοντας ενέργειες ανασυγκρότησης της ΤτΕ και προετοιμασίας των εργασιών της στο εξωτερικό. Μετά από εισήγηση της Διοίκησης προς την Κυβέρνηση, τροποποιήθηκε το Καταστατικό της Τράπεζας, με στόχο την προσαρμογή στις έκτακτες συνθήκες που είχαν διαμορφωθεί· η τροποποίηση έγινε διά του α.ν. 3004/1941, κατά περιεχόμενο δε είχε ως εξής:

«Άρθρον 2

Η Τράπεζα της Ελλάδος εδρεύει εν τη αυτή πόλει, εν η εδρεύει η νόμιμος Κυβέρνησις της χώρας. Εν τη αυτή πόλει ευρίσκεται το Κεντρικόν Κατάστημα αυτής.

Άρθρον 3

Η Τράπεζα της Ελλάδος διοικείται ως ακολούθως: α) Πάσαι αι αρμοδιότητες, αι ανατιθέμεναι υπό του καταστατικού εις τον Διοικητήν της Τραπεζής και εις το Συμβούλιον Διευθύνσεως, ασκούνται υπό του Διοικητού. β) Πάσαι αι αρμοδιότητες, αι ανατιθέμεναι υπό του καταστατικού εις το Γενικόν

¹⁴²⁷ Ενδεικτικώς, οι τρεις Διευθυντές της Τράπεζας (Αρ. Λαζαρίδης, Μιν. Λέβης και Σωκ. Κοσμίδης) δεν μπόρεσαν να διαφύγουν από τον Μαραθώνα, κατά το αρχικό σχέδιο, αφού το πλοίο που θα τους παραλάμβανε βυθίστηκε από τα πολεμικά αεροσκάφη της Ναζιστικής Γερμανίας· τελικώς έφυγαν από τον Πειραιά, το ίδιο βράδυ, με οπλιταγωγό. η Διοίκηση έφυγε το ίδιο βράδυ από μια παραλία των Μεγάρων με το αντιτορπιλικό «Βασίλισσα Όλγα», φθάνοντας στη Σούδα εν μέσω άγριων βομβαρδισμών της περιοχής από τα πολεμικά αεροσκάφη της Ναζιστικής Γερμανίας. Βενέζης, Η., «Χρονικόν της Τραπεζής της Ελλάδος - Ιστορία μιας Εικοσιπενταετίας, 1928-1952», Μονογραφία: Έκδοση Τραπεζής της Ελλάδος, Αθήναι 1955, σελ. 226-227.

¹⁴²⁸ Για το αναλυτικό ιστορικό, βλ. σε *Τράπεζα της Ελλάδος, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος - 1928-1978»*, Αθήνα 1978, σελ. 178-190.

Συμβούλιον ασκούνται υπό του Διοικητού, αι σχετικαί αποφάσεις του οποίου υπόκεινται εις την έγκρισιν του Προέδρου της Κυβερνήσεως. γ) Πάσαι αι αρμοδιότητες, αι ανατιθέμεναι υπό του καταστατικού εις την Γενικήν Συνέλευσιν, ασκούνται παρά του Υπουργικού Συμβουλίου, προτάσει του Διοικητού της Τραπέζης.»

Εν όψει της διαφαινόμενης κατάληψης και της Κρήτης από τα στρατεύματα κατοχής, η Διοίκηση της ΤτΕ ακολούθησε την Κυβέρνηση και τον Βασιλιά στην Αλεξάνδρεια, όπου παρέμεινε για χρονικό διάστημα περίπου ενός μηνός· ύστερα, μετεγκαταστάθηκε στο Κάιρο, το οποίο απετέλεσε την Τρίτη έδρα της ΤτΕ έξω από την Αθήνα. Κύριο μέλημα της Διοίκησης του ιδρύματος, για μεγάλο μέρος του διαστήματος αυτού, αποτέλεσε η ασφαλής μεταφορά των αποθεμάτων χρυσού. Η τελική επιλογή ήταν η Πραιτόρια, ως έδρα της *South Africa Reserve Bank*, η δε μεταφορά του συνόλου των αποθεμάτων (η οποία τελικώς στέφθηκε από απόλυτη επιτυχία) στο νότιο άκρο της Αφρικής, έγινε υπό κινηματογραφικές συνθήκες, με την πολύ αρνητική φυσικά έννοια του όρου¹⁴²⁹. Αρωγή στις Ελληνικές Αρχές προσέφεραν η Βρετανική Κυβέρνηση, η *Bank of England*, το Αγγλικό Ναυαρχείο Μέσης Ανατολής, η *Banque Nationale d'Égypte*, το υποκατάστημα της Τραπέζης Αθηνών στην Αλεξάνδρεια και, στην τελευταία φάση της επιχείρησης, οι Αρχές της Νότιας Αφρικής.

Μετά την εξασφάλιση του πολύτιμου αποθέματος, η Διοίκηση της ΤτΕ μεταφέρθηκε για λίγο στο Γιοχάνεσμπουργκ, μετά στο Κέιπ Τάουν και, τέλος, στο Λονδίνο, μαζί με την Κυβέρνηση και τον Βασιλιά, μετά από ταξίδι είκοσι οκτώ ημερών¹⁴³⁰. Το κεντρικό κατάστημα πλέον της «νόμιμης ΤτΕ» ήταν εγκατεστημένο στο Λονδίνο. Η δε δραστηριότητα της Διοίκησης συνίστατο στην υποβοήθηση του έργου της Ελληνικής Κυβέρνησης στους τομείς της δημοσιονομικής διαχείρισης και της συμβολής στον επισιτισμό του Ελληνικού Λαού (όσο αυτά ήταν δυνατά), όπως και στην τεχνική υποβοήθηση της Κυβέρνησης κατά την συμμετοχή της στους διεθνείς οργανισμούς¹⁴³¹ και σε διεθνείς

¹⁴²⁹ Για τις λεπτομέρειες της διαδικασίας, βλ σε *Βενέζη, Η.*, «Χρονικόν της Τραπέζης της Ελλάδος - Ιστορία μιας Εικοσιπενταετίας, 1928-1952», Μονογραφία: Έκδοση Τραπέζης της Ελλάδος, Αθήναι 1955, σελ. 246 *et seq.*

¹⁴³⁰ Κατά την σχετική εξιστόρηση του Γ. Μαντζαβίνου σε *Βενέζη, Η.*, in «Χρονικόν της Τραπέζης της Ελλάδος - Ιστορία μιας Εικοσιπενταετίας, 1928-1952», Μονογραφία: Έκδοση Τραπέζης της Ελλάδος, Αθήναι 1955, σελ. 249.

¹⁴³¹ Ιδίως στους νεοπαγείς *United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)*, *Food and Agriculture Organization (FAO)*, *International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)* *Interallied Bureau of Postwar Requirements*

διασκέψεις¹⁴³². Αντιλαμβάνεται εύκολα κανείς ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, η διάκριση της άσκησης οικονομικής πολιτικής από την πολιτική εξουσία δεν αποτελεί προτεραιότητα.

Πίσω στην Ελλάδα, της οποίας η κατάληψη είχε πλέον ολοκληρωθεί, σχηματιζόταν ήδη «Κυβέρνηση» μετά από σχετική εντολή των δυνάμεων κατοχής· με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών της Κυβέρνησης αυτής, Π. Α. Χατζημικάλη, οι Κυρ. Βαρβαρέσος και Γεωρ. Μαντζαβίνος απηλλάγησαν των καθηκόντων τους, λόγω «*αυθαιρέτου αποχής εκ τούτων και απομακρύνσεως των εκ της εν Αθήναις έδρας της Τραπεζής*». Στις 10 Ιουνίου 1941 διορίστηκε νέος Κυβερνητικός Επιτροπος στην ΤτΕ ο Δημ. Σάντης. Εν τω μεταξύ, οι πιέσεις των κατακτητών προς την *de facto* Διοίκηση της ΤτΕ, με στόχο την θέση του ιδρύματος υπό τον πλήρη έλεγχό τους, είχαν αρχίσει να λαμβάνουν ασφυκτικό χαρακτήρα, κάτι που οδήγησε τον Διοικούντα Σύμβουλο Μιλτ. Νεγροπόντη στο να υποβάλλει την παραίτησή του την 1^η Ιουλίου του ίδιου έτους.

Οι προθέσεις των κατακτητών εκδηλώθηκαν λίγους μήνες αργότερα: μέσω ρηματικών διακοινώσεων του Πληρεξουσίου του Ράιχ και του Β. Πληρεξουσίου της Ιταλίας για την Ελλάδα, «ανακοινώθηκε» προς την Ελληνική Κυβέρνηση η τοποθέτηση Επιτρόπων στην Τράπεζα, με προσηματικό στόχο την εποπτεία του τραπεζικού συστήματος και την προστασία της ελληνικής οικονομίας· επίσης, ο Διευθυντής της *Banca d' Italia, Vittorio Flore*, διορίστηκε «Ιταλός Επιτροπος παρά τη Τραπεζή της Ελλάδος και Διευθυντής του Τραπεζικού Ελέγχου». Το Γενικό Συμβούλιο της ΤτΕ έλαβε γνώση σχετικώς διά του Κυβερνητικού Επιτρόπου στις 19 Σεπτεμβρίου του 1941. Οι Επιτροποι, μέσω εγγράφου στη γαλλική γλώσσα, διεμήνυσαν στο Γενικό Συμβούλιο ότι η χάραξη και άσκηση της νομισματικής και τραπεζικής πολιτικής της ΤτΕ περιερχόταν γενικώς στην αρμοδιότητά τους, οι ίδιοι δε είχαν πλέον την εξουσία απ' ευθείας πληροφόρησης από το προσωπικό της Τράπεζας και εν γένει το διευθυντικό δικαίωμα επ' αυτού. Όλες οι διοικητικές και οργανωτικές μεταβολές που ακολούθησαν στόχευαν στην απολυτοποίηση του ελέγχου των κατακτητών επί της ΤτΕ. Για τα τέσσερα επακολουθήσαντα έτη, το ίδρυμα μεταβλήθηκε στο εκτελεστικό όργανο της καταστροφικής για την Ελλάδα οικονομικής πολιτικής των δυνάμεων κατοχής και της ταυτόχρονης εξασφάλισης των αναγκών των στρατευμάτων του Άξονα.

(IBPR) - που λειτούργησε ως παράρτημα του αγγλικού *Board of Trade* - , αλλά και στο νεοϊδρυθέν τότε Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, μείζων αρχικός στόχος του οποίου ήταν η αποκατάσταση της διεθνούς νομισματικής ισορροπίας, η διευκόλυνση των εμπορικών συναλλαγών και η ανασυγκρότηση των πληγεισών από τον Β' ΠΠ οικονομιών.

¹⁴³² *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος - 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 215 *et seq.*

Αυτό έγινε αρχικά μέσω της ανεξέλεγκτης έκδοσης «μάρκων κατοχής», «μεσογειακών δραχμών» αλλά και λέβα, ενώ αργότερα ορίστηκε ως αποκλειστικό νόμιμο μέσο πληρωμής η δραχμή, η οποία εκδιόταν βάσει των αναγκών των κατοχικών δυνάμεων, με τις αναμενόμενες συνέπειες για την οικονομία της Ελλάδας¹⁴³³. Οι σχετικές χορηγήσεις πιστώσεων διατάσσονταν από το Υπουργείο Οικονομικών και εκτελούνταν υποχρεωτικά από την ΤτΕ, αφού το άρθρ. 55 παρ. 11 του Καταστατικού της που καθόριζε ανώτατο ποσό για τις αποδιδόμενες προκαταβολές προς το Ελληνικό Δημόσιο καταργήθηκε με απόφαση του Γενικού Συμβουλίου. Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της ΤτΕ, η άμεση επιβάρυνση της Ελλάδας για τα έξοδα κατοχής των δυνάμεων του Άξονα έφτασε τα 8 εκατομμύρια χρυσές λίρες.

Το Γενικό Συμβούλιο της Τράπεζας, εν όψει της πλήρους οικονομικής κατάρρευσης που τελικώς ακολούθησε, κατέληξε στην διατύπωση γνωμοδοτήσεως τον Οκτώβριο του 1943 περί της αντιμετώπισεως του επισιτιστικού και νομισματικού προβλήματος της Ελλάδας, οι θέσεις του όμως αγνοήθηκαν. Εξ άλλου, οι στιγμές ηρωικής αντίστασης του προσωπικού της Τράπεζας δεν θα μπορούσαν παρά να περιοριστούν σε συμβολικές πράξεις, όπως η τιμή που απέτισαν στην κήρυξη του Ελληνοϊταλικού την 28^η Οκτωβρίου 1943 εντός του κεντρικού μεγάρου, ενέργεια που προκάλεσε δεινές δοκιμασίες και σκληρά αντίποινα εκ μέρους των κατακτητών¹⁴³⁴.

Η παραίτηση του τελευταίου κατοχικού «Διοικητή», Σπ. Χατζηκυριάκου, έλαβε χώρα στις 5 Οκτωβρίου 1944, οπότε και σημειολογικώς μπορεί να τοποθετηθεί η λήξη της σκοτεινής περιόδου της κατοχής για την ΤτΕ· η δε ανάληψη των καθηκόντων της νόμιμης Διοίκησης της ΤτΕ, άμα τη επιστροφή της από το εξωτερικό, έγινε στις 18 Νοεμβρίου του ίδιου έτους, ενώ η πρώτη Γενική Συνέλευση των μετόχων μετά την απελευθέρωση διεξήχθη στις 22 Νοεμβρίου 1947.

¹⁴³³ Για το αναλυτικό ιστορικό, βλ. σε *Τράπεζα της Ελλάδος, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978»*, Αθήνα 1978, σελ. 196 *et seq.*

¹⁴³⁴ Όπως περιγράφει ο *Βενέζης, Η.* in «Χρονικόν της Τραπεζής της Ελλάδος - Ιστορία μιας Εικοσιπενταετίας, 1928-1952», Μονογραφία: Έκδοση Τραπεζής της Ελλάδος, Αθήναι 1955, σελ. 296-300, ακολούθησαν εκτοπίσεις σε γερμανικά στρατόπεδα συγκεντρώσεως, παραπομπές σε στρατοδικεία και «ανακρίσεις» στην διαβόητη Οδό Μέρλιν· ο Διοικητής της ΤτΕ, Θεοδ. Τουρκοβασίλης, ανέλαβε την ευθύνη για την διοργάνωση της τελετής, ωστόσο αυτό δεν έφτασε για να κατευνάσει τους κατακτητές. Ορισμένοι υπάλληλοι της ΤτΕ δεν επέστρεψαν ποτέ από τις δοκιμασίες στις οποίες υπεβλήθησαν. Δυστυχώς, στη βιβλιογραφία δεν αναφέρονται χωριστά τα ονόματά τους – θεωρούμε ότι αυτονοήτως εμπεριέχονται στην αναφορά στους νεκρούς της ΤτΕ που έγινε σε προηγούμενο σημείο του μέρους αυτού.

6.5. Τα πρώτα χρόνια μετά τον Β' ΠΠ

Τα χρόνια μετά την απελευθέρωση, εκτός από έντονες δοκιμασίες για την κοινωνία και το πολιτικό σύστημα της Ελλάδας, εμπεριείχαν και σημαντικές προκλήσεις για την κεντρική τράπεζα της χώρας. Ο υπερπληθωρισμός της διετίας 1944-1946, παρά τη νομισματική μεταρρύθμιση της νέας δραχμής¹⁴³⁵, αλλά και η επιβράδυνση του πληθωρισμού συνδυαστικά με την σταδιακή επανεκκίνηση της οικονομίας (1947-1952) μετά την λαίλαπα του πολέμου, διαγράφουν τους παράγοντες προς διαχείριση που τέθηκαν ενώπιον του εκδοτικού ιδρύματος.

Από θεσμικής απόψεως, το (συνεχιζόμενο) έκτακτο των περιστάσεων δεν επέτρεπε ακόμη τον διαχωρισμό της νομισματικής από την οικονομική πολιτική. Χαρακτηριστική είναι η διατύπωση του καθηγητή *Ξ. Ζολώτα*, σχολιάζοντας την συμμετοχή της ΤτΕ στις διεργασίες της εισαγωγής της νέας δραχμής (και της προσαρμογής του καταναλωτικού κοινού στις νέες τιμές), της κατάργησης του συστήματος των «τιμαριθμικών» (κυμαινόμενων, δηλαδή) μισθών και ημερομισθίων και της αποκατάστασης των πηγών δημοσίων εσόδων του Κράτους:

«Η Τράπεζα της Ελλάδος, καιτοι η δράση της περιορίζεται ως εκ της φύσεώς της επί του νομισματικού κυρίως πεδίου, εν τούτοις λόγω των εξαιρετικών περιστάσεων ανέπτυξε ευρύτατην πρωτοβουλία, διά τήν επίλυσιν όχι μονομερώς του νομισματικού, αλλά και όλων των ζωτικωτέρων οικονομικών προβλημάτων, ιδιαίτατα δέ του επισιτιστικού. Ο εφοδιασμός της χώρας κυρίως διά τροφίμων και πρώτων υλών, η γενική δημοσιονομική κατάστασις, τό έργον της ανασυγκροτήσεως και ο συντονισμός του απειτέλεσαν τό αντικείμενον συντόνων ενεργειών μας. Βασικόν αποτέλεσμα των ενεργειών αυτών υπήρξεν εν πρώτοις η κάλυψις του νομισματικού χάους και η εισαγωγή της νέας δραχμής»¹⁴³⁶.

Υπό τις συνθήκες αυτές, λοιπόν, η αγαστή (*stricto sensu*) συνεργασία μεταξύ νομοθέτη, εκτελεστικής εξουσίας και κεντρικής τράπεζας ήταν απαραίτητη για την ευόδωση του επιχειρήματος της νομισματικής και οικονομικής εν γένει ανασυγκρότησης της Ελλάδας. Η συνεργασία αυτή επιτάχθηκε και θεσμικώς, με τη δημιουργία της Νομισματικής

¹⁴³⁵ Η ρύθμιση για την εισαγωγή της νέας δραχμής εισήχθη διά του ν. 18 της 9ης/10ης Νοεμβρίου 1944 «Περί νομισματικής διαρρυθμίσεως» (Α' 14).

¹⁴³⁶ Ζολώτας, Ξ., «Η Πολιτική της Τράπεζας της Ελλάδος - από 19 Οκτωβρίου 1944 μέχρι 8 Ιανουαρίου 1945», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήναι 1945, Εισαγωγή.

Επιτροπής¹⁴³⁷, κύριο έργο της οποίας ήταν η ρύθμιση της έκδοσης χαρτονομίσματος και στην εν γένει διαμόρφωση της νομισματικής πολιτικής στον τομέα αυτό, διά της ορθολογικής κατανομής των περιορισμένων εν προκειμένω πόρων· παρά τον εντόνωσ τεχνοκρατικό χαρακτήρα της Επιτροπής και την εξάντληση των απονεμηθεισών σε αυτή αρμοδιοτήτων στα πεδία της νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής, ως Πρόεδρος της ορίσθηκε ο Υπουργός Συντονισμού, ενώ ως μέλη της συμμετείχαν τόσο ο Διοικητής της ΤτΕ, όσο και ο Υπουργός Οικονομικών, ενώ την συγκρότησή της συμπλήρωναν ένας Άγγλος και ένας Αμερικανός εμπειρογνώμονας¹⁴³⁸. Επίσης, στενή συνεργασία μεταξύ του Διοικητή της ΤτΕ με τους ως άνω Υπουργούς λάμβανε χώρα και στο πλαίσιο του Κυβερνητικού Οικονομικού Συμβουλίου¹⁴³⁹, το οποίο είχε αποφασιστική αρμοδιότητα επί τους γενικούς όρους χρηματοδότησης εκ μέρους του Κράτους συγκεκριμένων παραγωγικών και εξαγωγικών δραστηριοτήτων¹⁴⁴⁰. Μέσω της λειτουργίας της ΤτΕ και των ως άνω ημι-κυβερνητικών επιτροπών στην οποία η επιρροή της ήταν άμεση, το 70% περίπου των πιστώσεων προς όλους σχεδόν τους παραγωγικούς κλάδους που προέρχονταν από εθνικούς πόρους και από ξένη βοήθεια, προερχόταν από την εκδοτική τράπεζα¹⁴⁴¹.

Στο σημείο αυτό, θα μπορούσε να παρατηρήσει κανείς ότι, παρά την ανάμιξη της κεντρικής τράπεζας στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής και την σημασία της «ενεργού Διοίκησης» στην εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής, η τεχνοκρατική διάσταση αποτέλεσε κρίσιμο εν τέλει παράγοντα για την (όποια) επιτυχία στην πρακτική εφαρμογή και των δύο. Σχετικώς, παρατίθενται από τη βιβλιογραφία ένα αρνητικό (α)

¹⁴³⁷ Με τον Αναγκαστικό Νόμο 1015 της 9^{ης} Μαρτίου 1946, «Περί συστάσεως και λειτουργίας νομισματικής επιτροπής» (Α' 90). Οι αρμοδιότητές της ορίσθηκαν σαφέστερα (στην ουσία διευρύνθηκαν) εν όψει της διαχείρισης της ξένης οικονομικής βοήθειας προς την Ελλάδα, με το Νομοθετικό Διάταγμα 588 της 5^{ης}/7^{ης} Απριλίου 1948, «Περί ελέγχου της πιστώσεως» (Α' 85).

¹⁴³⁸ Οι εμπειρογνώμονες αυτοί αντιπροσώπευαν στις Επιτροπές στις οποίες συμμετείχαν τις ξένες οικονομικές αποστολές στην Ελλάδα, ήτοι την Αγγλική Οικονομική Αποστολή υπό τον στρατηγό *Clark* και την Αμερικανική Αποστολή Βοήθειας για την Ελλάδα υπό τον *Griswold*.

¹⁴³⁹ Με τον Αναγκαστικό Νόμο 395 της 12^{ης} Ιουνίου 1945, «Περί διαχειρίσεως των οικονομικών υποθέσεων του Κράτους» (Α' 149).

¹⁴⁴⁰ Ιδίως της γεωργικής παραγωγής και της εξαγωγής καπνού και σταφίδας.

¹⁴⁴¹ Αναλυτικά στατιστικά στοιχεία in *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 300 και 302 *et seq.*

και ένα θετικό (β) παράδειγμα συνεργασίας της κεντρικής τράπεζας με τον νομοθέτη και με την εκτελεστική εξουσία¹⁴⁴²:

(α) Βάσει του α.ν. 362/1945¹⁴⁴³, παραχωρήθηκε κανονιστική αρμοδιότητα στην ΤτΕ να ρυθμίζει, διά της εκδόσεως ειδικού προς τούτο Δελτίου, την σχέση της δραχμής προς το συνάλλαγμα Λονδίνου και Νέας Υόρκης, με στόχο την αντιμετώπιση του πληθωρισμού και την αποτροπή συναλλαγματικών κινδύνων. Το μέτρο αυτό λήφθηκε στο πλαίσιο της στοχοθεσίας του Κ. Βαρβαρέσου αναφορικά με την άσκηση της οικονομικής πολιτικής, η οποία στοχοθεσία συνίστατο στην σταθεροποίηση της αγοραστικής δύναμης της δραχμής, στην ισοσκέλιση του προϋπολογισμού και στην βαθμιαία συμπίεση των τιμών των αγαθών. *Conditionae sine quae non* για την εφαρμογή των στόχων αυτών πολιτικής αποτελούσαν οι άμεσοι κρατικοί έλεγχοι επί της παραγωγής και κατανάλωσης των αγαθών και η πάταξη των παραβιάσεων των περιοριστικών διατάξεων για το συνάλλαγμα· ο κρατικός μηχανισμός αδυνατούσε να ανταποκριθεί στις νέες του αρμοδιότητες, το σχέδιο του καθηγητή Βαρβαρέσου παρέμεινε «επί χάρτου».

(β) Αντιθέτως, η βραδύτερη και όχι συνεχώς υψωτική τάση του τιμαρίθμου του κόστους ζωής (περί το 5.5%) μετά την «τρίτη σταθεροποίηση» του Ιανουαρίου του 1946 και η συνακόλουθη σχετική σταθεροποίηση της αγοραστικής δύναμης του εθνικού νομίσματος, αποδίδεται στην έντονα παρεμβατική πολιτική του Κράτους στο πεδίο της ρύθμισης του ύψους των μισθών. Συγκεκριμένα, ακολουθήθηκε η τακτική της απ' ευθείας κρατικής παρέμβασης στον καθορισμό των μισθών και των ημερομισθίων, εγκαταλειπομένου του (προπολεμικώς ισχύσαντος) συστήματος των συλλογικών συμβάσεων εργασίας και της υποχρεωτικής διαιτησίας. Με το δραστικό αυτό μέσο πολιτικής η κυβέρνηση και η κεντρική τράπεζα στόχευσαν αφ' ενός στην διασφάλιση ενός κατώτατου ορίου αμοιβής για τους μισθωτούς, αλλά και ένα ανώτατο όριο των μισθών τους, και στην αποτροπή, εν τέλει, πιθανού μεγάλου διαφορισμού των αμοιβών. Έτσι, η ύψωση των μισθών διατηρήθηκε βραδύτερη από την ύψωση του επιπέδου των τιμών, με τον τρόπο δε αυτό επιτεύχθηκαν οι τεθέντες στόχοι νομισματικής πολιτικής.

¹⁴⁴² *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 253-254 και 259-260.

¹⁴⁴³ Αναγκαστικός Νόμος 362 της 4^{ης} Ιουνίου 1945, «Περί Νομισματικής Διαρρυθμίσεως» (Α' 138).

Σε κάθε περίπτωση, από μόνη την ένταση της συνεργασίας της ΤτΕ με την Κυβέρνηση και την ευρύτητα των αντικειμένων επί των οποίων η συνεργασία αυτή έλαβε χώρα, προκύπτει η σημασία που το εκδοτικό ίδρυμα άρχισε ν' αποκτά στην διαχείριση όχι μόνο της νομισματικής πολιτικής και του πιστωτικού τομέα, αλλά και στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής εν γένει. Έτσι, από τον αρχικό σχεδιασμό της ως αμιγώς εκδοτικό ίδρυμα, τα χρόνια της κρίσης έταξαν την τεχνοκρατική υπεροπλία της ΤτΕ στην επίλυση τεχνικών προβλημάτων σε τομείς όπως ο εφοδιασμός της χώρας με πρώτες ύλες και η εν γένει ανασυγκρότησή της, όπως και η αντιμετώπιση του δημοσιονομικού προβλήματος. Εξ άλλου, οι αρμοδιότητες της ΤτΕ διευρύνονται και στους τομείς της λογιστικής, διαχειριστικής και ταμιακής εξυπηρέτησης του Ελληνικού Δημοσίου, επί ζητημάτων που άπτονταν της εκτέλεσης συμβάσεων του με αλλοδαπά Δημόσια¹⁴⁴⁴ ή της διενέργειας πληρωμών προς αυτά. Οι επιδόσεις της ΤτΕ στους τομείς συνεργασίας αυτούς αύξησαν την αξιοπιστία της, οδηγώντας σε περαιτέρω επέκταση της ανάμιξής της στην διαχείριση των οικονομικών του Κράτους· αυτό έγινε σαφές άμα τη ελεύσει της οικονομικής βοήθειας από το εξωτερικό.

6.6. Ο ρόλος της ΤτΕ στην διαχείριση της ξένης οικονομικής βοήθειας

Μετά την υπογραφή της συμφωνίας οικονομικής συνεργασίας μεταξύ Ελλάδας και ΗΠΑ τον Ιούλιο του 1948, με την οποία επεκτάθηκε η εφαρμογή του «Σχεδίου Μάρσαλ» και στην χώρα μας, ο ρόλος της ΤτΕ ισχυροποιήθηκε έτι περαιτέρω· το ίδρυμα ανέλαβε την διαχείριση των λογαριασμών από τα κεφάλαια του Σχεδίου, με την δημιουργία ειδικού προς τούτο λογαριασμού¹⁴⁴⁵ στον οποίο συγκεντρώνονταν οι δραχμές από την εκποίηση των εφοδίων της βοήθειας. Η συνεισφορά της ΤτΕ στην διαχείριση των αλλοδαπών κεφαλαίων δεν ήταν αμιγώς λογιστική· η ακροβασία αυτή μεταξύ της άσκησης νομισματικής και οικονομικής (κατ' ουσίαν) πολιτικής εκ μέρους της ΤτΕ, περιγράφηκε από τον ίδιο τον Διοικητή της, Γεωργ. Μαντζαβίνο, ως εξής:

«Η εφαρμογή του Σχεδίου Marshall και γενικότερον η άσκησης διευθυνόμενης οικονομίας εν στενή επαφή μετά της εν Ελλάδι Αμερικανικής Αποστολής, εδημιούργησε δυσχερή προβλήματα και πολυπλόκους τεχνικάς διαδικασίας, η δέ Τράπεζα της Ελλάδος απέβη το κύριον τεχνικόν όργανον και εις των κυριωτέρων μοχλών του επιτελουμένου εις τους τομείς

¹⁴⁴⁴ Όπως π.χ. συμβάσεων εμπορικών συμφηφισμών με διάφορες τρίτες χώρες.

¹⁴⁴⁵ Του «Λογαριασμού Διοίκησης Οικονομικής Συνεργασίας» («Δ.Ο.Σ.»/ 'Ε.Σ.Α.').

τούτους έργου. Εάν δέ επέτυχε νά ανταποκριθή μετά πληρότητος εις τοιαύτην αποστολήν, εξερχομένην ευρύτατα των ορίων της αρμοδιότητος ενός Εκδοτικού Ιδρύματος, οφείλει τούτο κυρίως εις τήν εξαιρετικήν αφοσίωσιν εις τό καθήκον και την ικανότητα των υπαλλήλων αυτής»¹⁴⁴⁶.

Στο πλαίσιο της άσκησης των «διευρυμένων» αυτών νέων καθηκόντων της ΤτΕ, η Διοίκησή της και πολλά στελέχη του ιδρύματος μετείχαν στα κυριότερα συλλογικά όργανα της Δημόσιας Διοίκησης που ιδρύθηκαν με αρμοδιότητα την αξιοποίηση των κεφαλαίων της βοήθειας, μεταξύ των οποίων δέσποζε η Κεντρική Επιτροπή Δανείων (Κ.Ε.Δ.), προσφέροντας την τεχνοκρατική τους υποστήριξη και το κύρος του ιδρύματος της προέλευσής τους.

6.7. Η αρχή της τεχνοκρατικής μεταρρύθμισης του ελληνικού τραπεζικού συστήματος: η «Έκθεση Johns»

Ήδη από την αρχή της ομαλοποίησης της οικονομίας μετά τις έντονες εσωτερικές κοινωνικοπολιτικές αναταράξεις που βίωσε η χώρα μετά τον Β' ΠΠ, αλλά και τον πόλεμο της Κορέας, η ελληνική κεντρική τράπεζα αναγνώρισε την αναγκαιότητα της αναδιοργάνωσης του ελληνικού τραπεζικού συστήματος επί των αρχών που συνιστούν τον ζωτικό του χώρο, δηλαδή επί αρχών τεχνοκρατικών. Έτσι, η ΤτΕ, από κοινού με την Νομισματική Επιτροπή και την Ελληνική Κυβέρνηση, ζήτησε από το *Board of Governors* του *FRS* να διαθέσει ειδικό εμπειρογνώμονα προς τον σκοπό της μελέτης του ελληνικού τραπεζικού συστήματος και της βελτίωσης του ελέγχου εν γένει της πιστώσεως εντός των ορίων αυτού και εν τέλει, της διατύπωσης προτάσεων επί των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων. Το έργο ανέλαβε ο *Delos Johns*, αντιπρόεδρος της *Federal Reserve Bank of Kansas City*, ενώ την απαραίτητη αρωγή του προσέφεραν τόσο η ίδια η Διοίκηση της ΤτΕ, όσο και οι εμπειρογνώμονες της Νομισματικής Επιτροπής *Sir T. E. Gregory* και *J. W. Gunter*. ο *Johns* υπέβαλε την Έκθεσή του με τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε στις 30 Ιουνίου του 1950¹⁴⁴⁷.

¹⁴⁴⁶ Η παραπομπή αποτελεί κομμάτι της Έκθεσης του Γεωργ. Μαντζαβίνου για το έτος 1948· *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του Ισολογισμού, 1948, σελ. 47.

¹⁴⁴⁷ Βλ. ολόκληρη την σχετική επιστολή του *Johns* προς τον Διοικητή της ΤτΕ με τα πορίσματα της έρευνάς του in *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, Παράρτημα.

Οι μεταρρυθμίσεις που υλοποίησαν τις σημαντικότερες από τις προτάσεις της Έκθεσης *Johns* αφορούσαν αφ' ενός τις καταθέσεις των ν.π.δ.δ. – όχι τυχαίως, αφού οι καταθέσεις αυτές αντιπροσώπευαν ποσοστό 57% του συνόλου της αποταμιεύσεως, βάσει μάλιστα ειδικού νομοθετικώς απονεμηθέντος προνομίου, τηρούνταν κατ' αποκλειστικότητα στην ΕΤΕ - . Με την ευκαιρία της επέλευσης της διαλυτικής προθεσμίας του προνομίου αυτού, το σύνολο των καταθέσεων περιήλθε στην ΤτΕ¹⁴⁴⁸. Με τον τρόπο αυτό, η εκδοτική τράπεζα ισχυροποιήθηκε αρκετά, παίρνοντας υπό τον έλεγχό της μια βασική πηγή κεφαλαίων για την χρηματοδότηση της οικονομίας.

Αφ' ετέρου, ο *Johns* ενέκρινε το τεχνοκρατικό υπόδειγμα του ελέγχου της Νομισματικής Επιτροπής επί της λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος, προτείνοντας μάλιστα την περαιτέρω διεύρυνση και συστηματοποίηση του¹⁴⁴⁹. Αυτό έγινε, εν πρώτοις, μέσω της πρόβλεψης της συμμετοχής ενός ακόμη τεχνοκράτη στη σύνθεση της Επιτροπής, Έλληνα αυτή τη φορά,

«εμπειρογνώμονος κατόχου τεχνικής κατάρτισεως ή πείρας ή αμφοτέρων, εις θέματα οικονομικού και νομισματικού χειρισμού»¹⁴⁵⁰.

Εξ άλλου, η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Νομισματικής Επιτροπής καταστρώθηκε στις διατάξεις του α.ν. 1665 της 27^{ης} Ιανουαρίου 1951 (Α' 31)¹⁴⁵¹, οι δε απονεμηθείσες ή επεκταθείσες αρμοδιότητες της Νομισματικής Επιτροπής κάλυπταν όλο το φάσμα της οργάνωσης και λειτουργίας των τραπεζικών ιδρυμάτων. Πολλές από τις διατάξεις του α.ν. 1665 ήταν καινοτόμες· χαρακτηριστικά, περιλαμβάνονταν πρόβλεψη περί της μη άμεσης θέσης υπό εκκαθάριση των οικονομικώς προβληματικών

¹⁴⁴⁸ Βάσει του α.ν. 1611 της 31^{ης} Δεκεμβρίου 1950, «Περί καταθέσεων νομικών προσώπων και ασφαλιστικών ταμείων» (Α' 304).

¹⁴⁴⁹ Υπενθυμίζεται ότι η Νομισματική Επιτροπή ιδρύθηκε με τον Αναγκαστικό Νόμο 1015 της 9^{ης} Μαρτίου 1946, «Περί συστάσεως και λειτουργίας νομισματικής επιτροπής» (Α' 90), ενώ οι αρμοδιότητές της ορίσθηκαν σαφέστερα (στην ουσία διευρύνθηκαν) εν όψει της διαχείρισης της ξένης οικονομικής βοήθειας προς την Ελλάδα, δύο μόλις χρόνια αργότερα, με τις σχετικές προβλέψεις του ν.δ. 588 της 5^{ης}/7^{ης} Απριλίου 1948, «Περί ελέγχου της πιστώσεως» (Α' 85).

¹⁴⁵⁰ Βλ. την σχετική αναφορά στην επιστολή του *Johns* προς τον Διοικητή της ΤτΕ με τα πορίσματα της έρευνάς του in *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζικής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, Παράρτημα. Την θέση κατέλαβε τελικά ο Ξ. Ζολώτας.

¹⁴⁵¹ Μάλιστα, ο α.ν. αυτός ίσχυσε κατά το μάλλον ή ήττον μέχρι και το 2007, οπότε και αντικαταστάθηκε από τον ν. 3601/2007 (Α' 178).

τραπεζών, αλλά υπό ειδική διαχείριση με στόχο την προσπάθεια εξυγίανσης τους. Η προσέγγιση αυτή αποτελεί γενική αρχή των διαδικασιών εξυγίανσης/εκκαθάρισης και «διευθέτησης»/ *'resolution'* των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, με στόχο την αποφυγή τραπεζικών «πανικών» σε περιόδους ιδίως εκτεταμένων ζητημάτων φερεγγυότητας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Το ζήτημα αυτό επανασυζητήθηκε εντελώς πρόσφατα, εν μέσω της παγκόσμιας (και ευρωπαϊκής, σαφώς) κρίσης του χρηματοπιστωτικού τομέα, ιδίως κατά τις διαδικασίες πύκνωσης και ενσωμάτωσης της σχετικής Οδηγίας 'BRRD'¹⁴⁵² το 2014. Τέλος, προβλέφθηκε με ειδικές διατάξεις του α.ν. 1665 η διενέργεια συστηματικών ελέγχων επί ιδιωτικών επιχειρήσεων που δανείζονταν μεγάλα ποσά από το τραπεζικό σύστημα, προσέγγιση που κινείται στην ίδια κατεύθυνση με όσα εκτέθηκαν σε προηγούμενο σημείο σχετικά με την υποχρέωση λογοδοσίας κάθε «δημοσίου υπολόγου», όπως η έννοια αυτή καθορίζεται τις τελευταίες δεκαετίες από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁴⁵³.

6.8. Η μεγάλη υποτίμηση του 1953 και η «περίοδος προσαρμογής»: η ανάκαμψη της κεντρικής τραπεζικής

Παρά την πλειάδα και το ετερόκλητο των αρμοδιοτήτων που επωμίστηκε η ΤτΕ, ανταποκρινόμενη μάλιστα σε αυτά, δεν αμέλησε τα αμιγώς νομισματικής φύσεως καθήκοντά της· η συντηρητική πολιτική που ακολούθησε στα χρόνια μετά την απελευθέρωση (με κυρίαρχη την αντιπληθωριστική ratio) οδήγησε στον περιορισμό των νομισματικών κρίσεων καθ' όλα αυτά τα χρόνια και, για πρώτη φορά το 1952, στην διατήρηση του (συνεχώς αυξανόμενου ως τότε) γενικού επιπέδου τιμών ως αμετάβλητου¹⁴⁵⁴. Άμεσα σχετιζόμενο ζήτημα με την προαναφερθείσα ανοδική τάση του επιπέδου των τιμών αποτελούσε και η συνεχής αναπροσαρμογή των τιμών του συναλλάγματος στα νέα δεδομένα, η οποία με την σειρά της επέφερε σχεδόν μόνιμη ανισοτιμία αγοραστικών δυνάμεων μεταξύ της δραχμής και των ξένων νομισμάτων. Προς

¹⁴⁵² Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council (EE L 173 της 12.6.2014, σελ. 190 – 348.

¹⁴⁵³ Βλ. ως άνω Παράγραφο υπό (3.4).

¹⁴⁵⁴ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 387.

αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού, το εθνικό νόμισμα υποτιμούνταν συνεχώς, είτε με απ' ευθείας αύξηση των τιμών του συναλλάγματος, είτε μέσω της αύξησης της τιμής των αποδεικτικών συναλλάγματος, σε κάθε περίπτωση όμως με χρονική υστέρηση, την οποία επέβαλλε η ανάγκη αποτροπής και πρόσθετων υψωτικών επιδράσεων από την ανατίμηση των ξένων νομισμάτων στο εσωτερικό επίπεδο τιμών και στο κόστος ζωής. Έτσι, αφ' ενός η δραχμή εμφανιζόταν διαρκώς στις επίσημες τιμές συναλλάγματος με αξία πολύ μεγαλύτερη από την πραγματική, αφ' ετέρου η διατήρηση της τιμής του συναλλάγματος σε τεχνητά χαμηλό επίπεδο δυσχέραινε τις εξαγωγές και παρεμπόδιζε την εισροή κεφαλαίων και άδηλων πόρων στη χώρα, επιδεινώνοντας το σταθερά ελλειμματικό ισοζύγιο πληρωμών της¹⁴⁵⁵, την στιγμή που το έλλειμμα που παρουσίαζε και το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών¹⁴⁵⁶ καλυπτόταν σε ποσοστό 90% από τους πόρους της ξένης οικονομικής βοήθειας.

Εν όψει των ως άνω, το έργο της κεντρικής τράπεζας να διατηρήσει τη νομισματική ισορροπία δεν ήταν εύκολο: πέραν από τους εξωτερικούς παράγοντες, το δυσκόλευε περαιτέρω και η δυσπιστία του καταθετικού κοινού προς τη δραχμή, οδηγώντας το στην προτίμηση άλλων μορφών επενδύσεως της αγοραστικής δύναμής τους. Έτσι, το υπόβαθρο του πληθωρισμού αποτελούσε διαρκή απειλή για τη νομισματική ισορροπία της χώρας, με το σχετικό σκηνικό να συμπληρώνεται από την χρηματοδότηση σχεδόν του συνόλου των παραγωγικών δραστηριοτήτων από την κεντρική τράπεζα (και την αυξητική επίδραση στη νομισματική κυκλοφορία που αυτή συνεπαγόταν) και από τα ελλείμματα του δημοσίου τομέα. Εκτός από την ξένη οικονομική βοήθεια που απέτρεπε τον πλήρη εκτροχιασμό του ισοζυγίου, δεν διαφαινόταν κάποια αξιόπιστη λύση εγγυητική της διατήρησης της (εύθραυστης, όσο και τεχνητής κατά τα ως άνω) νομισματικής ισορροπίας της Ελλάδας, ενώ η υπερτιμημένη δραχμή και η προαναφερθείσα επιδότηση των εξαγωγών δημιουργούσαν ένα αποπνικτικό κλίμα για τα κατώτερα εισοδήματα και μια συνεχή διακινδύνευση για την εσωτερική νομισματική ισορροπία. Η ΤτΕ όφειλε να ρίξει και πάλι το βάρος στον σκοπό της ύπαρξής της, ασκώντας ένα από τα δραστικότερα όπλα της νομισματικής πολιτικής.

Η υποτίμηση της δραχμής κατά 50% έναντι του δολαρίου ανακοινώθηκε στις 9 Απριλίου του 1953 από την Κυβέρνηση Παπάγου, με σύμφωνη γνώμη της Νομισματικής Επιτροπής, του ΔΝΤ και της Κυβέρνησης των

¹⁴⁵⁵ Χαρακτηριστικό της αντίστοιχης ενίσχυσης της τάσης για εισαγωγές και για δαπάνες κατανάλωσης ειδών πολυτελείας, την διετία 1952-1953 η αξία των εξαγωγών κάλυψε το 30% της αξίας των εισαγωγών· in *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 388-390.

¹⁴⁵⁶ Το οποίο κυμαινόταν σε ποσό άνω των 400 εκ. δολαρίων· *ibidem*.

ΗΠΑ, έλαβε δε χώρα με την ΠΥΣ υπ' αριθμ. 267 της 9^{ης} Απριλίου 1953, που κυρώθηκε με το ν.δ. 2415/1953¹⁴⁵⁷. είχε προταθεί, όμως, από τον Κυρ. Βαρβαρέσο, ο οποίος είχε γνωμοδοτήσει γραπτώς επί του ζητήματος αυτού ως σύμβουλος της Κυβέρνησης περί των τρόπων επίλυσης του ελληνικού οικονομικού προβλήματος¹⁴⁵⁸. Η αποτελεσματικότητα του μέτρου της υποτίμησης του νομίσματος, φυσικά, θα διακυβευόταν χωρίς την αρωγή της κεντρικής τράπεζας, κάτι που υπενθύμισε δημοσίως και ο Υπουργός Συντονισμού, Σπ. Μαρκεζίνης, μετά από σχετική παραίτηση, μάλιστα, του ΔΝΤ:

«Τό Ταμείον θεωρεί ότι τα μέτρα ταύτα θα συμβάλουν εις τήν περαιτέρω ανάπτυξιν της ελληνικής οικονομίας, αλλά επιθυμεί νά τονίση τήν σπουδαιότητα της συνεχίσεως σταθεράς αντιπληθωριστικής πολιτικής»¹⁴⁵⁹.

Η νομισματική αυτή διαρρύθμιση, επικουρούμενη από σειρά μέτρων που λήφθηκαν εκ μέρους της Κυβέρνησης τον Απρίλιο του 1953, δημιούργησαν τελικά τις συνθήκες νομισματικής ισορροπίας εντός των οποίων κατέστη δυνατή η εφαρμογή πολιτικής οικονομικής ανάπτυξης τα χρόνια που ακολούθησαν: μετά την αναμενόμενη, σε πρώτη φάση, αυξητική τάση των τιμών και της αμοιβής της εργασίας, οι εξαγωγές άρχισαν ν' αυξάνονται με ρυθμούς αξιοσημείωτους, οι άδηλοι πόροι εισέρεαν με ταχύ ρυθμό και το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών μειώθηκε¹⁴⁶⁰. Στόχος πλέον της νέας πολιτικής, η αύξηση της παραγωγικής ικανότητας της χώρας, η προώθηση της οικονομικής της ανάπτυξης και, επ' αυτών, η διατήρηση της νομισματικής της ισορροπίας¹⁴⁶¹. Επί των αρχών αυτών βασίστηκε το «πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως» που καταρτίστηκε το 1953, με προβλέψεις που εκτεινόταν σε βάθος τριετίας, συνδυαζόμενο με το εφ' άπαξ εκδοθέν ν.δ.

¹⁴⁵⁷ Νομοθετικό Διάταγμα 2415 της 9/9 Μαΐου 1953, «Περί αναπροσαρμογής της αξίας της δραχμής εις ξένον συνάλλαγμα» (Α' 123).

¹⁴⁵⁸ Βαρβαρέσος, Κ., «Η αναπροσαρμογή της Δραχμής», Αθήνα 1953, Εμπιστευτικό Κεφάλαιο 1· περιλαμβάνεται σε Βαρβαρέσος, Κ., «Εκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος», Εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα 2002 (ανατύπωση).

¹⁴⁵⁹ Απόσπασμα από την ραδιοφωνική ομιλία του Υπουργού, όπως αναμεταδόθηκε στις πρωινές εφημερίδες της 10ης Απριλίου 1953.

¹⁴⁶⁰ Τράπεζα της Ελλάδος, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 415 *et seq.*

¹⁴⁶¹ Ζολώτας, Ξ., «Νομισματική Σταθερότης και Οικονομική Ανάπτυξις», Εκδόσεις Τραπεζής της Ελλάδος, Αθήνα 1958, σελ. 32.

2687/1953 περί προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού¹⁴⁶². Η εφαρμογή της πολιτικής αυτής συνεπικουρήθηκε από την δράση της ΤτΕ, η αυστηρή νομισματική πολιτική της οποίας περιόρισε τις πληθωριστικές πιέσεις που δημιουργήθηκαν από την αύξηση του κόστους παραγωγής και την διόγκωση της ζήτησης που αναμενομένως ακολούθησαν την αύξηση των χρηματικών εισοδημάτων, ιδίως όμως από την πληθωριστική ψυχολογία που εν γένει κυριαρχούσε στην ελληνική οικονομία μετά από τα γεγονότα της κατοχής και του εμφυλίου πολέμου. Το εγχείρημα, ολιστικώς θεωρούμενο, στέφθηκε τελικώς από επιτυχία, με την εξυγίανση του εν γένει πιστωτικού συστήματος, την επιστροφή των αποταμιεύσεων των ιδιωτών σε αυτό και την ταυτόχρονη αύξηση των φορολογικών εσόδων, προς ικανοποίηση αντίστοιχων αιτημάτων της ΤτΕ¹⁴⁶³.

Στο πλαίσιο οικονομικής και νομισματικής ομαλότητας που ακολούθησε στα αμέσως επόμενα χρόνια, ο πιστωτικός τομέας είχε ήδη αναμορφωθεί και η οικονομία κινούνταν με ταχείς ρυθμούς· συνεπώς, η κεντρική τράπεζα άρχισε να επανέρχεται στον φυσικό ρόλο της, λειτουργώντας δηλαδή ως επόπτρια και συντονίστρια του πιστωτικού συστήματος και ως διοικητική αρχή αποφασιστικών αρμοδιοτήτων αποκλειστικώς στον τομέα της νομισματικής πολιτικής. Παρά, ωστόσο, την επάνοδο της ΤτΕ στο πρότυπο λειτουργίας της κεντρικής τράπεζας, η πολιτική εξουσία επενέβη εμφαντικώς στην οργάνωση και στην Διοίκηση του ιδρύματος: δυνάμει του ν. 3123/1955¹⁴⁶⁴, ο χρόνος της θητείας του Διοικητή της ΤτΕ μειώθηκε από 5 σε 4 έτη¹⁴⁶⁵ (υπενθυμίζουμε ότι, όπως εκτέθηκε στο τρίτο κεφάλαιο, η μείωση της θητείας των μελών της διοίκησης της κεντρικής τράπεζας συνεπάγεται μείωση του βαθμού της ανεξαρτησίας που απολαμβάνει), με την πρόβλεψη, μάλιστα, ότι η θητεία των μελών της Διοίκησης έληγε με την δημοσίευση του νόμου. Στο Γενικό Συμβούλιο που ακολούθησε, κατέλαβαν τη μεν θέση του Διοικητή ο *Ξ. Ζολώτας*, την δε του Υποδιοικητή ο *Βασ. Κυριακόπουλος*, μετά από σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Συντονισμού, ενώ και το λοιπό δ.σ. της Τράπεζας αναδιαρθρώθηκε ριζικά.

¹⁴⁶² Νομοθετικό διάταγμα 2687 της 10/10 Νοεμβρίου 1953, «Περί επενδύσεως και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού» (Α' 317), εφ' άπαξ εκδοθέν δυνάμει της εξουσιοδότησης του άρθρ. 112 του Συντάγματος του 1952.

¹⁴⁶³ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1954, σελ. 25-26, 28.

¹⁴⁶⁴ Νόμος 3123 της 2ας Φεβρουαρίου 1955, «Περί τροποποιήσεως των περι Διοικήσεως της Τραπέζης της Ελλάδος διατάξεων» (Α' 23).

¹⁴⁶⁵ Μετά από τροποποίηση του άρθρ. 29 του Καταστατικού της ΤτΕ.

6.9. Η περίοδος σταθερότητας και ανάπτυξης (1957-1966)

Η δεκαετία που διαμεσολαμβάνει από την λήξη των σκοτεινών χρόνων του πολέμου και του εμφυλίου μέχρι την κατάλυση της δημοκρατίας, χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας (με υψηλούς, μάλιστα, ρυθμούς¹⁴⁶⁶) και την εδραίωση της νομισματικής σταθερότητας. Την περίοδο αυτή, οι αποταμιεύσεις των ιδιωτών αυξάνονται¹⁴⁶⁷ και ο βιομηχανικός τομέας αναπτύσσεται, επί τη βάση πλέον, όλο και περισσότερο, των εθνικών πόρων. Μέσα στις ομαλές αυτές συνθήκες, η κεντρική τράπεζα συνεχίζει να διάγει τον ομαλό πλέον βίο της, ευρισκόμενη στην ευχάριστη θέση του να μην εμπλέκεται σε έντονες συγκινήσεις. Σε συνέχεια όσων σημειώθηκαν στην αμέσως προηγούμενη παράγραφο, η ΤτΕ επικεντρώνεται πλέον καθ' όλη την περίοδο της δεκαετίας αυτής στους συνάδοντες με την φύση της στόχους, της διαφύλαξης δηλαδή της νομισματικής σταθερότητας μέσα στην περίοδο της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά και στην τεχνοκρατική της συμβολή στην προετοιμασία των νομοθετικών μέτρων στον νομισματικό και πιστωτικό τομέα. Το τελευταίο επιχειρείται ιδίως μέσω των αποφάσεων της Νομισματικής Επιτροπής.

Η νομισματική σταθερότητα της δεκαετίας 1957-1966 αποτυπώνεται σε όλους τους δείκτες της περιόδου, όπως στον τιμάριθμο χονδρικής πώλησεως, στις σχέσεις των βασικών μεγεθών των εξωτερικών συναλλαγών της χώρας και στον δείκτη τιμών καταναλωτή¹⁴⁶⁸. Φυσικά, στα αρνητικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας εντάσσεται η παντελής έλλειψη λειτουργίας χρηματαγοράς και η κατ' ουσίαν έλλειψη κεφαλαιαγοράς, τομέων ήδη κρίσιμων για κάθε σύγχρονη οικονομία. Εν μέσω αυτής της κατάστασης οικονομικής ανάπτυξης, ο Διοικητής Ξευ. Ζολώτας υπενθύμιζε (προς κάθε κατεύθυνση) τα κριτήρια τα οποία όφειλαν να ποδηγητήσουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων της ΤτΕ:

¹⁴⁶⁶ Χαρακτηριστικώς, αναφέρεται ότι κατά την δεκαετία 1957-1966 το πραγματικό ακαθάριστο εγχώριο εισόδημα της χώρας αυξήθηκε κατά 81,4%· in *OECD, National Accounts of OECD Countries, 1953-1969*.

¹⁴⁶⁷ Ενδεικτικώς, πριν από το έτος 1957, η κατανάλωση απορροφούσε ολόκληρο το ιδιωτικό διαθέσιμο εισόδημα. Εντός της εξεταζόμενης δεκαετίας τα περιθώρια αποταμίευσης διευρύνονται σημαντικά και συνεχώς, σε σημείο ώστε η σχέση της ιδιωτικής εθνικής κατανάλωσης προς το ιδιωτικό διαθέσιμο εισόδημα να φτάσει το 87,4 % στο τέλος του 1966 από 102,1% που βρισκόταν το 1950· *Υπουργείου Συντονισμού, Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδας, Έκδοση της Εθνικής Διευθύνσεως Εθνικών Λογαριασμών, 1958-1975*.

¹⁴⁶⁸ Η αναλυτική παράθεση των αριθμών εκφεύγει του ενδιαφέροντος της μελέτης αυτής. Για αναλυτική έκθεση των οικονομικού ενδιαφέροντος σχετικών ζητημάτων, βλ. σε *Τράπεζα της Ελλάδος, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978»*, Αθήνα 1978, σελ. 517 *et seq.*

«[...] κατά πρώτον λόγον, πρέπει να αποκλεισθή ως μέθοδος αναπτύξεως η κατά συνέχειαν και ευρείας εκτάσεως πληθωρική χρηματοδότησις. Δεύτερον, η μονομερής επιδίωξις της νομισματικής σταθερότητος δύναται να δικαιολογηθή μόνον διά περιορισένην χρονικήν περίοδον, και κυρίως οσάκις επικρατήσασαι συνθήκαι καλπάζοντος πληθωρισμού έχουν καταστήσει τήν σταθεροποίησιν των τιμών βασικήν προϋπόθεσιν διά την έναρξιν ή εκ νέου θέσιν εις κίνησιν μιας επιτυχούς προσπάθειας αναπτύξεως.»¹⁴⁶⁹

Πράγματι, στα χρόνια αυτά τόσο η οικονομική πολιτική της κυβέρνησης όσο και η δράση της κεντρικής τράπεζας κατέτειναν στους ίδιους στόχους. Η μεν ακολουθησόμενη οικονομική πολιτική της χώρας ακολούθησε τις κατευθύνσεις αρχικώς του Προσωρινού Πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής Ανάπτυξης που εξήγγειλε ο Πρωθυπουργός Κων. Καραμανλής τον Απρίλιο του 1959 και εν συνεχεία του αντίστοιχου Οριστικού Προγράμματος (1960-1964), που εξαγγέλθηκε έναν χρόνο αργότερα και επαναλάμβανε τις αρχές του Προσωρινού· η κατάστρωση των προγραμμάτων αυτών ανατέθηκε σε μεγάλο μέρος της στις νεοϊδρυθείσες ή αναδιοργανωθείσες δημόσιες υπηρεσίες, όπως η Επιτροπή Ερεύνης και Οργανώσεως Οικονομικού Προγραμματισμού, το Κέντρο Προγραμματισμού Οικονομικών Ερευνών και η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία. Ως βασικοί στόχοι της οικονομικής πολιτικής ορίστηκαν η διατήρηση του υψηλού βαθμού αύξησης του εισοδήματος με την ταυτόχρονη μείωση της εξάρτησης από την ξένη οικονομική βοήθεια. Από την άλλη, η νομισματική πολιτική της περιόδου επικεντρώθηκε στην ανάπτυξη του τραπεζικού συστήματος κατά τρόπο ώστε να μπορεί να υποστηριχθεί η οικονομική ανάπτυξη της εποχής. Προς τούτο, επιδιώχθηκε η ενίσχυση της ροπής του κοινού προς την αποταμίευση (κάτι που έγινε με ιδιαίτερη επιτυχία¹⁴⁷⁰), ο έλεγχος της ρευστότητας των τραπεζών, ο επηρεασμός των χορηγήσεών τους προς τις «επιθυμητές» κατευθύνσεις και η αποτροπή διαρροής πιστώσεων προς τις εισαγωγές (ιδίως την κατανάλωση ειδών πολυτελείας), η ενίσχυση των επενδυτικών κινήσεων και των επιχειρηματικών μονάδων (ιδίως αυτών που κατέτειναν σε εξαγωγικές δραστηριότητες) και η ανάπτυξη της

¹⁴⁶⁹ Ζολώτας, Ε., «Νομισματική Ισορροπία και Οικονομική Ανάπτυξις - Η Ελληνική Οικονομία κατά την Τελευταίαν Δεκαπενταετίαν - Προβλήματα και Προοπτικά», Εκδόσεις Τραπεζής της Ελλάδος - Αρχείο Μελετών και Ομιλιών, Αριθμ. 16, Αθήναι 1964, σελ. 11.

¹⁴⁷⁰ Τα υπόλοιπα των καταθέσεων από ιδιώτες αποταμιευτές στο τραπεζικό σύστημα εκτινάχθηκαν από 4,319 εκ. δραχμές το 1956, σε 46,237 εκ. δραχμές το 1966· *Τράπεζα της Ελλάδος*, Μηνιαίον Στατιστικόν Δελτίον, Δεκέμβριος 1967, Πίνακας 10.

(ασθενούς, ακόμη) κεφαλαιαγοράς¹⁴⁷¹. Ιδίως για το ζήτημα της μακροπρόθεσμης πίστωσης, εγκρίθηκε η δημιουργία ειδικών φορέων, μη ανταγωνιστικών προς τις εμπορικές τράπεζες, με βασικό τους έργο την χρηματοδότηση τομέων κρίσιμων για την εθνική οικονομία. Προς τον σκοπό αυτόν και με τις ευλογίες της ΤτΕ¹⁴⁷², ιδρύθηκαν ο Οργανισμός Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΟΒΑ), η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΕΤΒΑ), η Εθνική Τράπεζα Αναπτύξεως Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΕΤΕΒΑ) και η Τράπεζα Επενδύσεων. Ενώ, για την ανάπτυξη του υπανάπτυκτου τομέα της κεφαλαιαγοράς, οι εξελίξεις ακολούθησαν τις κατευθύνσεις που είχαν υποδειχθεί από την Διοικητή της ΤτΕ ήδη από την Έκθεσή του του έτους 1957¹⁴⁷³. συγκεκριμένα, καθιερώθηκε ο θεσμός της έκδοσης εντόκων γραμματίων του Ελληνικού Δημοσίου και μετοχών από δημόσιους οργανισμούς και επιχειρήσεις, θεσπίστηκαν φοροαπαλλαγές για τους τίτλους που θα αναφέρονταν σε επενδύσεις μεγάλης παραγωγικής σημασίας και καθιερώθηκαν φορολογικά κίνητρα με στόχο την τόνωση των παραγωγικών επενδύσεων και επιχειρήθηκε διακανονισμός του εξωτερικού δημόσιου χρέους της χώρας. Ιδιαίτερη σημασία δόθηκε στην θέσπιση ρυθμίσεων που θα επέτρεπαν την επένδυση, εκ μέρους των τραπεζών, των διαθεσίμων τους σε ομολογιακές εκδόσεις δημόσιων ή ιδιωτικών οργανισμών και επενδύσεων¹⁴⁷⁴. Η μεγάλη πλειονότητα των προτάσεων αυτών θεσπίστηκαν με νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις μέσα στα επόμενα χρόνια¹⁴⁷⁵.

Όπως προκύπτει από την κατά το μάλλον ή ήττον σύμπτωση των στόχων της πολιτικής εξουσίας και της κεντρικής τράπεζας, η συνεργασία των δύο και κατά την περίοδο αυτή ήταν αγαστή, χωρίς να έχει καταγραφεί στην σχετική βιβλιογραφία κάποια ένταση μεταξύ τους, με ό, τι αυτό συνεπάγεται. Προφανώς, ο βαθμός παρεμβατικότητας εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας ήταν μεγάλος, κάτι που προκύπτει ακόμη και από την λεκτική προσέγγιση των ως άνω στόχων πολιτικής που ακολουθήθηκαν. Χαρακτηριστικό πεδίο στενής συνεργασίας της ΤτΕ με

¹⁴⁷¹ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 556 *et seq.*.

¹⁴⁷² *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1958, σελ. 63-64 και *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1964, σελ. 91-92.

¹⁴⁷³ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1956, σελ. 65-80.

¹⁴⁷⁴ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1956, σελ. 65-80.

¹⁴⁷⁵ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 564 *et seq.*.

την Κυβέρνηση αποτέλεσαν οι διαπραγματεύσεις που οδήγησαν στην σύνδεση της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και η σχετική Συμφωνία Σύνδεσης που υπογράφηκε στην Αθήνα στις 9 Ιουλίου 1961, κυρώθηκε δε με τον ν. 4226/1962¹⁴⁷⁶: τις διαπραγματεύσεις διεξήγαγε ο τότε Υποδιοικητής της ΤτΕ, Ιω. Πεσμαζόγλου, με τον τίτλο του Πληρεξουσίου Υπουργού, ενώ η σημασία της ένωσης για την Ελλάδα επισημαίνεται διά μακρών τόσο στην Έκθεση του Διοικητή της ΤτΕ προς την Γενική Συνέλευση των μετόχων της Τράπεζας για το έτος 1956¹⁴⁷⁷, όσο και στην αντίστοιχη Έκθεση για το έτος 1959¹⁴⁷⁸.

Ως παραδείγματα διάστασης απόψεων μεταξύ της ΤτΕ και της Κυβέρνησης, σημειώνεται αφ' ενός το ζήτημα της πάταξης της «*χρυσοφιλίας*», του προβλήματος που ανέκυψε κατά τα μέσα της δεκαετίας του 1960 λόγω της απότομης έξαρσης της ζήτησης των χρυσών λιρών (α) και αφ' ετέρου το ζήτημα των πληθωριστικών πιέσεων που δημιουργούνταν από τα ελλείμματα του δημόσιου τομέα (β).

(α) Η σύνδεση του αποθέματος της ΤτΕ σε λίρες με τις καταθέσεις των ιδιωτών αποταμιευτών στο τραπεζικό σύστημα ήταν κεφαλαιώδους σημασίας για την εμπιστοσύνη στη δραχμή, εξ ου και η κρισιμότητα του ζητήματος προφανής. Ζήτηση λιρών εκ μέρους του κοινού ανέκυπτε πολύ συχνά, για την ικανοποίηση της οποίας η ΤτΕ είχε δημιουργήσει ειδικό απόθεμα λιρών εκτός συναλλαγματικών διαθεσίμων της χώρας, με το οποίο εξασφαλιζόταν η δυνατότητα ρυθμιστικής παρέμβασης στην τιμή τους. Ωστόσο, μετά τις βουλευτικές εκλογές του Νοεμβρίου του 1963 και την διαδοχή στην εξουσία της Εθνικής Ριζοσπαστικής Ενώσεως από την Ένωση Κέντρου, η σχετική ζήτηση αυξήθηκε ραγδαία, με το φαινόμενο να διατηρείται μέχρι τον Ιανουάριο του 1964. Την ίδια περίοδο, μάλιστα, σημειώθηκε μετά από καιρό και μείωση των καταθέσεων από ιδιώτες αποταμιευτές. Και τα δύο φαινόμενα, η αύξηση δηλαδή στην ζήτηση (των με σταθερή τιμή πωλούμενων) χρυσών λιρών και η ταυτόχρονη μείωση των καταθέσεων, επιτάθηκαν και πάλι κατά την όξυνση των ελληνοτουρκικών σχέσεων, που κορυφώθηκε με τα γεγονότα της Κύπρου το καλοκαίρι του 1964. Η διαρροή χρυσού από το απόθεμα της ΤτΕ ήταν αξιοσημείωτη, διακυβεύοντας την νεοπαγή εμπιστοσύνη

¹⁴⁷⁶ Νόμος 4226 της 14/14.3.62, «Περί κυρώσεως της Συμφωνίας της συνιστώσης Σύνδεσιν μεταξύ της Ελλάδος και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος και ρυθμίσεως ζητημάτων τινών σχετικών προς την εφαρμογήν αυτής» (Α' 41).

¹⁴⁷⁷ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1956, σελ. 15-17.

¹⁴⁷⁸ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1959, σελ. 19-22.

στο εθνικό νόμισμα. Εν όψει των επικείμενων κινδύνων, η Διοίκηση της ΤτΕ εισηγήθηκε «με επιμονή»¹⁴⁷⁹ την λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση της κατάστασης, προτείνοντας την διακοπή κάθε παρέμβασης στην ελεύθερη αγορά της χρυσής λίρας· η εισήγηση αυτή δεν έγινε δεκτή από την Κυβέρνηση, με την αιτιολογία ότι η διατήρηση σταθερής της τιμής της λίρας θα δημιουργούσε ευνοϊκό ψυχολογικό κλίμα, το οποίο θα συνεπαγόταν την μείωση ή και τον τερματισμό της ζήτησής της. Τελικά, ίσχυσε μόνο μια ελεγχόμενη διαδικασία πώλησης χρυσών λιρών (μόλις στις 27 Ιανουαρίου 1964), κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος αγοραστής επεδείκνυε το δελτίο ταυτότητάς του και υπέγραφε υπεύθυνη δήλωση ότι η ρευστοποίηση των λιρών που θα αγόραζε θα γινόταν στο ίδιο το επίσημο χρηματιστηριακό γραφείο αγοράς ή στην ΤτΕ. Κατ' αποτέλεσμα, η πολιτειακή και κυβερνητική κρίση του 1965 διέψευσε πανηγυρικά την κυβερνητική πρόβλεψη, κι έτσι οι υπερπωλήσεις χρυσών λιρών συνεχίστηκαν τη στιγμή που οι ρυθμοί αύξησης των καταθέσεων μειώνονταν σημαντικά. Η ΤτΕ έθετε μετ' επιτάσεως το ζήτημα στην Κυβέρνηση, ζητώντας την διακοπή της πώλησης χρυσών λιρών σε σταθερή τιμή, τόσο με την Έκθεση του Διοικητή της¹⁴⁸⁰ όσο και με υπόμνημά της απ' ευθείας προς την Κυβέρνηση, τον Φεβρουάριο του 1965· τελικά, η πρότασή της έγινε αποδεκτή μετά τα γεγονότα της Αποστασίας, μόλις τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, με θεαματικά αποτελέσματα επανεισορής χρυσών λιρών στην ΤτΕ μέσα με έναν χρόνο εφαρμογής¹⁴⁸¹.

(β) Οι τριβές μεταξύ ΤτΕ και Κυβέρνησης επί τη βάσει των ελλειμμάτων του δημοσίου τομέα αποτελούν ιδιαίτερος ενδιαφέρον ζήτημα, αφού αναδεικνύουν εναργώς την δυσκολία εφαρμογής *in actu* των στόχων νομισματικής πολιτικής, ταυτόχρονα με την ανάγκη ικανοποίησης εκ μέρους της Κυβέρνησης αιτημάτων κοινωνικής πολιτικής. Οι τριβές αυτές δεν θα μπορούσαν ν' αποφευχθούν, αφού τα ελλείμματα αυτά αποτελούσαν την κύρια πηγή πληθωριστικών πιέσεων - εξ ου και το κύριο «νομισματικό πρόβλημα» που έπρεπε ν' αντιμετωπίσει η κεντρική τράπεζα κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Μάλιστα, κατά την διάρκεια μόνο της δεκαετίας 1957-1966, το «άνοιγμα» των λογαριασμών της κεντρικής διοίκησης στην ΤτΕ αυξήθηκε κατά 24.841 εκατομμύρια δραχμές, περιοριζόμενο μόνο από τους πλεονασματικούς λογαριασμούς των

¹⁴⁷⁹ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος - 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 577-581.

¹⁴⁸⁰ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1965, σελ. 28.

¹⁴⁸¹ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1966, σελ. 16-17.

οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Το πρόβλημα επέτεινε η διατήρηση στην ΤτΕ του λογαριασμού καταναλωτικών αγαθών του Δημοσίου, τα «ανοίγματα» του οποίου οφείλονταν ιδίως στη νομισματική επέκταση που συνεπαγόταν η κυβερνητική πολιτική προστασίας του αγροτικού εισοδήματος καλλιεργητών βασικών αγροτικών προϊόντων. Τα «ανοίγματα» αυτά των λογαριασμών του δημόσιου τομέα περιόριζαν αντιστοίχως τις δυνατότητες ικανοποίησης των αναγκών του ιδιωτικού τομέα, σύμφωνα με τα περιθώρια συνολικής νομισματικής επέκτασης που επιβάλλονταν από την ανάγκη διατήρησης της εσωτερικής και εξωτερικής σταθερότητας του εθνικού νομίσματος· συνδυαστικά δε με την πρακτική του Δημοσίου αναφορικά με τον λογαριασμό καταναλωτικών αγαθών, ανάγονταν σε έναν πολύ σημαντικό παράγοντα διόγκωσης της νομισματικής κυκλοφορίας¹⁴⁸². Παρά την αναγνώριση, εκ μέρους της Διοίκησης της ΤτΕ, της αναγκαιότητας της ασκούμενης κυβερνητικής πολιτικής προς τον σκοπό της ενίσχυσης του αγροτικού εισοδήματος, επεσήμαινε διαρκώς¹⁴⁸³ τους ελλοχεύοντες κινδύνους για τη νομισματική ισορροπία, καθώς και τις δυσμενέστερες συνέπειες που η τυχόν διασάλευσή της θα συνεπαγόταν και για τον ίδιο τον αγροτικό τομέα. Σε κάθε περίπτωση, εκ μέρους της Διοίκησης της ΤτΕ επισημαινόταν η αναγκαιότητα συνυπολογισμού εκ μέρους της Κυβέρνησης, στο πλαίσιο άσκησης της πολιτικής της αυτής, των τάσεων των διεθνών αγορών αγροτικών προϊόντων και των τρεχουσών τιμών των προϊόντων αυτών στις διεθνείς αγορές¹⁴⁸⁴. Επίσης, συστηνόταν η σαφής εμφάνιση των ελλειμμάτων αυτών στον προϋπολογισμό, ώστε να γίνει δυνατή η εκτίμηση των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων των ελλειμμάτων αυτών¹⁴⁸⁵.

¹⁴⁸² *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 592 *et seq.*.

¹⁴⁸³ Βλ. σε *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1957, σελ. 45, και *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1958, σελ. 31.

¹⁴⁸⁴ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1957, σελ. 45.

¹⁴⁸⁵ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής επί του ισολογισμού, 1958, σελ. 31.

6.10. Τα χρόνια της δικτατορίας

Η αναλυτική αναφορά στα γεγονότα της επταετίας (1967-1974) επιχειρείται αποκλειστικά για λόγους πληρότητας της μελέτης, αφού η προσέγγιση της λειτουργίας των θεσμών σε περιόδους ανατροπής του δημοκρατικού πολιτεύματος είναι περισσότερο έργο της Ιστορίας, παρά της Νομικής Επιστήμης· πολλώ δε μάλλον στο πλαίσιο της εξέτασης της ανεξάρτητης λειτουργίας της κεντρικής τράπεζας, κατάσταση αδιανόητη σε καιρούς αναστολής της λειτουργίας κάθε δημοκρατικού θεσμού.

Την ίδια οπτική προφανώς ασπάζονταν και ο Διοικητής του ιδρύματος, Ξ. Ζολώτας¹⁴⁸⁶, όπως και ο δεύτερος Υποδιοικητής, Ιω. Πεσμαζόγλου, οι οποίοι υπέβαλαν τις παρατήσεις τους στο Γενικό Συμβούλιο της ΤτΕ στις αρχές Αυγούστου του 1967, εκφράζοντας την ευχή ότι «η υψηλή παράδοση της Τραπεζής»¹⁴⁸⁷ θ' αποτελούσε φάρο στην συνέχεια της πορείας της. Την θέση του Διοικητή κατέλαβε ο Δημ. Γαλάνης, ο διορισμός του οποίου θεωρήθηκε καλή επιλογή, προταθείς από τους απερχόμενους Ζολώτα και Πεσμαζόγλου και γενόμενος αποδεκτός τόσο από τους εκπροσώπους των παραγωγικών τάξεων όσο και από τους υπαλλήλους της ΤτΕ· μετά τον θάνατό του το 1971, τον διαδέχθηκε ο Κων. Ε. Παπαγιάννης. Ως προς το Γενικό Συμβούλιο της ΤτΕ, ενδεικτικό γεγονός της έντονης παρεμβατικότητας που παρατηρήθηκε στη σύνθεσή του είναι ότι στην τακτική ΓΣ της 29ης Απριλίου του 1974 δεν περιλαμβανόταν κανένα μέλος απ' όσα έλαβαν μέρος στην αντίστοιχη ετήσια ΓΣ του 1966. Εξ άλλου, πολλοί εκ των υπαλλήλων της ΤτΕ (ανώτατων ή μη) εξαναγκάστηκαν σε παραίτηση ή απολύθηκαν¹⁴⁸⁸. Τον Αύγουστο του 1971 το καθεστώς επιβεβαίωνε την θεσμική του φιλοσοφία και ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης της κεντρικής τράπεζας, τροποποιώντας τη συγκρότηση της Νομισματικής Επιτροπής και ορίζοντας ως μέλη της τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και τον Υπουργό Βοηθό Πρωθυπουργού, ενώ ο Διοικητής της ΤτΕ μετείχε ως εισηγητής με ψήφο. Στην ίδια γραμμή, οι αρμοδιότητες της Επιτροπής περιορίστηκαν δραστικά, σχεδόν αποσιλώθηκαν. Με τις αρμοδιότητες που ανάγονταν στο πεδίο ενδιαφέροντός της εξοπλίστηκαν δύο νεοπαγή κυβερνητικά όργανα, το Κυβερνητικό Πολιτικό Συμβούλιο (αρμόδιο εφ' εξής για την χάραξη της πιστωτικής πολιτικής, την εποπτεία του τραπεζικού συστήματος και η κατάρτιση του ετήσιου νομισματικού

¹⁴⁸⁶ Λίγο πριν από την παραίτησή του (το 1968) και από την θέση του Καθηγητή της Πολιτικής Οικονομίας στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών.

¹⁴⁸⁷ Από την επιστολή παραίτησης του Ξ. Ζολώτα από 5 Αυγούστου 1967 προς το Γενικό Συμβούλιο της ΤτΕ.

¹⁴⁸⁸ Βάσει των Θ' και Γ' Συντακτικών Πράξεων.

προγράμματος) και η Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων (η οποία λειτουργούσε ως το εκτελεστικό όργανο επί των αρμοδιοτήτων αυτών, υπό τις οδηγίες του Υπουργείου Οικονομικών)¹⁴⁸⁹.

Σε γενικές γραμμές, τα χρόνια μετά το πραξικόπημα χαρακτηρίστηκαν από την αναστολή της προώθησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην οικονομία και την στροφή της σε καταναλωτικό προσανατολισμό, επιλογή που κλόνισε τη νομισματική σταθερότητα που είχε ως τότε επιτευχθεί, σε συνδυασμό με την ανορθολογική αξιοποίηση των εθνικών πόρων· τελικά, η νομισματική ισορροπία διασαλεύθηκε από το 1973, οπότε μια σειρά εξωτερικών παραγόντων (ιδίως η εγκατάλειψη των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών από πολλές ευρωπαϊκές χώρες) επιδείνωσε την κατάσταση. Ωστόσο, οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση του κλάδου θεωρήθηκαν επιτυχείς, ενώ και στον κλάδο της βιομηχανίας η απασχόληση αυξήθηκε κατά 30%. Το ΑΕΠ αυξήθηκε μεταξύ 1966 και 1974 με μέσο ετήσιο ρυθμό 6,2%. Οι πολιτικές επιλογές της περιόδου, ολιστικώς θεωρούμενες, στόχευσαν στην αναθέρμανση της οικονομίας για την αντιμετώπιση της ύφεσης που προκλήθηκε μετά την διενέργεια του πραξικοπήματος, τον αραβοϊσραηλινό πόλεμο (Ιούνιος 1967) και την κυπριακή κρίση (Νοέμβριος 1967), μέσω της μεγάλης αύξησης των πιστώσεων. Μόνη εξαίρεση των ως άνω οι τομείς του εισαγωγικού και εξαγωγικού εμπορίου¹⁴⁹⁰, στους οποίους λήφθηκαν μέτρα συγκράτησης των πιστώσεων, χωρίς όμως ν' αλλοιώνεται η συνολικώς επιχειρηθείσα πιστωτική επέκταση. Η επεκτατική αυτή κατεύθυνση χαρακτήρισε την ασκηθείσα οικονομική πολιτική καθ' όλη την διάρκεια της επταετίας, επιτυγχάνοντας μεν τους ποσοτικούς στόχους που είχαν τεθεί στο πλαίσιο του πενταετούς Προγράμματος Οικονομικής Αναπτύξεως, διαιωνίζοντας όμως και μεγεθύνοντας τις δομικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας. Μεταξύ άλλων, τα υψηλά επίπεδα καταναλωτικής ζήτησης ασκούσαν πιέσεις στο ισοζύγιο πληρωμών ήδη από το 1969, ενώ το έλλειμμα των τρεχουσών συναλλαγών αυξήθηκε σημαντικά μετά την επταετία, εξαιτίας του υψηλού βαθμού αύξησης των εισαγωγών. Η μεταστροφή από την επεκτατική αυτή κατεύθυνση (σύμφωνα με τις προτιρόπες της ΤτΕ, όπως εκτίθεται αμέσως παρακάτω) εκδηλώθηκε με μεγάλη καθυστέρηση, μόλις από τον Ιανουάριο του 1972.

¹⁴⁸⁹ Οι σχετικές αλλαγές επήλθαν με το Νομοθετικό Διάταγμα 957 της 24/25.8.1971, «Περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» (Α' 166). Η Νομισματική Επιτροπή, όπως και οι υποεπιτροπές της, ανασυστήθηκαν με το Νομοθετικό Διάταγμα 175 της 24/24.9.1973, «Περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» (Α' 230).

¹⁴⁹⁰ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπέζης της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 626-627, 651, 667 επ. και 676-677.

Από την μεριά της, η ΤτΕ τόνιζε την αντίθεσή της (στο μέτρο του δυνατού φυσικά) σε αρκετές πτυχές της επεκτατικής πολιτικής του καθεστώτος, υπεραμυνόμενη σε επίπεδο αρχών της ανάγκης αναδιάρθρωσεως και εκλογικεύσεως των δημοσίων δαπανών, ώστε η δημοσιονομική πολιτική να μπορέσει να χρησιμοποιείται τόσο για αντικυκλικούς στόχους, όσο και για επιδιώξεις αναπτυξιακού χαρακτήρα. Προσεγγίζοντας το ζήτημα της στάσης της Διοίκησης της ΤτΕ ως προς ειδικότερες πτυχές της ασκηθείσας οικονομικής και (de facto) νομισματικής πολιτικής εκ μέρους του καθεστώτος, καταγράφονται σχετικές επισημάνσεις στο πλαίσιο της Έκθεσης του Διοικητή της κεντρικής τράπεζας επί της επεκτατικής οικονομικής πολιτικής του καθεστώτος στον χώρο της οικοδομής (α), επί της επιβράδυνσης του ρυθμού ανάπτυξης του αγροτικού τομέα της χώρας (β) και, επί του ρυθμού μεταβολής του επιπέδου των τιμών, όπως και επί της συνεχούς αύξησης της ρευστότητας (γ). Όπως θα δειχθεί, από τις επισημάνσεις αυτές καμία σχεδόν δεν εισακούσθηκε εγκαίρως από το καθεστώς, το οποίο συνέκλινε προς αυτές με μεγάλη καθυστέρηση και σπασμωδικούς χειρισμούς:

(α) Η επεκτατική οικονομική πολιτική της περιόδου αντικατοπτρίζεται εναργώς στον επίσης επεκτατικό προσανατολισμό της πιστωτικής και της δημοσιονομικής πολιτικής, με την αύξηση των συνολικών πιστώσεων προς τον ιδιωτικό τομέα να παρουσιάζει αύξηση κατά 22,6% για το 1970, κατά 22,3% για το 1971 και κατά 23,9% για το 1972¹⁴⁹¹. Ειδικά στον τομέα της οικοδομής, οι παρεχόμενες πιστώσεις αυξάνονταν κατά τα ως άνω γενικώς ισχύοντα, ο ρυθμός ανάπτυξης όμως του τομέα κατά την ίδια περίοδο επιβραδυνόταν. Έτσι, η οικονομική επιλογή αυτή της Κυβέρνησης δεν δικαιολογούνταν παρά μόνο από λόγους πολιτικούς, πέρα από τα πολεοδομικά και οικολογικά προβλήματα που δημιουργήθηκαν ή οξύνθηκαν. Η ΤτΕ σημείωνε για διαδοχικά έτη (1969, 1970 και 1971) ότι η επιλογή αυτή υπερεπέκτασης στον οικιστικό τομέα, ιδίως άμα τη εξόδω της οικονομίας από την ύφεση, ενείχε πέραν από νομισματικές επιπτώσεις, και κίνδυνο μόνιμου επηρεασμού του παραγωγικού δυναμικού της χώρας προς ανεπιθύμητη κατεύθυνση:

«Η συνέχιση της ταχείας ανοδικής εξελίξεως στον τομέα εις τόν τομέα αυτόν των επενδύσεων, αποτελούσα εν πολλοίς αποτέλεσμα και της ασκηθείσης εν προκειμένω ενισχυτικής πιστωτικής πολιτικής, δέν θά πρέπει νά θεωρηθεί ότι συνεπάγεται προοπτικές επιθυμητής παγιοποιήσεως τόσον υψηλών αυξητικών ρυθμών εις τόν οικισμόν, εις τά πλαίσια επιδιωκτέου αυτοσκοπού μακροχρονίως. Τούτο ισχύει πολλώ

¹⁴⁹¹ Στοιχεία από τα Μηνιαία Στατιστικά Δελτία της Τράπεζας της Ελλάδος των ετών 1967-1974.

*μάλλον καθ' όσον τοιούτον ενδεχόμενου, επί μακροχρονίου προοπτικής, θά απέληγε τελικώς εις ανορθολογικήν κατανομήν των διαθεσίμων πόρων».*¹⁴⁹²

(β) Εξ άλλου, στην Έκθεση του Διοικητή της ΤτΕ του έτους 1973 διατυπώθηκαν παρατηρήσεις επεξηγηματικές της επιβράδυνσης του ρυθμού ανάπτυξης του αγροτικού τομέα της χώρας, η οποία προκλήθηκε, σύμφωνα με την κεντρική τράπεζα, λόγω της αναστολής των επιχειρούμενων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που αποτελούν πρόκριμα για την ανάπτυξη του κλάδου. Η χρησιμοποιηθείσα διατύπωση, λίγο πριν την πολιτειακή μεταβολή, είναι ενδιαφέρουσα:

*«Η συνισταμένη τούτων [σ.σ.: των αιτίων της επιβράδυνσης του ρυθμού ανάπτυξης του αγροτικού τομέα] θά ηδύναντο μάλλον νά συνδεθούν πρός [...] τό δημιουργηθέν δυσμενές ψυχολογικόν κλίμα εκ του χάσματος μεταξύ των διατηρηθεισών εις χαμηλά επίπεδα κατά τό πλείστον του έτους τιμών των γεωργικών προϊόντων και των αντιστοιχών σαφώς ανωτέρων τιμών στό εξωτερικόν [...]. Εν τούτοις, ανεξαρτήτως των δυνάμενων νά αποδοθούν εις τούς ιδιομόρφους παράγοντας του λήξαντος έτους αδυναμιών, αι γενικώτεροι κατά τά τελευταία έτη εξελίξεις εις τόν αγροτικόν τομέα εξελίξεις δεικνύουν ότι η προώθησις αυτού [...] είναι μάλλον βραδεία και δυσχερής. Παρ' όλον ότι προωθούνται εξελίξεις εις κρίσιμα σημεία [...] η επιτυχανόμενη πρόοδος υπολείπεται των αντιστοιχών επίσημων στόχων, δεν φαίνεται δέ και ανάλογος των διατιθέμενων εις τόν τομέα πιστωτικών μέσων και κοινωνικών πόρων».*¹⁴⁹³

Φυσικά, μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας κάποια πράγματα μπορούν να εκφραστούν εναργέστερα:

«Η εφαρμοσθείσα οικονομική πολιτική κατά την περίοδον της δικτατορίας δέν ωδήγησε μόνον εις ανατροπή της νομισματικής ισορροπίας και εις οικονομικήν ύφεσιν. Συγχρόνως, ανέκοψε και τήν πρόοδον πρός τήν κατεύθυνσιν της αντιμετώπισεως των διαρθρωτικών προβλημάτων της οικονομίας. Ο αγροτικός τομέυς παρημελήθη σχεδόν πλήρως.

¹⁴⁹² Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1969, σελ. 16· παρομοίου περιεχομένου υποδείξεις περιείχαν και οι Έκθέσεις των ετών 1970 (σελ. 14) και 1971 (σελ. 16).

¹⁴⁹³ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1973, σελ. 15.

Ως εκ τούτου, ο ρυθμός αύξησης της γεωργικής παραγωγής επεβραδύνθη, η δέ πρόοδος προς την κατεύθυνση των αναγκαίων θεσμικών και διαρθρωτικών μεταβολών υπήρξε ασήμαντος.»¹⁴⁹⁴

(γ) Στο καθαρά νομισματικό πεδίο, από τις αρχές του 1970 παρατηρήθηκε επιτάχυνση του ρυθμού ύψωσης των τιμών, φτάνοντας σε μέσο ετήσιο επίπεδο 2,9% τον ίδιο χρόνο και 3% τον επόμενο. Ωστόσο, η Διοίκηση της ΤτΕ συσχετίζει την μεταβολή αυτή με τις μεταβολές των μεγεθών της επέκτασης της καταναλωτικής ζήτησης και των τάσεων αποθεματοποίησης, καταλήγοντας ότι:

«Η επιτάχυνση αυτανακλά κυρίως επιδράσεις εκ των διεθνών κινήσεων των τιμών, εκδηλωθείσας μέσω ανατιμήσεων των εισαγομένων ειδών, ως και διαρθρωτικής στενότητας της προσφοράς ορισμένων εγχώριων αγροτικών προϊόντων. Η εξέλιξις όμως αυτή των τιμών ητο εν μέρει και απότοκος της πραγματοποιηθείσης ανόδου της ζήτησεως, κατ' ακολουθίαν του εντόνου ρυθμού της οικονομικής δραστηριότητας [...]. Από των τελευταίων μηνών του 1970 υπάρχουν ενδείξεις ότι σημειούται τάσις επεκτάσεως της καταναλωτικής δαπάνης ταχύτερα της αντιστοίχου αύξησης των εισοδημάτων, ως και αύξησης της αποθεματοποίησης [...]. Αι τάσεις αιταί, εν όψει της ταχείας πιστωτικής επεκτάσεως και της διευρύνσεως της ελλειμματικότητας του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, δέον νά παρακολουθώνται και να σταθμίζονται μέ ιδιαίτερον προσοχήν [...].¹⁴⁹⁵

Επί των τελευταίων αυτών παρατηρήσεων, εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε το ν.δ. 918 της 21^{ης} Ιουλίου 1971¹⁴⁹⁶, διά του οποίου επιβλήθηκε απόλυτος έλεγχος στις τιμές και συνεστήθη επιτελικό διοικητικό όργανο με αρμοδιότητα απόφασης επί των αιτήσεων αύξησης ή

¹⁴⁹⁴ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1974, σελ. 32.

¹⁴⁹⁵ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1970, σελ. 19.

¹⁴⁹⁶ Νομοθετικό Διάταγμα 918 της 16/21.7.1971, «Περί κυρώσεως της υπ' αριθμ. 159011 / 3116 / 15.5.1968 αποφάσεως του Υφυπουργού Εμπορίου» (Α' 144), το οποίο τελικά καταργήθηκε με το άρθρ. 1 του Νομοθετικού Διατάγματος 234/1973 (Α' 304): υπενθυμίζεται ότι την ίδια περίοδο η ΤτΕ και η Νομισματική Επιτροπή αποξενώθηκαν ουσιαστικά από σημαντικό τμήμα των νομισματικής φύσης αρμοδιοτήτων τους με το Νομοθετικό Διάταγμα 957 της 24/25.8.1971 (βλ. αμέσως παραπάνω).

αναπροσαρμογής τους. Εξ άλλου, η Διοίκηση της ΤτΕ προειδοποιούσε σχεδόν κάθε χρόνο¹⁴⁹⁷ για τους κινδύνους από την συνεχή αύξηση της ρευστότητας, σε ρυθμό πολύ μεγαλύτερο από τον αντίστοιχο του αντίστοιχου ρυθμού αύξησης του εθνικού ΑΕΠ¹⁴⁹⁸, εν όψει και της ουσιαστικής έλλειψης κεφαλαιαγοράς στη χώρα:

«Η υψηλή ρευστότης δεν αποτελεί βεβαίως καθ' εαυτήν εκδήλωσιν πληθωρικής εξελίξεως. Συνιστά όμως [...] «εν δυνάμει» παράγοντα προκλήσεως διαταρακτικών επιδράσεων επί της νομισματικής ισορροπίας, εν περιπτώσει συνδρομής ωρισμένων δυσμενών προϋποθέσεων, κυρίως από απόψεως ψυχολογικού κλίματος, ενώ συγχρόνως μειώνει τήν ικανότητα ανταποκρίσεως της οικονομίας εις τους επιβαλλόμενους εις τοιαύτην περίπτωσιν νομισματικούς χειρισμούς»¹⁴⁹⁹

Πριν από την πτώση του καθεστώτος, ο παραιτηθείς Ξ. Ζολώτας αρθρογράφησε στον ημερήσιο Τύπο, σχολιάζοντας τις κατευθύνσεις της ασκηθείσας οικονομικής πολιτικής ως εξής:

«Η αύξησης των δημοσίων επενδύσεων υπήρξε δυσανάλογος προς τās ανάγκας της οικονομίας, εκτιμωμένας βάσει οικονομικών προτεραιοτήτων πού απαιτούν μεγαλύτεραν αναλογίαν επενδύσεων εις τήν βιομηχανίαν καί γεωργίαν, ήτοι τούς κυρίως προωθητικούς τομείς της οικονομικής αναπτύξεως. Η τακτική όμως στηρίξεως υψηλού επιπέδου οικονομικής δραστηριότητος δι' ηυξημένων προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων δεν είναι ορθή ως μακροχρόνιος προσανατολισμός. Μακροχρόνιος πρέπει νά είναι η αύξησης της αναλογίας των επενδύσεων εις τούς αμέσως παραγωγικούς κάρους μέχρι του οικονομικώς αρίστου ποσοστού καί διατήρησις μιας ορθολογικής σχέσεως δημοσίων-ιδιωτικών επενδύσεων συμφώνως προς τās εκάστοτε απαιτήσεις της οικονομικής αναπτύξεως.»¹⁵⁰⁰

¹⁴⁹⁷ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1970, σελ. 26· 1971, σελ. 20· 1972, σελ. 28.

¹⁴⁹⁸ Τράπεζα της Ελλάδος, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπέζης της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 657, Πίνακας 177.

¹⁴⁹⁹ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1972, σελ. 28.

¹⁵⁰⁰ Ζολώτας, Ξ., «Ο Προσανατολισμός της Οικονομίας», Ανατύπωση άρθρων του δημοσιευμένων στην εφημερίδα «ΤΟ ΒΗΜΑ» στις 18, 20 και 21 Μαρτίου 1973, Αθήνα 1973.

Λίγο αργότερα, ο καθηγητής δήλωσε δημοσίως (και καθόλου διπλωματικά) την αντίθεσή του και προς την απόφαση της Κυβέρνησης να διατηρήσει σταθερή την ισοτιμία της δραχμής προς το δολάριο το 1973 (μετά την εγκατάλειψη των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών από πολλές ευρωπαϊκές χώρες). Η τακτική αυτή οδηγούσε στην συνεχή υποτίμηση του εθνικού νομίσματος ως προς τα νομίσματα των χωρών που ίσχυαν κυμαινόμενες ισοτιμίες:

«Τόν Δεκέμβριον του 1972 [...] ελήφθησαν μέτρα τινά περιορισμού της ρευστότητας της οικονομίας. Τα μέτρα αυτά υπήρξαν όμως ατελή και ανεπαρκή διά τήν αντιμετώπισιν της υπερθερμάνσεως καί των εντεινόμενων πληθωρικών πιέσεων.

Ενώ όμως εξεδηλούτο η διάθεσις πρὸς ανακαίτησιν των πληθωριστικών πιέσεων, δυο μήνας βραδύτερον ηνοίχθη μία μεγάλη διώρυξ, η οποία επέτρεψε την είσοδον νέου ισχυρού πληθωρικού ρεύματος εκ του εξωτερικού. Τούτον συνέβη όταν τήν 10^{ην} Φεβρουαρίου τρέχ. έτους, οπότε έγινε η Δευτέρα υποτίμησις του δολλαρίου κατά 10%, απεφασίσθη η Ελλάς νά τήν μιμηθή διατηρούσα ταυτοχρόνως τόν σύνδεσμον της δραχμής μέ τό δολλάριο.

Αι δύο αυταί αποφάσεις υπήρξαν μοιραία διά τάς περαιτέρω εξελίξεις. Διερωτάται δέ κανείς πως ωδηγήθησαν οι υπεύθυνοι εις τούτο [...]. Ως νά μη ήρκει τούτο, διετηρήσαμεν τόν σταθερόν σύνδεσμον της δραχμής μέ τό δολλάριον, τό οποίον έκτοτε υπέστη de facto νέας υποτιμήσεις, αι οποίαι αυτομάτως είχαν άμεσον αυτανάκλασιν επί της δραχμής.

Σημειωτέον ότι το δολλάριον, εις τήν δευτέραν υποτίμησιν [...] υπήρξε θύμα της διεθνούς κερδοσκοπίας. Έτσι η εξωτερική αξία της δραχμής διά του δολλαρίου ετέθη εις τάς χείρας των διεθνών κερδοσκόπων [...] Προκαλεί την απορίαν πώς αι οικονομικαί αρχαί εσοκέφθησαν να ακολουθήσουν τυφλώς τό δολλάριον [...] Η πολιτική των εις τήν παραγωγικότητα [...] κατέστη η αιτία της εντάσεως των πληθωρικών τάσεων»¹⁵⁰¹.

Η αποδέσμευση της δραχμής από το δολάριο αποφασίστηκε τελικά στις 20 Οκτωβρίου 1973¹⁵⁰², ενώ στις αρχές Νοεμβρίου του ίδιου έτους

¹⁵⁰¹ Σε συνέντευξη που παραχώρησε στην εφημερίδα «ΤΟ ΒΗΜΑ», στο φύλλο της 28^{ης} Σεπτεμβρίου 1973.

¹⁵⁰² Με το Νομοθετικό Διάταγμα 229 της 19/19.10.1973, «Περί καθορισμού της εις χρυσόν περιεκτικότητας της δραχμής και της σχέσεως ταύτης προς τα ξένα συναλλάγματα» (Α' 292).

καταργήθηκε ο έλεγχος των τιμών¹⁵⁰³. Μέχρι να συμβεί αυτό, η οικονομία πρόλαβε (ως τα τέλη του 1973) να έχει αναπτύξει ρυθμό πληθωρισμού μεγαλύτερο του 30%, το ισοζύγιο πληρωμών να έχει επιδεινωθεί σημαντικά και το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών να έχει φτάσει το 7%¹⁵⁰⁴, από 3% την μόλις προηγούμενη χρονιά. Εν όψει των πυκνών πολιτικών και στρατιωτικών γεγονότων του 1974, το κύμα αναλήψεων και την βιομηχανική ύφεση που εκδηλώθηκε, οι ρυθμοί ανάπτυξης της οικονομίας επιβραδύνθηκαν ακόμη περισσότερο. Ωστόσο, η αντιπληθωριστική πολιτική που άρχισε ν' ακολουθείται (έστω και με καθυστέρηση), συνδυαστικά με την αποκατάσταση του κλίματος εμπιστοσύνης που επέφερε η αποκατάσταση της δημοκρατίας τον Ιούλιο του 1974, οδήγησαν σε επιβράδυνση του πληθωρισμού, με τον δείκτη τιμών καταναλωτή ν' αυξάνεται το ίδιο έτος κατά 13,5% έναντι του 30,7% το αμέσως προηγούμενο.

6.11. Τα πρώτα χρόνια μετά την μεταπολίτευση (1974-1978)

Τα χρόνια που ακολούθησαν μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας τελούν και από οικονομικής άποψης υπό την βαριά σκιά της κυπριακής κρίσης και της οξείας επιδείνωσης των ελληνοτουρκικών σχέσεων και τον δυσμενή ψυχολογικό αντίκτυπο που οι εξελίξεις αυτές προκάλεσαν στην εθνική οικονομία. Εξ άλλου, οι διαπραγματεύσεις που άρχισαν μεταξύ της ΕΟΚ και της ελληνικής κυβέρνησης από το 1975 αποτέλεσαν την σημαντικότερη προσπάθεια της περιόδου για την καθιέρωση της χώρας στο status της κανονικότητας. Προς τον τελευταίο στόχο εναρμονίζεται τόσο η θεσμική αποκατάσταση της ΤτΕ ως η ανεξάρτητη νομισματική διοικητική αρχή της χώρας, όσο και η αποκατάσταση της εσωτερικής ιεραρχικής διάρθρωσης της Διοίκησης¹⁵⁰⁵ και του προσωπικού¹⁵⁰⁶ της

¹⁵⁰³ Με το Νομοθετικό Διάταγμα της 9/9.11.1973, «Περί καταργήσεως του Ν.Δ. 918/71 "περί κυρώσεως της υπ' αριθ. 159011/3116/15.5.68 αποφάσεως του Υφυπουργού Εμπορίου" ως τούτο ετροποποιήθη και συνεπληρώθη μεταγενεστέρως» (Α' 304).

¹⁵⁰⁴ Υπολογιζόμενο σε ποσοστό επί του ΑΕΠ.

¹⁵⁰⁵ Οι παρατηρήσεις της απερχόμενης Διοίκησης υποβλήθηκαν μετά την Συντακτική Πράξη της 1^{ης} Αυγούστου 1974, «Περί αποκαταστάσεως της δημοκρατικής νομιμότητος και ρυθμίσεως θεμάτων του δημοσίου βίου μέχρι του οριστικού καθορισμού του πολιτεύματος και της καταρτίσεως νέου Συντάγματος της Χώρας» (Α' 213), έγιναν δε δεκτές λίγες ημέρες αργότερα· ο Ξεν. Ζολώτας ορκίστηκε και πάλι Διοικητής της ΤτΕ στις 26.11.1974, η σύνθεση του Γενικού Συμβουλίου της Τράπεζας άλλαξε ολοκληρωτικά, ενώ η πρώτη Γενική Συνέλευση των μετόχων μετά την δικτατορία διεξήχθη στις 20.4.1978.

¹⁵⁰⁶ Οι υπάλληλοι της ΤτΕ που είχαν απολυθεί από τις θέσεις του με τις συντακτικές πράξεις του καθεστώτος επανήλθαν στην υπηρεσία βάσει του Νομοθετικού Διατάγματος

κεντρικής τράπεζας. Η αποκατάσταση της σύνθεσης και των αρμοδιοτήτων της Νομισματικής Επιτροπής στο προ των παρεμβάσεων του καθεστώτος status έγινε με τον ν. 400/1976¹⁵⁰⁷ – ο Υπουργός Συντονισμού, ωστόσο, συνέχισε να προεδρεύει *ex officio* των συνεδριάσεων της. Η ΤτΕ ήταν έτοιμη να αντιμετωπίσει και πάλι τις προκλήσεις του θεσμικού της ρόλου, στο επίκεντρο ενός τραπεζικού συστήματος ελεγχόμενου ακόμη σχεδόν καθ' ολοκληρίαν από το κράτος.

Αναμενομένως, το τριπλασιασθέν έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών που δημιουργήθηκε ως το 1973 και το εμπορικό έλλειμμα που παρουσίαζε η χώρα δεν ήταν εύκολο ν' ανατραπούν μέσα στις συνθήκες αυτές από τη νέα Διοίκηση της κεντρικής τράπεζας· προσωρινή λύση έδωσε σχετικώς για τα αμέσως επόμενα χρόνια η αλματώδης αύξηση δυο ειδικών κατηγοριών κεφαλαιακών εισροών, των καταθέσεων δηλαδή σε συνάλλαγμα των Ελλήνων μεταναστών εργατών και των Ελλήνων ναυτικών και τα κεφάλαια που εισάγονταν από Έλληνες κατοίκους εξωτερικού προς τον σκοπό της αγοράς ακινήτων. Η αναλογία των εισροών αυτών προς τα ως άνω ελλείμματα είναι εντυπωσιακή: 25% για το έτος 1975, 44% για το 1976 και 47% για το 1977¹⁵⁰⁸. Ειδικώς το εμπορικό έλλειμμα καταπολεμήθηκε ιδίως μέσω της αύξησης που παρουσίασαν οι εμπορικές συναλλαγές της Ελλάδας με τις χώρες της ΕΟΚ αμέσως μετά την έναρξη λειτουργίας της μεταξύ τους Συμφωνίας Συνδέσεως· χαρακτηριστικά, το 1977 το πλεόνασμα του ισοζυγίου άδηλων με την ΕΟΚ, ύψους 704 εκατομμυρίων δολαρίων, κάλυψε από μόνο του το εμπορικό έλλειμμα της Ελλάδας κατά ποσοστό 38,4%.

Εξ άλλου, η αυξήσεις της τιμής του πετρελαίου αφ' ενός και του διεθνούς πληθωρισμού αφ' ετέρου επέδρασαν δυσμενώς τόσο επί της δημοσιονομικής ισορροπίας όσο και της νομισματικής σταθερότητας της Ελλάδας – η επεκτατική νομισματική πολιτική που ακολουθήθηκε κατά τα (πολλά) προηγούμενα έτη έκανε την Ελλάδα εύκολο θύμα των διεθνών εξελίξεων αυτών. Ως απόρροια της «μεταρρυθμιστικής ραθυμίας» της χώρας, οι δομικές αδυναμίες της οικονομίας της (οι οποίες επιτάθηκαν κατά τη διάρκεια της επταετίας αποδίδουν αύξηση της (δημόσιας και ιδιωτικής) κατανάλωσης και του δείκτη τιμών καταναλωτή, ενώ οι ιδιωτικές επενδύσεις αφορούν στο μεγαλύτερο μέρος τους τον τομέα της

110 της 17/17.10.1974, «Περί ρυθμίσεως θεμάτων αφορώντων εις το προσωπικόν των Τραπεζών» (Α' 307).

¹⁵⁰⁷ Βλ. άρθρ. 6 παρ. 1 ν. 400/1976, «Περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» (Α' 203).

¹⁵⁰⁸ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα 1978, σελ. 719.

οικοδομής, με την ασυμμετρία αυτή να συνεπάγεται τις δυσμενείς συνέπειες επί της εθνικής οικονομίας που σημείωνε η Διοίκηση της ΤτΕ στις ετήσιες Εκθέσεις της ήδη από τα χρόνια της δικτατορίας.

Μέσα σε αυτό το κλίμα, μπορεί κανείς εύκολα να υποθέσει ότι η κεντρική τράπεζα έχει πολλές αλλά συγκεκριμένες δουλειές να φέρει εις πέρας, ήτοι την πιστή εφαρμογή αντικυκλικής πολιτικής με άμεσο στόχο την καταπολέμηση του πληθωρισμού. Στο ελληνικό παράδειγμα, ωστόσο, οι δυσχέρειες ήταν σοβαρές κατά την περίοδο εκείνη, με κύριο μειονέκτημα του χρηματοδοτικού μηχανισμού της χώρας ν' αποτελεί η έλλειψη κεφαλαιαγοράς, η οποία συνεπαγόταν την συγκέντρωση του μεγαλύτερου μέρους των αποταμιεύσεων στο τραπεζικό σύστημα υπό την μορφή των (ευκόλως αναλήψιμων) καταθέσεων. Την ίδια στιγμή, οι δομικές ανορθογραφίες της πραγματικής οικονομίας ωθούσαν το τραπεζικό σύστημα σε *de facto* πιστωτική επέκταση προς μη παραγωγικούς τομείς, ενώ τα δημόσια ελλείμματα αποτελούσαν από τότε σταθερή παράδοση του οικονομικού βίου της χώρας – παρά το διάλειμμα των ετών 1975-1977, οπότε ο τρέχων προϋπολογισμός ισοσκελίζεται και μάλιστα επιτυγχάνεται σημαντικό (πλην θνησιγενές) πλεόνασμα.

Υπό συνθήκες αυξανόμενης ρευστότητας και ανοδικού ρυθμού των τιμών, η πιστωτική επέκταση περιορίστηκε από τις νομισματικές αρχές με καθυστέρηση και δυσκολίες· προς τον σκοπό αυτό, η ΤτΕ προέβη στην λήψη συγκεκριμένων μέτρων, κυρίως στην αύξηση του ποσοστού των υποχρεωτικών καταθέσεων των τραπεζών στην κεντρική τράπεζα και η αύξηση του αναπροεξοφλητικού επιτοκίου της ΤτΕ, ενώ τα επιτόκια καταθέσεων και πιστώσεως μειώθηκαν δύο φορές σε σύντομο χρονικό διάστημα. Εξ άλλου, όταν το δυσμενές κλίμα επί της διεθνούς πολιτικής σκηνής ή της εξωτερικής πολιτικής της Ελλάδας σήμαινε επιβράδυνση του ρυθμού εισροής καταθέσεων (τον Ιούλιο και τον Αύγουστο του 1976 π.χ., μετά την κρίση του Αιγαίου), η κεντρική τράπεζα ενίσχυε τα διαθέσιμα των εμπορικών τραπεζών, ώστε να μην διακυβευθεί η ομαλή χρηματοδότηση της οικονομίας και η εμπιστοσύνη προς το τραπεζικό σύστημα. Στο πεδίο της συναλλαγματικής πολιτικής, η σημαντικότερη εξέλιξη των πρώτων χρόνων της μεταπολίτευσης ήταν η απαγκίστρωση της δραχμής από την παρακολούθηση της τιμής του δολαρίου και ο καθορισμός των συναλλαγματικών ισοτιμιών εκ μέρους της ΤτΕ με βάση τον μέσο όρο μιας δέσμης αλλοδαπών νομισμάτων, με στόχο την βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των ελληνικών εμπορικών προϊόντων.

Ωστόσο, η Διοίκηση της κεντρικής τράπεζας τόνιζε διαρκώς προς την πολιτική εξουσία ότι μέτρα νομισματικής και συναλλαγματικής

πολιτικής μπορούν να επηρεάσουν τα κρίσιμα οικονομικά και νομισματικά μεγέθη (π.χ. του ισοζυγίου πληρωμών) μόνο βραχυχρονίως, ενώ μόνιμες βελτιώσεις τους μπορούν να επιτευχθούν μόνον μέσω πολιτικών επιλογών όπως η αναδιάρθρωση και η ανάπτυξη των παραγωγικών τομέων της οικονομίας¹⁵⁰⁹. Εν όψει όσων έχουν σημειωθεί σχετικώς και σε προηγούμενες παραγράφους, παρατηρείται ότι οι συστάσεις της κεντρικής τράπεζας προς την κυβέρνηση παραμένουν σταθερές στο πέρασμα των ετών, μια «σταθερότητα» από τις ελάχιστες απευκταίες στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής, συνεπαγόμενη συγκεκριμένα συμπεράσματα για τον (μη) συνυπολογισμό εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας των προτιποών της ΤτΕ.

Σε κάθε περίπτωση, καθ' όλη την διάρκεια του ήδη πενήνταετούς βίου της, η ΤτΕ αποτέλεσε αναμφίβολα πυλώνα προστασίας του εθνικού νομίσματος σε περιόδους πολέμου, ξένης κατοχής, δικτατοριών, εμφύλιας σύρραξης, πολιτικής αστάθειας κ.τ.λ.. Σε μια χώρα με απουσία παράδοσης μακροχρόνιων θεσμών, στην Ελλάδα όπου

«δεν λέω ότι τὰ πάντα ρει στον τόπο μας, αλλά ρει πολλά περισσότερο από ό,τι θά έπρεπε»¹⁵¹⁰,

η ΤτΕ αποτέλεσε την εξαίρεση, λειτουργώντας υπό πλείστες όσες διαφορετικές συνθήκες ως ο ίδιος θεσμός επιφορτισμένος με τις ίδιες απονεμημένες αρμοδιότητες εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας. Μετά τα δύσκολα χρόνια που πέρασαν, η καθιέρωση της ΤτΕ ως κυρίαρχης της άσκησης της νομισματικής πολιτικής της χώρας ήταν πλέον δεδομένη.

¹⁵⁰⁹ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1975, σελ. 34· 1976, σελ. 28· 1977, σελ. 31.

¹⁵¹⁰ Απόσπασμα από την ομιλία του Προέδρου της Δημοκρατίας Κωνσταντίνου Τσάτσου στην επίσημη πανηγυρική συγκέντρωση του κεντρικού καταστήματος της ΤτΕ για τον εορτασμό των πενήντα χρόνων λειτουργίας του ιδρύματος.

6.12. Ευρωπαϊκή προοπτική και πολιτική αλλαγή

Μετά τα δύσκολα χρόνια που εξετάσθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους, η χώρα εισήλθε σε ρυθμούς κανονικότητας – το ίδιο και η κεντρική της τράπεζα, η οποία μπορούσα πλέον να επικεντρωθεί στην άσκηση των απονεμημένων της αρμοδιοτήτων. Τα πρώτα χρόνια ομαλότητας έφεραν αύξηση των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών σε βαθμό μεγαλύτερο αυτής των αντίστοιχων εισαγωγών (19% έναντι 7% για το έτος 1978¹⁵¹¹), ωστόσο η αύξηση του δείκτη τιμών καταναλωτή ως το 1980 σε συνδυασμό με την συνεχή άνοδο της τιμής του πετρελαίου¹⁵¹², δυσκόλευαν την επίτευξη των οικονομικών στόχων της χώρας. Η κατάσταση δυσχεραινόταν περαιτέρω από την «παραοικονομία», η οποία, κατά τον Ξεν. Ζολώτα, ως βασικό στοιχείο του «νεοπλουτισμού» της ελληνικής κοινωνίας, μεγέθυνε ανεξέλεγκτα τα εισοδήματα (μεγάλο μέρος των οποίων είχε αποκτηθεί εκτός του επίσημου κύκλου της οικονομίας) και δίνοντας την δυνατότητα σε μεγάλα τμήματα του πληθυσμού να προβούν σε επιδεικτική κατανάλωση και κυρίως στη ζήτηση εισαγόμενων ειδών¹⁵¹³. Εντύπωση προκαλεί το ότι, μεταξύ των προτάσεων του Διοικητή για την αντιμετώπιση του φαινομένου, περιλαμβάνεται η θέσπιση ειδικού φόρου επιτηδεύματος στους ασκούντες ελευθέρια επαγγέλματα¹⁵¹⁴, με στόχο την σύλληψη της αδήλωτης φορολογητέας ύλης· η σύλληψη της ιδέας βρίσκεται πολύ κοντά στο προσφάτως επιβληθέν (για τους ίδιους σκοπούς) «τέλος» επιτηδεύματος, δυνάμει των προβλέψεων του άρθρ. 31 ν. 3986/2011¹⁵¹⁵.

Πέντε μήνες πριν την κυβερνητική αλλαγή, στην Γ.Σ. της 30.4.1981, ο Διοικητής της ΤτΕ (παρά την σχέση αμοιβαίας εκτίμησης που τον

¹⁵¹¹ Ψαλιδόπουλος, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 277.

¹⁵¹² Εξαιτίας της «δεύτερης πετρελαϊκής κρίσης» που ξεκίνησε στις 7 Νοεμβρίου του 1978, όταν 37.000 εργαζόμενοι στα κρατικά διυλιστήρια του Ιράν κήρυξαν απεργία διαρκείας, με συνέπεια τη δραματική μείωση της προσφοράς ιρανικού πετρελαίου από τα 6 εκατομμύρια βαρέλια ημερησίως στο 1,5 εκατομμύριο. Η «πρώτη πετρελαϊκή κρίση» (το εμπάργκο πετρελαίου του ΟΠΕΚ) είχε διαρκέσει από τις 6.10.1973 ως τις 14.3.1974.

¹⁵¹³ Ζολώτας, Ξ., Προσωπικό Αρχείο, Έγγραφα Α2S1Y2F7/5,1 και Α2S1Y2F7/4,4.

¹⁵¹⁴ Ζολώτας, Ξ., Προσωπικό Αρχείο, Έγγραφο Α2S1Y2F7/4,4.

¹⁵¹⁵ «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015» (Α' 152).

συνέδεε με τον Κων. Καραμανλή¹⁵¹⁶) απέδιδε στην πολιτική ηγεσία του τόπου μομφή για την αποτυχία επίτευξης των στόχων που θα έφερναν τη χώρα κοντύτερα στην ένταξή της στις Κοινότητες. Στο επίκεντρο της κριτικής παραμένει η απροθυμία της πολιτικής ηγεσίας να προωθήσει τις απαραίτητες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομία¹⁵¹⁷. Οι επισημάνσεις του Καθηγητή δεν φαντάζουν ξένες για τα καθ' ημάς, ακόμα και σαράντα περίπου χρόνια αργότερα:

«Η Διοίκηση της Τραπέζης της Ελλάδος [...] επισήμανε ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση του πληθωρισμού, η προσαρμογή του ισοζυγίου πληρωμών και η στήριξη αυτοδύναμης οικονομικής ανάπτυξης, απαιτούν την εφαρμογή πολιτικής που θα ευθαρρύνει τις παραγωγικές επενδύσεις. [...] Προς τις πιο πάνω κατευθύνσεις, που αποτελούν κατά τη γνώμη μας τα κύρια στοιχεία μιας αντιπληθωριστικής και αναπτυξιακής στρατηγικής, έχει προσανατολίσει την πολιτική της η κυβέρνηση (σ.σ.: ωστόσο,) ανασχετικές επιδράσεις στην οικονομική πρόοδο της χώρας ασκούν οι πολυδαίδαλες γραφειοκρατικές διαδικασίες και τα πάσης φύσεως αντικίνητρα που πρέπει να καταργηθούν [...]»¹⁵¹⁸.

Πέρα από τις ως άνω προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις (η μεγάλη πλειονότητα των οποίων, εν όψει των επικείμενων βουλευτικών εκλογών του 1981, δεν υλοποιήθηκαν), προς τον σκοπό του εκσυγχρονισμού της χώρας εν όψει της ευρωπαϊκής της προοπτικής, ο διορατικός Ζολώτας δεν έχασε καθόλου χρόνο να θέσει στην ατζέντα το ζήτημα του νέου ρόλου της ΤτΕ. Της σταδιακής μετατροπής της, δηλαδή, από «τράπεζα του δημοσίου» σε μια σύγχρονη κεντρική τράπεζα, ανεξάρτητη φύλακα της εύρυθμης λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος. Διαβάζουμε από έγγραφο του προσωπικού του αρχείου, απευθυνόμενο (εν είδει υπομνήματος) στον Κων. Καραμανλή:

¹⁵¹⁶ Ενδεικτικώς, σημειώνουμε την αποστροφή του Ζολώτα προς τον Καραμανλή, μετά την μεταπήδηση του τελευταίου στην Προεδρία από την Πρωθυπουργία και λίγο πριν την ανάδειξη του ΠΑ.ΣΟ.Κ. στην εξουσία στις βουλευτικές εκλογές του 1981:

« [...] από τη θέση που βρίσκεστε, εσείς μόνο αποτελείτε πραγματική εγγύηση για την εξασφάλιση των δημοκρατικών μας θεσμών και τη γαλήνη του τόπου».

Ζολώτας, Ξ., Προσωπικό Αρχείο, Έγγραφο Α2S1Y2F11/1,1.

¹⁵¹⁷ Βλ. όσα είχαν τεθεί σχετικώς υπ' όψιν από την Διοίκηση της ΤτΕ in *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1975, σελ. 34· 1976, σελ. 28· 1977, σελ. 31.

¹⁵¹⁸ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1980, σελ. 18.

«Να πάψουν οι εμπορικές τράπεζες να θεωρούν δεδομένη την ευχέρεια προσφυγής, κατά την κρίση τους, στην Τράπεζα της Ελλάδος για την άντληση κεφαλαίων μέσω των τρεχούμενων λογαριασμών τους ή με αναπροεξόφληση χαρτοφυλακίου τους, ακόμη και για τη χρηματοδότηση πιστωτικής επεκτάσεως μεγαλύτερες από εκείνη που έχουν καθορίσει οι νομισματικές αρχές [...]. Για να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής, είναι απαραίτητο η Κεντρική Τράπεζα να κρίνει εάν και σε ποια έκταση θα ενισχύει τα διαθέσιμα των εμπορικών τραπεζών με αντικειμενικό πάντοτε σκοπό την πραγματοποίηση των στόχων που έχει θέσει η Νομισματική Επιτροπή. Για τον ίδιο σκοπό έπρεπε να επιβάλλονται με αυστηρότητα τα επιτόκια ποινής που προβλέπονται στις υπεραναλήψεις των εμπορικών τραπεζών μέσω των τρεχούμενων λογαριασμών τους στην Τράπεζα της Ελλάδος».¹⁵¹⁹

Μετά από πολλά χρόνια, η Διοίκηση της ΤτΕ αποπειράται για πρώτη ίσως φορά να θέσει τα όρια ανεξαρτησίας της απέναντι στην πολιτική εξουσία, αντιλαμβανόμενη, προφανώς, ότι ο βαθμός ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας μέσα στο πολίτευμα αποτελεί *sine qua non* προϋπόθεση τόσο για την διαιώνιση της επιτυχίας του ίδιου του θεσμού, όσο και του ίδιου του οικονομικού εκσυγχρονισμού της Ελλάδας. Όσο για τον ρόλο της ΤτΕ σε αυτή τη νέα εποχή, αυτόν δηλαδή της εποπτικής αρχής των εμπορικών τραπεζών, ο Ζολώτας σημειώνει ότι αυτός περιλαμβάνει οπωσδήποτε τον απογαλακτισμό τους από απόψεως βιωσιμότητας από τις παρεμβάσεις της ΤτΕ:

[σ.σ.: η πρακτική των εμπορικών τραπεζών να αποδίδουν τις προθεσμιακές καταθέσεις πριν από την λήξη τους, χωρίς ουσιαστικό κόστος για τους καταθέτες] «είναι σε σημαντικό βαθμό αποτέλεσμα της νοοτροπίας και της πεποιθήσεως που επικρατεί, σε ορισμένες τουλάχιστον τράπεζες, ότι η εξασφάλιση της αποδοτικότητάς τους δεν είναι έργο δικό τους αλλά των νομισματικών αρχών, που πραγματικά τα τελευταία χρόνια προβαίνουν σε παραχωρήσεις για να εξασφαλίσουν επαρκή κέρδη στις τράπεζες».¹⁵²⁰

Παρά τις μακρόπνοες παρατηρήσεις του Ζολώτα, το πολιτικό προσωπικό της χώρας ήταν εν πολλοίς απορροφημένο στην επερχόμενη πολιτική

¹⁵¹⁹ Ζολώτας, Ε., Προσωπικό Αρχείο, Έγγραφο Α2S1Y2F7/5,1, σελ. 20-41.

¹⁵²⁰ *Ibidem*.

μεταβολή του 1981 παρά στην εισδοχή της Ελλάδας στους κόλπους της ΕΟΚ· έτσι, η προσχώρηση έλαβε χώρα υπό τα προαναφερθέντα οικονομικά και νομισματικά δεδομένα. Εν των μεταξύ, ο πληθωρισμός κάλπαζε (σε ποσοστό σταθερά μεγαλύτερο του 20%) με βαριές επιπτώσεις σε κάθε δημοσιονομικό και οικονομικό μέγεθος: ενδεικτικά, η αναμενόμενη αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ μετά από την ένταξη της Ελλάδας ανερχόταν σε ποσοστό 25% κατά τις προβλέψεις της ΤτΕ· ωστόσο, σε αύξηση πραγματικών εισοδημάτων θα αντιστοιχούσε μόνο το 1% της αύξησης αυτής, με το υπόλοιπο ποσοστό να αντιστοιχεί στον πληθωρισμό¹⁵²¹. Οι επισημάνσεις του Ζολώτα προς τον Απ. Λάζαρη, Υπουργό Συντονισμού της σχηματισθείσας κυβέρνησης ΠΑ.ΣΟ.Κ., περί υπερβολικής αύξησης της ρευστότητας στο εσωτερικό της χώρας και μείωσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητάς της, δεν έδειχναν ότι θα εισακουσθούν στο πλαίσιο της ακολουθησόμενης πολιτικής· έτσι, στις 3 Νοεμβρίου 1981 υπέβαλε την παραίτησή του. Τον αντικατέστησε ο Γεράσιμος Αρσένης. Στην πρώτη Έκθεση που υπέγραψε ο νέος Διοικητής, η εικόνα που παρουσιαζόταν ήταν αυτή της ανάληψης από τη νέα κυβέρνηση μιας κατάστασης δυσχερώς αναστρέψιμης, όπως είχε διαμορφωθεί από τις προηγούμενες κυβερνήσεις, παρά τα μέτρα που ήδη είχε προλάβει να λάβει η ίδια, με πλέον χαρακτηριστική την αύξηση κατά 35% των κατώτατων μισθών με τα λεγόμενα «διορθωτικά ποσά»:

« [...] από το 1979 η ελληνική οικονομία εισήλθε σε μια νέα και δύσκολη φάση, η οποία χαρακτηρίζεται από σταθερή επιβράδυνση του ανοδικού ρυθμού του εθνικού εισοδήματος – που τελικά εξελίχθηκε το 1981 σε απόλυτη κάμψη – από απότομη έξαρση του πληθωρισμού και διεύρυνση του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών. [...] η προσπάθεια [σ.σ.: της απερχόμενης κυβέρνησης] συγκεντρώθηκε όχι τόσο στην καταπολέμηση των αιτίων, αλλά στην εξουδετέρωση των συμπτωμάτων του πληθωρισμού, κυρίως με καθήλωση των τιμών των αγαθών και των υπηρεσιών που προσφέρονται από κρατικούς φορείς και με αύξηση των κρατικών επιδοτήσεων.»¹⁵²²

Η ταχύτητα της μετάδοσης του πολιτικού στυλ που έμελλε να χαρακτηρίσει όλη την πολιτική αντιπαράθεση της μεταπολίτευσης, υιοθετήθηκε από την ηγεσία της νομισματικής αρχής με εντυπωσιακή

¹⁵²¹ Ψαλιδόπουλος, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 300-301.

¹⁵²² Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1981, σελ. 13-18.

ταχύτητα. Ο εναγκαλισμός όμως της κεντρικής τράπεζας με την άσκηση της καθημερινής οικονομικής πολιτικής δεν περιορίστηκε όμως στα όρια του εξαγγελτικού βερμπαλισμού: έγινε και θεσμικός, αφού ο Διοικητής της ΤτΕ ανέλαβε, από τις 5 Ιουλίου 1982, την παράλληλη άσκηση των καθηκόντων του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας – θέση από την οποία θα συνεφάρμοζε περαιτέρω πιστωτική επέκταση ύψους 580 δις. δρχ. (έναντι 458 δις. δρχ. το προηγούμενο έτος 1981). Η επιλογή αυτή, σε επίπεδο εντυπώσεων, σήμανε την μετάβαση σε ένα νέο πρότυπο οικονομικής ανάπτυξης που ευαγγελιζόταν η νέα κυβέρνηση: σε επίπεδο θεσμικό, ωστόσο, επιβεβαίωσε με τον πλέον επίσημο τρόπο την διαφορετική ελληνική αντίληψη για τον ρόλο της κεντρικής τράπεζας. Η θεσμική παρέμβαση ολοκληρώθηκε με τον ν. 1266/1982¹⁵²³, με τον οποίο καταργήθηκε η Νομισματική Επιτροπή και οι υποεπιτροπές της¹⁵²⁴. Η κατάργηση αυτή, κατά τον Διοικητή της ΤτΕ, είχε ως αποτέλεσμα ότι

*« [...] η Τράπεζα της Ελλάδος είναι η μόνη αρμόδια να αποφασίζει, με πράξεις του Διοικητή της ή εξουσιοδοτημένων από αυτόν οργάνων, για νομισματικά, πιστωτικά και συναλλαγματικά θέματα, μέσα στα πλαίσια της [...] πολιτικής που καθορίζει το Υπουργικό Συμβούλιο».*¹⁵²⁵

Πράγματι, ο Διοικητής είχε ακόμη πιο δεσπίζοντα ρόλο απ' ότι στο παρελθόν: ενδεικτικώς, σε μία περίπτωση οι αποφάσεις για τις αναχρηματοδοτήσεις της ΕΚΤΕ και της ΑΤΕ περιεβλήθησαν τον τύπο της ΠΔ/ΤΕ (αντί του συνήθους της Πράξης της Επιτροπής Νομισματικών και Πιστωτικών Θεμάτων)¹⁵²⁶. Ωστόσο, παρά την συνεχή κάλυψη που παρείχε στους κυβερνητικούς χειρισμούς στον τομέα της οικονομικής πολιτικής (μεταξύ άλλων¹⁵²⁷, και μέσω άμεσης ενίσχυσης επιχειρήσεων

¹⁵²³ «Όργανα ασκήσεως της νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής και άλλες διατάξεις» (Α' 81).

¹⁵²⁴ Βλ. άρθρο 1 του νόμου.

¹⁵²⁵ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1982, σελ. 18.

¹⁵²⁶ Οι αποφάσεις αυτές λήφθηκαν στις 11 Φεβρουαρίου 1984, στο πλαίσιο του Γ.Σ. 11/84 .

¹⁵²⁷ Η περιπτώσιολογία οικονομικής ενίσχυσης ή/και διαχείρισης των δραστηριοτήτων του δημοσίου εκ μέρους της ΤτΕ είναι ανεξάντλητη, αλλά αυτό αποτελεί κυρίως απόρροια των (ακόμη) πολύ διευρυσμένων αρμοδιοτήτων της νομισματικής αρχής: ενδεικτικώς, η ΤτΕ ήταν αρμόδια, κατά τα χρόνια εκείνα, μέχρι και των οικονομικών πόρων για την αγορά οπλικών συστημάτων και εν γένει των εξοπλιστικών προγραμμάτων της χώρας.

ενταχθεισών στο κρατικό χαρτοφυλάκιο¹⁵²⁸), οι αλλαγές στην ασκούμενη πολιτική εκ μέρους της ΤτΕ δεν ήταν σημαντικές. Σε αυτό βοήθησε και η μεταστροφή της οικονομικής πολιτικής της κυβέρνησης από τις αυξήσεις μισθών του 1982 στην υποτίμηση του 1983 και τον ετεροχρονισμό της ΑΤΑ, μέτρα που ωστόσο δεν επέφεραν σημαντικές βελτιώσεις στα οικονομικά μεγέθη της χώρας. Η στροφή αυτή της πολιτικής της κυβέρνησης συνεπικουρήθηκε από την αύξηση των επιτοκίων των τραπεζικών καταθέσεων και των εντόκων γραμματίων του Δημοσίου¹⁵²⁹. Η αρχή της «νομισματικοποίησης» της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής χαρακτηρίζεται από την διαπίστωση του νέου Διοικητή, Δημ. Χαλικιά, ότι

*«η οικονομία βρίσκεται σε φάση ανάρρωσης και δεν έχουν ακόμα εξασφαλιστεί οι αναγκαίες προϋποθέσεις για μια ουσιαστική και μονιμότερου χαρακτήρα οικονομική άνοδο».*¹⁵³⁰

6.13. Η σταδιακή ουσιαστική αποστασιοποίηση της ΤτΕ από την πολιτική εξουσία (1984-1994)

Παρά, ωστόσο, τα βήματα προόδου, τα βασικά προβλήματα της οικονομίας έμεναν άλυτα: το βασικό μέγεθος της «νομισματικής παθογένειας», ο πληθωρισμός, φάνταζε ανίκητος, σε επίπεδα μάλιστα δυσθεώρητα για χώρα που επρόκειτο να ενταχθεί στην Ενιαία Εσωτερική Αγορά: όπως έδειξε η ιστορία, έμελε να κινηθεί σε διψήφια νούμερα για δεκαέξι συνεχή έτη (1979-1994), και μάλιστα σε επίπεδα πάνω του 20% για επτά εξ αυτών. Εντύπωση προκαλεί το ότι ήδη από τα χρόνια εκείνα η Διοίκηση της ΤτΕ εντόπιζε την βασική διαρθρωτική αδυναμία της παραμέλησης της βιομηχανικής μονάδας μικρού ή μεσαίου μεγέθους εκ μέρους του κράτους και στην παράλειψη προώθησης νέων, δυναμικών επιχειρήσεων που θα ενίσχυαν την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας στο εξωτερικό¹⁵³¹.

Ο νέος Διοικητής, μάλιστα, παρά την σταδιακή βελτίωση των οικονομικών μεγεθών που επέφερε η στροφή της οικονομικής

¹⁵²⁸ Ψαλιδόπουλος, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 309-311.

¹⁵²⁹ Αμφότερες από 15 Φεβρουαρίου 1984.

¹⁵³⁰ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1983, σελ. 13.

¹⁵³¹ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1984, σελ. 21.

πολιτικής, άσκησε κριτική τόσο στην ασκηθείσα από την ΤτΕ συναλλαγματική πολιτική μετά την υποτίμηση της δραχμής¹⁵³², όσο, κυρίως, στην κυβερνητική πολιτική και στα αποτελέσματά της επί του ισοζυγίου πληρωμών:

«το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών διατηρήθηκε σε υψηλά επίπεδα, ίσως γιατί καθυστέρησαν οι αναγκαίες προσαρμογές στην οικονομική πολιτική, με συνέπεια να έχουν οξυνθεί οι οικονομικές ανισοροπίες και οι διαρθρωτικές αδυναμίες, όταν άρχισε να δίνεται άλλη κατεύθυνση στην οικονομική πολιτική στις αρχές του 1982.»¹⁵³³

Η στροφή αυτή της οικονομικής πολιτικής είχε πλέον παγιωθεί, ιδίως μετά την επανεκλογή του ΠΑ.ΣΟ.Κ. ως αυτοδύναμης κυβέρνησης στις βουλευτικές εκλογές του 1985. Ο περιορισμός της επεκτατικής οικονομικής πολιτικής ήταν πλέον η βασική κατεύθυνση των κυβερνητικών χειρισμών, κάτι που μαρτυρούσε τόσο η νέα σύνθεση του υπουργικού συμβουλίου, όσο και η ανακοίνωση του διευτούς προγράμματος σταθεροποίησης στις 11 Οκτωβρίου του 1985. Λίγους μήνες αργότερα, ο Δημ. Χαλικιάς, ο οποίος διατηρούνταν στην θέση του Διοικητή παρά τις ευρείες αλλαγές, αξιολογούσε τα νέα δεδομένα με επιφυλακτικότητα μεν, αισιοδοξία δε για την νέα πορεία της οικονομίας, συνεχίζοντας μάλιστα να συμπεριλαμβάνει *expressis verbis* στην κριτική του και τους χειρισμούς της πρώτης τετραετίας της κυβέρνησης του κόμματος που τον διόρισε στην θέση του Διοικητή:

« [...] το κύριο χαρακτηριστικό των οικονομικών εξελίξεων [...] είναι οι σημαντικές αποκλίσεις που σημειώθηκαν σε βασικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας από τους στόχους που είχαν τεθεί ή τις προβλέψεις που είχαν γίνει στις αρχές του έτους. [...] σχεδόν όλα τα μακροοικονομικά μεγέθη εξελίχθηκαν το 1985 χειρότερα από ό, τι είχε αρχικά προβλεφθεί [...] Το ισοζύγιο πληρωμών [...] το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών [...] το εμπορικό έλλειμμα [...]. Τέλος, σημαντική επιβράδυνση παρουσίασε τα τελευταία χρόνια η αυτόνομη εισροή ιδιωτικών κεφαλαίων. [...] Είναι αξιοσημείωτο ότι οι καθαρές άδηλες συναλλαγματικές εισπράξεις, που στη μεταπολιτευτική περίοδο αποτέλεσαν το δυναμικότερο στοιχείο [...] του ισοζυγίου πληρωμών [...] παρουσίασαν σταθερή μείωση τα τελευταία χρόνια. Μεταξύ 1980 και 1985 μειώθηκαν κατά 1.601 εκατ.

¹⁵³² Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1983, σελ. 32.

¹⁵³³ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1984, σελ. 19.

δολάρια, γεγονός που εξηγεί σε μεγάλο βαθμό τη χειροτέρευση του ισοζυγίου πληρωμών.¹⁵³⁴

Οι παρατηρήσεις Χαλικιά επεκτείνονται και σε άλλους τομείς της ασκούμενης πολιτικής, σε κάποιους εκ των οποίων επισημαίνεται η διαρθρωτικώς λανθασμένη ανάπτυξη της οικονομίας, βασιζόμενη σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα στην άνοδο του τομέα των υπηρεσιών και όχι στην τόνωση των παραγωγικών επενδύσεων¹⁵³⁵. Η στάθμιση, στα μάτια του Διοικητή, της στροφής της οικονομικής πολιτικής στον ρεαλισμό με τους ήδη διενεργηθέντες χειρισμούς, γίνεται με αίσθηση καθήκοντος και χωρίς διάθεση τήρησης των 'politically correct' ισορροπιών. Αξίζει μια χαρακτηριστική παράθεση της (ασυνήθιστα έντονης) αποτίμησης και αξιολόγησης του κυβερνητικού έργου από τον Διοικητή της ΤτΕ:

[...] Συγχρόνως, όμως [...] αποφασίστηκε ριζική στροφή στην οικονομική πολιτική [...] που [...] αποβλέπει στη σταθεροποίηση της οικονομίας. [...] Η νέα οικονομική πολιτική ισοδυναμεί με εγκατάλειψη της πολιτικής της βαθμιαίας προσαρμογής της οικονομίας, η οποία εφαρμόστηκε στα τελευταία χρόνια χωρίς όμως ικανοποιητικά αποτελέσματα. Πρόκειται για τομή στη μεταπολεμική οικονομική πολιτική που, εφόσον συμπληρωθεί με κατάλληλα μέτρα διαρθρωτικής πολιτικής και εφαρμοστεί στα επόμενα χρόνια με συνέπεια, θα επηρεάσει αποφασιστικά την πορεία της ελληνικής οικονομίας. [...] Χαρακτηρίζεται από ρεαλισμό [...] αλλά συγχρόνως είναι συνέπεια της εσφαλμένης οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκε στο παρελθόν, σε μακροοικονομικό όσο και σε μικροοικονομικό επίπεδο.»¹⁵³⁶

Στην Έκθεση της επόμενης χρονιάς, μετά από μερικούς μήνες αρκετά συνεπούς εφαρμογής του διετούς προγράμματος σταθεροποίησης, η Διοίκηση της κεντρικής τράπεζας, σαφώς πιο ικανοποιημένη, σημείωνε ότι είχε επιτευχθεί «σημαντική προσέγγιση» των τεθέντων στόχων¹⁵³⁷. Η παράλληλη βελτίωση του διεθνούς κλίματος (κάμψη της τιμής του πετρελαίου, πώση της τιμής του δολαρίου και μείωση των επιτοκίων των αγορών) επέτρεπαν την σταδιακή αλλαγή κλίματος. Η σταθερή βελτίωση

¹⁵³⁴ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1985, σελ. 15 *et seq.*.

¹⁵³⁵ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1985, σελ. 20.

¹⁵³⁶ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1985, σελ. 15 *et seq.*, 26.

¹⁵³⁷ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1986, σελ. 15.

συνεχίστηκε μέχρι την ολοκλήρωση του προγράμματος το 1987, χρονικό σημείο που βρίσκει την ελληνική οικονομία, κατά τον Διοικητή

«σε νέα φάση, που χαρακτηρίζεται από άμβλυση των οικονομικών ισορροπιών [...]. Το 1987 [...] επιτεύχθηκε όχι μόνον εξισορρόπηση των εξωτερικών πληρωμών, αλλά και ενίσχυση της εξωτερικής οικονομικής θέσης της χώρας. [...] Ανεξάρτητα [...] από την κατανομή του κόστους σταθεροποίησης¹⁵³⁸ [...] φαίνεται ότι έχουν διαμορφωθεί πρόσφορες συνθήκες που, αν αξιοποιηθούν κατάλληλα, μπορούν να συμβάλουν στη συνέχιση της υποχώρησης του πληθωρισμού.»¹⁵³⁹

Ωστόσο, η αντικατάσταση του Κων. Σημίτη από τον Παν. Ρουμελιώτη το Νοέμβριο του 1987, φαίνεται πως επέτεινε την ανησυχία του Διοικητή για την συνέχιση του μεταρρυθμιστικού οίστρου της κυβέρνησης και της αδιάκοπης άσκησης «*συνετής οικονομικής πολιτικής*» και «*συνέχιση[ς] των προσπάθειών για τη δραστική μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων*»¹⁵⁴⁰, τομέας στον οποίο ακόμη και κατά το έτος 1987, τα αποτελέσματα «*ήταν λιγότερο ικανοποιητικά*»¹⁵⁴¹. Μάλιστα, η δημιουργία ελλειμμάτων αύξαναν την ανελαστικότητα των δαπανών, ιδίως μέσω των υποχρεώσεων που δημιουργούνταν προς αποπληρωμή τόκων, η δε κατάσταση αυτή δυσχέραινε την συγκράτηση των δημοσίων δαπανών¹⁵⁴². Η συσχέτιση του φαύλου κύκλου αυτού με την σημερινή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας είναι ευχερής σε μεγάλο βαθμό. Πράγματι, οι φόβοι του Διοικητή γρήγορα επαληθεύτηκαν και το πρόγραμμα σταθεροποίησης εγκαταλείφθηκε.

Εξ άλλου, στον καθαρά πιστωτικό τομέα, η ΤτΕ με σειρά ενεργειών της οδήγησε στην σταδιακή απελευθέρωση των τραπεζικών επιτοκίων και στην κατάργηση πολλών πιστωτικών περιορισμών και ελέγχων που επέβαλαν τον κρατικό παρεμβατισμό στην επιλογή των πηγών χρηματοδότησης των τραπεζών¹⁵⁴³. Ο διαχωρισμός της πολιτικής της

¹⁵³⁸ Σύμφωνα με την σχετική ανάλυση στην Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1987, οι μισθωτοί ήταν από τότε οι κυρίως βαρυνόμενοι σε περιόδους δημοσιονομικής προσαρμογής.

¹⁵³⁹ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1987, σελ. 14, 15.

¹⁵⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁵⁴¹ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1987, σελ. 21, 23-25.

¹⁵⁴² *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1987, σελ. 23-25.

¹⁵⁴³ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1987, σελ. 35.

κεντρικής τράπεζας από την κυβερνητική πολιτική και η σταδιακή επικράτηση του «τεχνοκρατικού υποδείγματος» (μέσω των κανόνων της αγοράς) στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα, έγινε φανερός και στον τομέα «αποκλειστικής ευθύνης» μιας κεντρικής τράπεζας. Η κατάργηση των διοικητικών περιορισμών αυτών, ενδεικτικών της απαρχαιωμένης δομής του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, είχαν μεν προταθεί σε αδρές γραμμές ήδη από την εγχείριση των πορισμάτων της «Επιτροπής Χαρισσόπουλου»¹⁵⁴⁴ στην δεύτερη μεταπολιτευτική κυβέρνηση Κων. Καραμανλή, ωστόσο οι προτάσεις αυτές για πολλά χρόνια δεν είχαν υλοποιηθεί. Η επικείμενη ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς της ΕΟΚ το 1992, ωστόσο, ήταν αυτή που επέτεινε τις σχετικές εξελίξεις.

Η επερχόμενη οικονομική ενοποίηση της Ευρώπης, οι προοπτικές που αυτή συνεπαγόταν για τις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες της Κοινότητας αλλά και οι ουσιαστικοί περιορισμοί που θα συνεπαγόταν στην αυτόνομη άσκηση της νομισματικής πολιτικής εκ μέρους των κρατών-μελών, αποτελούσαν ζητήματα που διεκδικούσαν σημαντικό μέρος των Εκθέσεων του Διοικητή για τα επόμενα χρόνια¹⁵⁴⁵. Ο Δημ. Χαλικιάς τόνιζε διορατικά ότι, αναφορικά με τις προοπτικές αλλά και τους κινδύνους που συνεπαγόταν για την ελληνική οικονομία το χάσμα που την χώριζε από τις οικονομίες του ευρωπαϊκού βορρά,

*« Θα ήταν σφάλμα να επικρατήσει η αντίληψη ότι οι κίνδυνοι [...] μπορούν να αντισταθμιστούν με τη μεταφορά οικονομικών πόρων από τις πλουσιότερες στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες [σ.σ.: αφού] η μεταφορά κοινοτικών πόρων, ιδιαίτερα όταν χρησιμοποιείται για την κάλυψη του κενού που δημιουργείται από τη μείωση της εγχώριας αποταμίευσης και για τη στήριξη ενός υψηλότερου επιπέδου καταναλωτικών δαπανών, δεν είναι επαρκής για την αξιοποίηση των ευκαιριών που παρέχει η ενοποίηση της ευρωπαϊκής αγοράς».*¹⁵⁴⁶

¹⁵⁴⁴ Τα πορίσματα αυτά δόθηκαν στη δημοσιότητα το 1979, με βασική συνισταμένη τους την κατάργηση των παρεμβατικών διοικητικών ρυθμίσεων και την σταδιακή άφεση της αγοράς στην αυτορρύθμιση· η Επιτροπή έλαβε το όνομά της από τον Πρόεδρό της, Υποδιοικητή της ΤτΕ, Νικ. Β. Χαρισσόπουλο· in *Ψαλιδόπουλος, Μ.*, «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 324-325.

¹⁵⁴⁵ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1988, σελ. 15-18.

¹⁵⁴⁶ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1988, σελ. 18.

Ωστόσο, μετά την «ολοκλήρωση» (sic) του προγράμματος σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας, η πορεία της άρχισε να αποκλίνει και πάλι από τις γενικές αρχές της *ante portas* ενιαίας αγοράς· την περίοδο που στην Σύνοδο Κορυφής της ΕΟΚ στη Μαδρίτη τον Ιούνιο του 1989 αποφασίζόταν η έναρξη της πρώτης φάσης της διαδικασίας δημιουργίας του ενιαίου νομίσματος, η ελληνική οικονομία περιστρεφόταν γύρω από το σκάνδαλο της Τράπεζας Κρήτης¹⁵⁴⁷ και την ασθένεια του Πρωθυπουργού Ανδρ. Παπανδρέου (τον οποίο αναπλήρωσε στη Μαδρίτη ο Πρόεδρος Χρ. Σαρτζετάκης). Τα κεκτημένα της διετίας 1986-1987 ετίθεντο εν αμφιβόλω:

«Το κύριο χαρακτηριστικό στην πορεία της οικονομίας στη διάρκεια του 1989 είναι η μεταστροφή της προόδου που σημειώθηκε [...] στις εξελίξεις των βασικών μακροοικονομικών μεγεθών και η σοβαρή επιδείνωση των οικονομικών ανισορροπιών [σ.σ.: όπως] η περαιτέρω σοβαρή διόγκωση των ελλειμμάτων του δημοσίου τομέα και του δημοσίου χρέους. Παράλληλα σημειώθηκε χειροτέρευση του ισοζυγίου πληρωμών». [...] Η επιδείνωση των οικονομικών ανισορροπιών είναι κατά κύριο λόγο συνέπεια της επεκτατικής οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής που εφαρμόστηκε από την αρχή του 1988 και μετά [σ.σ.: ήτοι] η συνεχής αύξηση των δημοσίων δαπανών, η αυξημένη φοροδιαφυγή, οι φορολογικές ελαφρύνσεις και η ταχεία άνοδος των εισοδημάτων ήταν αναπόφευκτο να οδηγήσουν [...] στην ενίσχυση των πληθωριστικών πιέσεων και στη διεύρυνση του ελλείμματος των τρεχουσών συναλλαγών. [...] Η οικονομία φαίνεται να οδηγείται και πάλι [...] σε φάση στασιμοπληθωρισμού.»¹⁵⁴⁸

¹⁵⁴⁷ Σημειώτεον ότι το case study της Τράπεζας Κρήτης αποτέλεσε πεδίο καινοτόμων παρεμβάσεων του έλληνα νομοθέτη στο τραπεζικό σύστημα, με την πρόβλεψη διαδικασιών εκκαθάρισης και διευθέτησης (*'resolution'*) του προβληματικού αυτού τραπεζικού ιδρύματος, με τον διαχωρισμό των στοιχείων του ενεργητικού και του παθητικού του σε 'good bank' και σε 'bad bank', επιτρεπομένης της συνέχισης του βίου της πρώτης, ως ιδιωτικής τράπεζας πλέον, από 1.1.1996 και ανακαλούμενης της άδειας της δεύτερης ταυτοχρόνως· βλ. σχετικά τον ν. 2330/1995, «Ρυθμίσεις για την εξυγίανση της Τράπεζας Κρήτης Α.Ε.» (Α' 172) και τις ΠΔ/ΤΕ 2377, 2378 και 2379/1.1.1996. Εξ άλλου, βάσει των αρμοδιοτήτων που της παραχωρήθηκαν νομοθετικώς, η ΤτΕ λειτούργησε εν προκειμένω απολύτως επιτυχώς ως η 'lender of last resort' του ελληνικού τραπεζικού συστήματος· βλ. σχετικά την Ημερήσια Διάταξη του Γενικού Συμβουλίου της ΤτΕ υπ' αριθμ. 13/95 της 29.12.1995. In *Ψαλιδόπουλος, Μ.*, «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 352-353.

¹⁵⁴⁸ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1989, σελ. 14, 15, 18.

Η κυβερνητική αλλαγή επέφερε μεν περιορισμό στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής (κάτι για το οποίο της απονεμήθηκαν τα εύσημα από τον Διοικητή)· ωστόσο οι αλλαγές χαρακτηρίστηκαν ως άτολμες και περιορισμένου βαθμού, καθώς «δεν αποδείχθηκαν επαρκείς για να ανακόψουν την περαιτέρω επιδείνωση»¹⁵⁴⁹, ενώ τα ύψη των δημοσίων ελλειμμάτων κινούνταν «σε επίπεδα που δεν έχουν ιστορικό προηγούμενο σε ειρηνική περίοδο»¹⁵⁵⁰, παρά τα προβλεπόμενα πρόσθετα έσοδα από την εκποίηση προβληματικών επιχειρήσεων και την διάθεση κτηματικών ομολόγων και μετοχών ΔΕΚΩ. Η αναμενόμενη κάμψη της οικονομίας (σε επίπεδο ονομαστικών τιμών του ΑΕΠ) ήρθε μέσα στο 1990, όπως είχε προβλέψει ο Δημ. Χαλικιάς, πριν την διαδοχή του από τον Ευθ. Χριστοδούλου τον Φεβρουάριο του 1992. Στην πρώτη Έκθεση που εκδόθηκε με την υπογραφή του, ο νέος Διοικητής αφιέρωσε ικανή έκταση στην αποδοκιμασία της μονίμως αποκλίνουσας από τις στρατηγικές επιλογές των Κοινοτικών εταίρων οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκε από τις κυβερνήσεις της δεκαετίας του 1980· τα δημοσιονομικά μεγέθη του έδιναν ευρύ πεδίο προς τούτο: το δημόσιο χρέος, για παράδειγμα, εκτινάχθηκε από το 32,8% του ΑΕΠ το 1981 στο 98,3% το 1991¹⁵⁵¹. Ο περιορισμός της επεκτατικής οικονομικής πολιτικής και η προοδευτική απελευθέρωση του τραπεζικού συστήματος και των κινήσεων κεφαλαίου είχαν μεν ως αποτέλεσμα την εμφάνιση πρωτογενούς πλεονάσματος την μείωση του δείκτη τιμών καταναλωτή, δεν ήταν αρκετά όμως για την ουσιαστική διόρθωση των δημοσιονομικών μεγεθών ούτε στα αμέσως επόμενα χρόνια¹⁵⁵². Η κρίση που αντιμετώπισε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα το 1992¹⁵⁵³ να δυσκολεύει ακόμη περισσότερο την κατάσταση¹⁵⁵⁴. Σύμφωνα με τις συστάσεις του Διοικητή, για την ουσιαστική βελτίωση της κατάστασης της οικονομίας θα έπρεπε να δοθεί μεγαλύτερο βάρος των επενδύσεων σε

¹⁵⁴⁹ Παρόμοια με τα ως άνω πορίσματα καταγράφονται και επί των αποτελεσμάτων της επόμενης χρονιάς· *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1990, σελ. 16-21, 25 *et seq.*

¹⁵⁵⁰ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1990, σελ. 22.

¹⁵⁵¹ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1991, σελ. 16, 19 *et seq.*

¹⁵⁵² *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1992, σελ. 17, 20 *et seq.*

¹⁵⁵³ Λόγω της αποχώρησης δύο νομισμάτων από τον μηχανισμό σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών και των τεσσάρων επανευθυγραμμίσεων των κεντρικών ισοτιμιών που ακολούθησαν μέσα στους επόμενους πέντε μήνες· *Ψαλιδόπουλος, Μ.*, «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 342-343.

¹⁵⁵⁴ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1992, σελ. 18 *et seq.*

υποδομές και η ταυτόχρονη απορρόφηση των μεταβιβάσεων από την ΕΟΚ μέσω της δεύτερης Δέσμης Ντελόρ¹⁵⁵⁵. Ωστόσο, η ασκούμενη οικονομική πολιτική έληξε παράλληλα με την αποχώρηση της Νέας Δημοκρατίας από την κυβέρνηση με τις βουλευτικές εκλογές του Οκτωβρίου του 1993· δύο μήνες αργότερα, τον Ευθ. Χριστοδούλου αντικατέστησε στην θέση του Διοικητή ο Ιω. Μπούτος, ενώ τις θέσεις των Υποδιοικητών κατέλαβαν οι Λ. Παπαδήμος και Ευ. Κουράκος.

Η Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1993 έμελλε να είναι η μόνη την οποία θα υπέβαλε στο Γενικό Συμβούλιο του ιδρύματος τον Απρίλιο του 1994 ο Ιω. Μπούτος. Συνεχίζοντας την «παράδοση» των τελευταίων χρόνων, ο Διοικητής άσκησε αυστηρή κριτική για τις επιλογές της ασκηθείσης οικονομικής πολιτικής απ' όλες τις κυβερνήσεις, στηλιτεύοντας τις μεγάλες αποκλίσεις από τους δημοσιονομικούς στόχους της χώρας που παρέμεναν (ιδίως, την ανεπαρκή αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και τον αργό ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης· στο πλαίσιο των γνώριμων δεδομένων για το ελληνικό πολιτικό και οικονομικό σύστημα, ο Διοικητής απέδιδε εν πολλοίς τα παραπάνω στην υστέρηση των φορολογικών εσόδων και στην πολιτική παροχών που προηγήθηκε των βουλευτικών εκλογών του προηγούμενου έτους¹⁵⁵⁶· το δημόσιο χρέος είχε πλέον αισίως φτάσει το 119,6% του ΑΕΠ στο τέλος της εξεταζόμενης οικονομικής χρονιάς, υπό τις συνθήκες δε αυτές, κατά τον Μπούτο, η περιβόητη «σύγκλιση» απομακρυνόταν διαρκώς:

*« [...] οι προσπάθειες που έγιναν για την σταθεροποίηση και την προσαρμογή της ελληνικής οικονομίας τα τελευταία έτη είχαν τελικά περιορισμένα και, σε ορισμένα μεγέθη, πρόσκαιρα αποτελέσματα. Η πρόοδος που σημειώθηκε [...] αποδείχθηκε όχι μόνο ανεπαρκής [...] αλλά αντίθετα μεταστράφηκε στον κρίσιμο τομέα της δημοσιονομικής προσαρμογής, που ήταν η κεντρική επιδίωξη του προγράμματος οικονομικής σταθεροποίησης της περιόδου 1990-1993. Αποτέλεσμα των εξελίξεων αυτών είναι η συμμετοχή της χώρας [σ.σ.: στην ΟΝΕ] να γίνεται διαρκώς δυσκολότερη.»*¹⁵⁵⁷

Για την υπερκάλυψη των αρνητικών δημοσιονομικών μεγεθών, η δημιουργία υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων ήταν πλέον

¹⁵⁵⁵ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1992, σελ. 26 *et seq.*.

¹⁵⁵⁶ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1993, σελ. 16, 17.

¹⁵⁵⁷ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1993, σελ. 19-20.

αναπόφευκτη, όπως και οι επιλογές της οικονομικής πολιτικής της νέας κυβέρνησης ΠΑ.ΣΟ.Κ¹⁵⁵⁸.

6.14. Η τελική ευθεία προς την ONE: ουσιαστική ανεξαρτησία της ΤτΕ και εκσυγχρονισμός του ελληνικού τραπεζικού συστήματος (1994-1998)

Εν όψει της επικείμενης έναρξης του Β' Σταδίου της ONE από 1.1.1994, έλαβε χώρα λίγους μήνες νωρίτερα μια σημαντική εξέλιξη προπαρασκευαστική της ουσιαστικής οικονομικής ανεξαρτησίας της ΤτΕ. Της ανεξαρτησίας αυτής νοούμενης υπό την ειδικότερη μορφή της εξυγίανσης του ισολογισμού της ΤτΕ, αλλά και του τερματισμού κάθε προνομιακής πρόσβασης του Δημοσίου στο τραπεζικό σύστημα, κατά τα προβλεπόμενα από την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συγκεκριμένα, κατά τις επιταγές των αρθρ. 104¹⁵⁵⁹, 104Α¹⁵⁶⁰ και της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 109Ε της ΣΕΕ, όπως ίσχυαν μετά τις διεργασίες του 1992, εκκαθαρίστηκε ένα σημαντικό μέρος των οικονομικών σχέσεων της ΤτΕ με το Ελληνικό Δημόσιο (μετά από διαπραγματεύσεις διάρκειας σχεδόν ενός χρόνου), υπό την μορφή της ρύθμισης απαιτήσεων της κεντρικής τράπεζας κατά του τελευταίου. Η ρύθμιση αφορούσε τα υπόλοιπα τριών

¹⁵⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁵⁹

« Άρθρο 104

1. Απαγορεύονται οι υπεραναλήψεις ή οποιοδήποτε άλλου είδους πιστωτικές διευκολύνσεις από την ΕΚΤ ή από τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών, οι οποίες εφεξής αποκαλούνται "Εθνικές κεντρικές τράπεζες", προς κοινοτικά όργανα ή οργανισμούς, κεντρικές κυβερνήσεις, περιφερειακές, τοπικές ή άλλες δημόσιες αρχές, άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις των κρατών μελών· απαγορεύεται επίσης να αγοράζουν απευθείας χρεώγραφα από τους οργανισμούς ή τους φορείς αυτούς η ΕΚΤ ή οι εθνικές κεντρικές τράπεζες.

2. Η παράγραφος 1 δεν ισχύει για τα πιστωτικά ιδρύματα που ανήκουν στο Δημόσιο, στα οποία οφείλουν να επιφυλάσσουν οι εθνικές κεντρικές τράπεζες και η ΕΚΤ την ίδια μεταχείριση όπως και στα ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα όσον αφορά τη διάθεση αποθεμάτων από τις κεντρικές τράπεζες.

¹⁵⁶⁰

Άρθρο 104 Α

1. Απαγορεύεται κάθε μέτρο που θεσπίζει προνομιακή πρόσβαση των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών, των κεντρικών κυβερνήσεων, των περιφερειακών, τοπικών ή άλλων δημόσιων αρχών, των άλλων οργανισμών δημοσίου δικαίου ή των δημόσιων επιχειρήσεων των κρατών μελών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, εφόσον δεν υπαγορεύεται από λόγους προληπτικής εποπτείας.

2. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 189 Γ, προσδιορίζει, πριν από την 1η Ιανουαρίου 1994, τους ορισμούς για την εφαρμογή της απαγόρευσης που αναφέρεται στην παράγραφο Ι.»

λογαριασμών του Δημοσίου τηρουμένων στην ΤτΕ¹⁵⁶¹. Βάσει των ληφθεισών αποφάσεων¹⁵⁶², το δημόσιο χρέος αυξήθηκε από 87,8% του ΑΕΠ στο τέλος του 1992, σε 110.1%. Η λογιστική εκκαθάριση των σχέσεων της κεντρικής τράπεζας με το Ελληνικό Δημόσιο δεν σταμάτησε εδώ: στο τέλος του 1994, κυρώθηκαν με νόμο¹⁵⁶³ δύο δανειακές συμβάσεις που είχαν συναφθεί μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ΤτΕ (από 31.12.1993 και 6.7.1994), με αντικείμενο μετατροπές απαιτήσεων της Τράπεζας έναντι του Δημοσίου και την μετατροπή του υπόλοιπου του λογαριασμού συναλλαγματικών διαφορών του ν. 1083/1980 σε μακροπρόθεσμα τοκοφόρα δάνεια προς το Ελληνικό Δημόσιο¹⁵⁶⁴. Οι κινήσεις αυτές αποτελούν, τόσο από ουσιαστικής όσο και από σημειολογικής άποψης, πέρα από προπαρασκευαστικές ενέργειες της ομαλής εισδοχής της ΤτΕ στο ΕΣΚΤ, εκ των σημαντικότερων βημάτων προς την ουσιαστική ανεξαρτησία της ελληνικής κεντρικής τράπεζας έναντι της πολιτικής εξουσίας.

Εν τω μεταξύ, ο Λ. Παπαδήμος διαδέχθηκε τον Οκτώβριο του 1994 τον Ιω. Μπούτο, μετά την βραχύβια θητεία του δεύτερου στην θέση του επικεφαλής της Διοίκησης της ΤτΕ. Ο νέος Διοικητής στην πρώτη του Έκθεση δήλωνε εν πολλοίς ικανοποιημένος με τις ενέργειες που είχαν αναληφθεί προς τον σκοπό της σταθεροποίησης της οικονομίας, επισημαίνοντας παράλληλα την αναγκαιότητα αντιμετώπισης των («παραδοσιακών», πλέον) διαρθρωτικών αδυναμιών αυτής. Πράγματι, οι αριθμοί έδειχναν μείωση του ετήσιου ρυθμού του πληθωρισμού κατά τέσσερις περίπου ποσοστιαίες μονάδες, το έλλειμμα του δημοσίου τομέα έδειχνε σαφώς μειωμένο και το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών αξιοσημείωτα βελτιωμένο. Η αντιπληθωριστική κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής επανέφερε σταδιακά την αξιοπιστία της οικονομίας και της νομισματικής πολιτικής, ενώ και οι επιδράσεις της στην πραγματική οικονομία ήταν ελεγχόμενες¹⁵⁶⁵. Ωστόσο, η

¹⁵⁶¹ Συγκεκριμένα, των λογαριασμών Πετρελαιοειδών, Συναλλαγματικών Διαφορών και Συγκέντρωσης Εισπράξεων και Πληρωμών.

¹⁵⁶² Στο πλαίσιο της τελευταίας συνεδρίασης του Γενικού Συμβουλίου της Τράπεζας για το 1993, στις 28 Δεκεμβρίου του ίδιου έτους.

¹⁵⁶³ Με το Άρθρο Πρώτο του ν. 2275/1994, «Κύρωση των από 31.12.1993 και 6.7.1994 πέντε δανειακών Συμβάσεων μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες διατάξεις» (Α' 238).

¹⁵⁶⁴ Για αναλυτικότερα στοιχεία επί των ενεργειών αυτών εκκαθάρισης μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και ΤτΕ, βλ. σε *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1994, σελ. 67.

¹⁵⁶⁵ Για την εξέλιξη των μεγεθών αυτών, βλ. *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1994, σελ. 19-20.

αυθυπαρξία της ελληνικής οικονομίας άρχιζε να περνά εντελώς στο χρονοντούλαπο της ιστορίας. Αυτό δεν γίνεται φανερό μόνο από επιμέρους μεταβλητές, όπως η αυξανόμενη σημασία συσχέτιση της αξίας της δραχμής έναντι του ECU¹⁵⁶⁶, αλλά και από την αυξημένη πλέον εποπτεία των αναπτυσσόμενων «οικονομικών θεσμών» της Κοινότητας: χαρακτηριστικά, το «Αναθεωρημένο Πρόγραμμα Οικονομικής Σύγκλισης 1994-1999», καταρτισθέν από το Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομώνων¹⁵⁶⁷ το καλοκαίρι του 1994, τέθηκε ευθέως υπό τον έλεγχο του ECOFIN, και τελικώς εγκρίθηκε. Οι νέοι συσχετισμοί διακηρύσσονται σε κάθε τόνο και ρητώς από τον Διοικητή της ΤτΕ:

« [...] στην Ελλάδα [...] οι βασικές επιδιώξεις της οικονομικής πολιτικής πρέπει να επιτευχθούν στα πλαίσια της διαδικασίας για την ONE [σ.σ.: καθώς] οι εξελίξεις και οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας αναπόφευκτα επηρεάζονται και εξαρτώνται από το διεθνές οικονομικό περιβάλλον.»¹⁵⁶⁸

¹⁵⁶⁶ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1994, σελ. 19.

¹⁵⁶⁷ Προεδρευομένου, την εξεταζόμενη περίοδο, υπό του μετέπειτα Διοικητή της ΤτΕ, Ιω. Στουρνάρα. Το Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομώνων (ΣΟΕ) αποτελεί συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό όργανο, με κύριο σκοπό την τεχνοκρατική υποστήριξη του έργου του αρμόδιου, κατ' ανάθεση των σχετικών αρμοδιοτήτων, Υπουργού Οικονομικών, σύμφωνα με την εκάστοτε απόφαση του Πρωθυπουργού, κατά το σχεδιασμό και την άσκηση της οικονομικής πολιτικής. Σήμερα, το ΣΟΕ οργανώνεται και λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4484/2017 (Α' 110). Στις αρμοδιότητές του περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η υποβολή προτάσεων για τη διαμόρφωση οικονομικής στρατηγικής στο πλαίσιο των γενικών κατευθύνσεων της κυβερνητικής πολιτικής, η γνωμοδότηση για τους ετήσιους και μεσοπρόθεσμους στόχους της οικονομικής πολιτικής, η διερεύνηση και ανάλυση των εναλλακτικών δυνατοτήτων για την επιλογή μέτρων οικονομικής πολιτικής, η γνωμοδότηση για τις γενικές κατευθύνσεις του κρατικού προϋπολογισμού, η παρακολούθηση και ανάλυση της πορείας και των προοπτικών της ελληνικής και διεθνούς οικονομίας, καθώς και επισήμανση και αξιολόγηση των αποκλίσεων των εξελίξεων από τους στόχους, με εισήγηση μέτρων επίτευξης της κυβερνητικής πολιτικής. Στελέχη του ΣΟΕ εκπροσωπούν την Ελλάδα σε επιτροπές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Οικονομική και Χρηματοπιστωτική Επιτροπή (Economic and Financial Committee), η Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής (Economic Policy Committee) και σε υποεπιτροπές αυτών. Επιπλέον συμμετέχουν στην Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής (Economic Policy Committee) του ΟΟΣΑ και στις σχετικές ομάδες εργασίας αυτής. Ο Πρόεδρος του Σ.Ο.Ε. είναι αναπληρωτής του Υπουργού Οικονομικών στο EUROGROUP και στο Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών της Ε.Ε. (ECOFIN). Στην ευθύνη του ΣΟΕ ανήκει ο συντονισμός των εθνικών θέσεων σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις για την ελληνική οικονομία του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Το ΣΟΕ είναι, τέλος, αρμόδιο και για τη σύνταξη του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων και για την επικαιροποίηση του Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. *Ελληνική Δημοκρατία – Υπουργείο Οικονομικών*, Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομώνων (ΣΟΕ) – Σκοπός και Αρμοδιότητες: at <https://minfin.gr/soma-oikonomikon-empeirognomonon-soe/> (τελευταία πρόσβαση: 6.8.2018).

¹⁵⁶⁸ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1994, σελ. 20.

Το επόμενο διάστημα χαρακτηρίστηκε πολιτικώς από την όξυνση των ελληνοτουρκικών σχέσεων από την κρίση των Ιμίων στα τέλη του 1995, όπως και από την παραίτηση του Ανδρ. Παπανδρέου από την Πρωθυπουργία και την διαδοχή του από τον Κων. Σημίτη τον Ιανουάριο του 1996. Οι οικονομικές εξελίξεις, εξ άλλου, συνεχίζονταν ως θετικές εν γένει (παρά το ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα της Ελλάδας ήταν σταθερώς το υψηλότερο μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης), συνεχίζοντας την προσπάθεια προσαρμογής που ξεκίνησε το 1994¹⁵⁶⁹. κατά την προσφιλή ελληνική τάση, βεβαίως, μελανό σημείο παρέμενε

«η περιορισμένη διαρθρωτική προσαρμογή, η οποία δεν επέτρεψε την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των βαθύτερων αδυναμιών της οικονομίας. [...] Η χαμηλή παραγωγικότητα, η ανεπαρκής ποιότητα πολλών εγχώριων αγαθών και υπηρεσιών, οι διοικητικές δομές και τα οργανωτικά πλαίσια, που εμποδίζουν την ευέλικτη προσαρμογή των αγορών και του παραγωγικού δυναμικού στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες, εξηγούν σε μεγάλο βαθμό αυτό το φαινόμενο. [...] Οι διαπιστώσεις αυτές επιβεβαιώνουν την αναγκαιότητα άμεσης προώθησης μέτρων που θα ενισχύουν την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας [σ.σ.: αφού] όλοι οι [σ.σ.: κρίσιμοι εν προκειμένω] παράγοντες μπορούν να επηρεαστούν [...] από τις αποφάσεις της πολιτείας και των κοινωνικών εταίρων. Αν συνειδητοποιηθεί η σημασία και οι επιπτώσεις αυτών των παραγόντων στην οικονομία, μόνου εμπόδιο στην περαιτέρω πρόοδο θα είναι αποκλειστικά η δική μας συμπεριφορά.»¹⁵⁷⁰

Σε κάθε περίπτωση, όμως, η εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας και του νομισματικού συστήματος δεν είναι κάτι που επιτυγχάνεται αποκλειστικώς επί τη βάσει μιας επιτυχούς οικονομικής πολιτικής για κάποια χρόνια· αντιθέτως,

«Οι υψηλοί ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης δεν πρόκειται να προκύψουν αυτόματα, με την εμπέδωση της σταθερότητας, παρά το ότι η σταθερότητα αποτελεί αναγκαία συνθήκη που θα συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη. Απαιτείται ενίσχυση

¹⁵⁶⁹ Για αναλυτική αναφορά στις μεταβολές των δημοσιονομικών μεγεθών της περιόδου, βλ. *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1995, σελ. 15-16 και 27-32, και *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1996, σελ. 19.

¹⁵⁷⁰ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1995, σελ. 15.

της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, που προϋποθέτει αντίστοιχη συνεχή βελτίωση της παραγωγικότητας, η οποία μπορεί να συντελεστεί κυρίως με μέτρα διαρθρωτικής προσαρμογής και επενδύσεις [...] Η οικονομική πολιτική πρέπει να περιλαμβάνει και ρυθμίσεις που αποσκοπούν στη δημιουργία κατάλληλου και σταθερού πλαισίου για την αποτελεσματική λειτουργία των αγορών, του εκουγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την αναβάθμιση της παιδείας, σε όλα τα επίπεδα.»¹⁵⁷¹

Μετά την αναλυτική αναφορά του στις πράξεις νομισματικής πολιτικής που άσκησε η ΤτΕ κατά την περίοδο εκείνη (ιδίως με στόχο τον περιορισμό της συναλλαγματικής διολίσθησης της δραχμής έναντι του ECU και την συγκράτηση του ρυθμού αύξησης της προσφοράς χρήματος¹⁵⁷²), ο Λ. Παπαδήμος αφιέρωσε κομμάτι της Έκθεσής του για την ανάλυση της σχέσης της νομισματικής σταθερότητας με την οικονομική ανάπτυξη, όπως και του ρόλου της κεντρικής τράπεζας σε αυτό το πλαίσιο. Όσα εκθέτει ο Διοικητής αποτελούν την έκφραση της κυρίαρχης τάσης πάνω στην οποία βασίστηκε η ΟΝΕ και την οποία ακολούθησε πιστά η ΤτΕ στα τελευταία χρόνια της αυτόνομης λειτουργίας της (εκτός, δηλαδή, του ΕΣΚΤ). Η αντιπαραβολή του παρατιθέμενου αποσπάσματος της Έκθεσης του Λ. Παπαδήμου με αντίστοιχα *'obiter dicta'* προκατόχων του¹⁵⁷³, έχει ιδιαίτερη αξία:

«Η κεντρική τράπεζα θέτει ως πρωταρχικό της σκοπό τη νομισματική σταθερότητα, όχι διότι υποεκτιμά τη σημασία της ανάπτυξης, αλλά επειδή η νομισματική πολιτική, με τα μέσα που διαθέτει, μπορεί να επηρεάσει αποτελεσματικά και μακροπρόθεσμα μόνο το επίπεδο των τιμών. Η εξασφάλιση νομισματικής σταθερότητας όμως διαμορφώνει μια αναγκαία και ουσιαστική συνθήκη για την οικονομική ανάπτυξη. [...] Είναι επομένως επιβεβλημένο σε αυτή τη φάση να δοθεί προτεραιότητα στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των πληθωριστικών πιέσεων, ώστε να μην αποκτήσουν μονιμότερο χαρακτήρα, εξέλιξη που θα είχε ιδιαίτερα δυσμενείς συνέπειες

¹⁵⁷¹ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1995, σελ. 60-65.

¹⁵⁷² Πιο αναλυτικά, in Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1995, σελ. 45-48. Για την επόμενη χρονιά, βλ. Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1996, σελ. 30-34.

¹⁵⁷³ Βλ. σχετικώς και το πολύ ενδιαφέρον αντίστοιχο απόσπασμα του Ζολώτα, Ξ., in «Νομισματική Ισορροπία και Οικονομική Ανάπτυξις - Η Ελληνική Οικονομία κατά την Τελευταίαν Δεκαπενταετίαν - Προβλήματα και Προοπτικαί», Εκδόσεις Τραπέζης της Ελλάδος - Αρχείο Μελετών και Ομιλιών, Αριθμ. 16, Αθήναι 1964, σελ. 9 *et seq.*, που παρατίθεται στα Συμπεράσματα της μελέτης.

για την οικονομία, όχι μόνο άμεσα, με τη συμπίεση των εισοδημάτων, αλλά κυρίως έμμεσα, με την αύξηση του κόστους εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους και τη μείωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων.»¹⁵⁷⁴

Επανερχόμενοι από το επίπεδο της θεωρίας σε αυτό της πράξης, η περίοδος που ακολούθησε μέχρι και την πλήρη ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ το 2001 χαρακτηρίστηκε από το ίδιο μοτίβο: αφ' ενός, δηλαδή, από την προσπάθεια μακροοικονομικής σταθεροποίησης (η οποία εν πολλοίς επετεύχθη, σύμφωνα τουλάχιστον με τα επίσημα στατιστικά στοιχεία)· και αφ' ετέρου, από την μόνιμη αδυναμία της χώρας να αντιμετωπίσει τις διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας της¹⁵⁷⁵, με το σημαντικό εξωτερικό έλλειμμα και την σχετικώς υψηλή ανεργία να ρίχνουν όλο το βάρος στην αυστηρή δημοσιονομική και νομισματική¹⁵⁷⁶ πολιτική για την επίτευξη της περιβόητης «σύγκλισης» με τις βορειοευρωπαϊκές, ιδίως, οικονομίες.

Σε θεσμικό ωστόσο επίπεδο, οι νέες αρμοδιότητες που θα αναλάμβανε η ΤτΕ λόγω της συμμετοχής της στο ΕΣΚΤ (στο οποίο η ελληνική κεντρική τράπεζα θα συμμετείχε από την ίδρυσή του, τον Ιούνιο του 1998, ανεξαρτήτως του χρόνου ένταξης της Ελλάδας στη νομισματική ένωση), καθιστούσαν την τελική και εκ βάθρων αναδιάρθρωση του νομοθετικού καθεστώτος της άμεση αναγκαιότητα¹⁵⁷⁷. Η αναδιάρθρωση αυτή, η οποία προβλεπόταν ως υποχρέωση κάθε κράτους-μέλους ήδη κατά το δεύτερο στάδιο εφαρμογής της ΣΕΕ¹⁵⁷⁸, είχε ως βασικό πυλώνα της την διασφάλιση του καθεστώτος ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας, κατά τις επιταγές της ΣΕΕ και του Καταστατικού του ΕΣΚΤ¹⁵⁷⁹. Η διασφάλιση αυτή έλαβε χώρα μέσω του σαφούς προσδιορισμού των βασικών στόχων

¹⁵⁷⁴ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1995, σελ. 60-65.

¹⁵⁷⁵ Ενδεικτικώς, βλ. *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1997, σελ. 66.

¹⁵⁷⁶ Με κύριους άξονές της την σταθερότητα της δραχμής έναντι του ECU και του ελέγχου του ρυθμού αύξησης της προσφοράς χρήματος με μεγαλύτερη έμφαση στη μεσοπρόθεσμη σχέση μεταξύ πληθωρισμού και προσφοράς χρήματος· ενδεικτικώς, βλ. *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1997, σελ. 42-43.

¹⁵⁷⁷ *Τράπεζα της Ελλάδος*, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1997, σελ. 12.

¹⁵⁷⁸ Το οποίο είχε αρχίσει από την Πρωτοχρονιά του 1994 (άρθρ. 109^Ε παρ. 5 ΣΕΕ).

¹⁵⁷⁹ Βλ. αρθρ. 107, 108, 109^Ε και 109^Ι ΣΕΕ· για αναλυτική αναφορά στις προβλέψεις του πρωτογενούς και παραγώγου ενωσιακού δικαίου για την ανεξαρτησία τόσο της ίδιας της ΕΚΤ, όσο και των εθνικών κεντρικών τραπεζών που αποτελούν το ΕΣΚΤ, παραπέμπουμε ως άνω στα Μέρη υπό 1.2.3.3 και 5.1.

πολιτικής και των αρμοδιοτήτων της ΤτΕ, δια των διατάξεων του ν. 2548/1997¹⁵⁸⁰. Κάθε άρθρο του νέου νόμου αποτέλεσε συμμόρφωση σε αντίστοιχες διατάξεις του πρωτογενούς και παραγώγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρακάτω δε αναφέρονται εκείνα που άπτονται του καθεστώτος ανεξαρτησίας της ΤτΕ και των οργάνων της και όσα οριοθετούν τις νέες της αρμοδιότητες.

Σε επίπεδο γενικής κατοχύρωσης των αρμοδιοτήτων της ΤτΕ, θεσμοθετήθηκε ως πρωταρχικός σκοπός της ΤτΕ η διασφάλιση της σταθερότητας του γενικού επιπέδου των τιμών (ιδίως από της υιοθετήσεως του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος ως του εθνικού νομίσματος της χώρας) και ότι η ελληνική κεντρική τράπεζα στηρίζει τη γενική οικονομική πολιτική της Κυβέρνησης, με την επιφύλαξη όμως του κύριου σκοπού της¹⁵⁸¹. Επίσης, ορίσθηκε *expressis verbis* η κατ' αποκλειστικότητα αρμοδιότητα της για τη χάραξη και άσκηση της νομισματικής πολιτικής, ενώ ο εθνικός νομοθέτης επιχείρησε και μια καταγραφή των υπόλοιπων κατά την ΣΕΕ βασικών αρμοδιοτήτων της ως εθνικής κεντρικής τράπεζας. Επίσης, ορίσθηκε ρητώς ότι από της υιοθετήσεως του ευρώ ως του εθνικού νομίσματος της χώρας, η ΤτΕ θα ενεργεί, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές και οδηγίες της ΕΚΤ. Ενώ, στα άρθρα 3 και 4 του νόμου, ρυθμίζονται οι σχέσεις της ΤτΕ με την Βουλή των Ελλήνων και την Κυβέρνηση της χώρας, τις οποίες οριοθετεί ρητώς η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας από την Κυβέρνηση και τους λοιπούς φορείς πολιτικής εξουσίας, συμφώνως προς τα άρθρα 107 της ΣΕΕ και 7 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ. Εν όψει της εισδοχής της ΤτΕ στο τελευταίο, οι σχέσεις των τριών διοικητικών οργάνων τυποποιούνται, περιοριζόμενες στην υποχρέωση του Διοικητή της ΤτΕ να απευθύνει κάθε έτος έκθεση για τη νομισματική πολιτική του προηγούμενου και του τρέχοντος έτους στη Βουλή και στο Υπουργικό Συμβούλιο, και στην δυνατότητα εμφάνισής του ενώπιον αρμόδιας επιτροπής του εθνικού κοινοβουλίου προκειμένου να την ενημερώσει για θέματα αρμοδιότητας της κεντρικής τράπεζας. Τέλος, προβλέπεται η δυνατότητα παράστασής του, εφ' όσον προσκληθεί προς τούτο, στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή των αρμόδιων Επιτροπών του Υπουργικού Συμβουλίου, όταν συζητούνται θέματα σχετικά με τις αρμοδιότητες της Τράπεζας της Ελλάδος. Σε κάθε περίπτωση, η ΤτΕ μπορεί να γνωμοδοτήσει επί θεμάτων της αρμοδιότητάς της, υπό την έννοια ότι ζητείται η γνώμη της για κάθε σχέδιο νόμου που αφορά τις αρμοδιότητές της και ότι η Τράπεζα έχει τη δυνατότητα υποβολής

¹⁵⁸⁰ «Ρυθμίσεις για την Τράπεζα της Ελλάδος» (Α' 259).

¹⁵⁸¹ Ως αναρμόνιση με άρθρο 105 της Συνθήκης και 2 του Καταστατικού του Ε.Σ.Κ.Τ..

προτάσεων προς την Κυβέρνηση. Εξ άλλου, με ειδικές διατάξεις του νόμου, η θητεία του Διοικητή και των Υποδιοικητών της Τράπεζας ορίζεται εξαετής, αντί της μέχρι τότε τετραετούς, ενώ προβλέφθηκαν περιοριστικά οι λόγοι για τους οποίους τα ανώτατα αυτά όργανα της διοίκησης της ΤτΕ μπορούν να παυθούν¹⁵⁸². Οι διασφαλίσεις της ανεξάρτητης λειτουργίας της ΤτΕ επαναλαμβάνονται και για το νεοϊδρυθέν Συμβούλιο Νομισματικής Πολιτικής¹⁵⁸³.

Η ευρύτητα της νομοθετικής αυτής παρέμβασης, ιδίως επί ζητημάτων οργάνωσης της εσωτερικής της λειτουργίας, η οποία επιχειρήθηκε εβδομήντα σχεδόν χρόνια μετά την ίδρυση της ελληνικής κεντρικής τράπεζας και σε συμμόρφωση με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι ενδεικτικά του ως τότε βαθμού ανεξαρτησίας του ιδρύματος έναντι της πολιτικής εξουσίας¹⁵⁸⁴. Χαρακτηριστικά, μέχρι την δημοσίευση του νόμου αυτού, ίσχυαν ακόμη εθνικές διατάξεις που όριζαν ότι το πλαίσιο της ασκούμενης νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής καθορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο¹⁵⁸⁵, ότι επιτρέπεται στην Τράπεζα της Ελλάδος η κορήγηση προκαταβολών και η προεξόφληση τίτλων του Δημοσίου¹⁵⁸⁶, ότι «η πιστωτική λειτουργία τελεί υπό κρατικό έλεγχο και κατευθύνεται στην ενίσχυση κλάδων της οικονομίας», και ότι «η πιστωτική πολιτική χαράσσεται από την Κυβέρνηση»¹⁵⁸⁷. ενώ, τέλος, απαιτείτο ακόμη η έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου επί αποφάσεων της ΤτΕ, δια των οποίων τροποποιούνταν τα επιτόκια υφισταμένων τραπεζικών συμβάσεων, καταθέσεων ή ομολόγων¹⁵⁸⁸. Πεδίο αλληλεπίδρασης μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και

¹⁵⁸² Σε συμμόρφωση προς το άρθρ. 14 παρ. 2 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ.

¹⁵⁸³ Στο Συμβούλιο Νομισματικής Πολιτικής ανατέθηκε η αρμοδιότητες της ΤτΕ να χαράσσει και ασκεί τη νομισματική πολιτική, να ασκεί τη συναλλαγματική πολιτική μέσα στο πλαίσιο που προκρίνει η Κυβέρνηση μετά γνώμη της Τράπεζας της Ελλάδος, καθώς και οι αρμοδιότητες που αφορούν τη λειτουργία των συστημάτων πληρωμών και την έκδοση τραπεζογραμματίων. Επίσης, ορίσθηκε ότι από της υιοθέτησής του ευρώ ως του εθνικού νομίσματος της χώρας, το Συμβούλιο Νομισματικής Πολιτικής θα ασκεί τα καθήκοντά του σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές και οδηγίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας· βλ. σχετικώς άρθρ. 6 ν. 2548/1997.

¹⁵⁸⁴ Ο περιορισμός της ανεξαρτησίας της ΤτΕ φαίνεται πως εντοπιζόταν επιλεκτικά στις σχέσεις της με την πολιτική εξουσία, αφού, βάσει του άρθρου 6 του ν.δ. 588/1948 (Α' 85), η δυνατότητα προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια κατ' αποφάσεων της Τράπεζας της Ελλάδος αποκλειόταν.

¹⁵⁸⁵ Βλ. άρθρ. 3 παρ. 1 ν. 1266/1982 (Α' 81).

¹⁵⁸⁶ Βλ. τις διατάξεις του α.ν. 233 της 29/30 Μαρτίου 1945.

¹⁵⁸⁷ Βλ. τις διατάξεις του άρθρ. 1 του ν.δ. 588/1948 (Α' 85).

¹⁵⁸⁸ Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 2 του ν.δ. 588/1948 (Α' 85).

της ΤτΕ αποτελούσε διαχρονικώς και το ζήτημα του καθορισμού του επιτοκίου υπερημερίας των ιδιωτών οφειλετών του Ελληνικού Δημοσίου, αν και στο ζήτημα αυτό ο ρόλος της κεντρικής τράπεζας (ή των οργάνων αυτής) ήταν αυτοτελής. Έτσι, ενώ το ύψος του επιτοκίου υπερημερίας των οφειλών του Δημοσίου προς τους ιδιώτες καθοριζόταν αποκλειστικώς από τον κοινό και τον κανονιστικό νομοθέτη [βλ. άρθρο 1 του ν. ΧΛ' της 27^{ης} Ιουνίου 1877¹⁵⁸⁹, όπως η σχετική διάταξη αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. ΓΤΟΕ' (υπ' αριθμ. 3375)/1909¹⁵⁹⁰ και αποτέλεσε στη συνέχεια το περιεχόμενο του άρθρου 21 του κωδικοποιητικού διατάγματος της 26.6/10.7/1944 «περί δικών του Δημοσίου»¹⁵⁹¹), ο καθορισμός του επιτοκίου για τους ιδιώτες οφειλέτες ανετίθετο κατά το μάλλον ή ήττον στην νομισματική αρχή. Συγκεκριμένα, το επιτόκιο υπερημερίας των οφειλών του Δημοσίου προς τους ιδιώτες καθορίσθηκε μεν και αυτό μονομερώς αρχικά από τον κανονιστικό νομοθέτη (άρθρο μόνον του από 21.8.1946 β.δ/τος¹⁵⁹²), στη συνέχεια όμως το ποσοστό αυτό οριζόταν διά πράξεως του Υπουργικού Συμβουλίου, μετά από πρόταση της Νομισματικής Επιτροπής (άρθρ. 15 ν. 876/1979¹⁵⁹³). Η αρμοδιότητα αυτή καθορισμού του επιτοκίου μεταβιβάσθηκε αργότερα στην ΤτΕ, ασκούμενη με ΠΔ/ΤτΕ ή με πράξεις άλλων οργάνων της Τράπεζας, μετά από σχετική υπεξουσιοδότηση εκ μέρους του Διοικητή της (άρθρ. 1 ν. 1266/1982¹⁵⁹⁴). Τέλος, η αναγωγή του υπολογισμού του επιτοκίου υπερημερίας των ιδιωτών οφειλετών του δημοσίου (όπως και κάθε άλλου επιτοκίου που θεσπίζεται από την ΤτΕ) στα αντίστοιχα επιτόκια της ΕΚΤ, έγινε με το άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 2842/2000¹⁵⁹⁵.

¹⁵⁸⁹ «Περί υπερημερίας του Δημοσίου καί παραγραφής των κατ' αυτού αγωγών», ΦΕΚ Αριθ. 47 της 29^{ης} Ιουνίου 1877.

¹⁵⁹⁰ «Περί μεταρρυθμίσεως του άρθρου 1 του νόμου ΧΛ' της 27^{ης} Ιουνίου 1877 (περί υπερημερίας του Δημοσίου κλπ.), ΦΕΚ 240 της 16^{ης} Οκτωβρίου 1909.

¹⁵⁹¹ Διάταγμα της 26ης Ιουνίου/10ης Ιουλίου 1944 «Περί κώδικος των νόμων περί δικών του Δημοσίου» (Α' 139).

¹⁵⁹² Α' 243. Το νομοθέτημα αυτό δεν εντοπίσθηκε στις βάσεις νομικών δεδομένων αναφέρεται, ωστόσο, στην σειρά του σχετικού νομοθετικού ιστορικού του επιτοκίου υπερημερίας του Δημοσίου, όπως εκτίθεται στην απόφαση 25/2012 του ΑΕΔ.

¹⁵⁹³ «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων αναφερομένων εις την ανάπτυξιν της Κεφαλαιαγοράς (Α' 48).

¹⁵⁹⁴ «Όργανα ασκήσεως της νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής και άλλες διατάξεις» (Α' 81).

¹⁵⁹⁵ «Λήψη συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή των Κανονισμών (ΕΚ) 1103/97/974198 και 2866198 του Συμβουλίου, όπως ισχύουν σχετικά με την εισαγωγή του ευρώ» (Α' 207).

6.15. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Στο Κεφάλαιο αυτό προσεγγίσθηκε το καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας του σημαντικότερου θεσμού, από άποψης διάρκειας του βίου του και απονεμημένων αρμοδιοτήτων, της νομισματικής ιστορίας της Ελλάδας. Όπως σημειώθηκε και στις εισαγωγικές παρατηρήσεις του κεφαλαίου, η Τράπεζα της Ελλάδος δεν αποτέλεσε ουσιαστικά ποτέ περίπτωση «κλασικής» κεντρικής τράπεζας, συγκεντρώνοντας τα χαρακτηριστικά των ομολόγων της ιδρυμάτων των μεγάλων δυτικών οικονομιών. Πράγματι, παρά τις «κατασκευαστικές προδιαγραφές» της ΤτΕ από τους εμπνευστές της στην Κοινωνία των Εθνών, μια απλή αντιπαραβολή των δεδομένων που χαρακτήρισαν τον βίο της ΤτΕ ως την ένταξή της στο ΕΣΚΤ, με τα αντίστοιχα δεδομένα των κλασικών κεντρικών τραπεζών (βλ. Παραγράφους 1.1.1 ως 1.1.4), αρκεί για να μας πείσει για την ασυμβατότητα των δύο αυτών περιπτώσεων.

Όπως έδειξαν όμως τα δεδομένα της έρευνας του κεφαλαίου αυτού, η ιδιαίτερη φυσιογνωμία της ΤτΕ οφείλεται τόσο στις ιστορικές (α), όσο και στις θεσμικές και πολιτικές (β) ιδιομορφίες του πλαισίου αναφοράς της:

Στις πρώτες (α) συγκαταλέγονται η αρχική δυσπιστία αποδοχής της, ως ένα επιβληθέν από την ΚτΕ στην ελληνική κυβέρνηση ίδρυμα που ανέλαβε να εγγυηθεί τη νομισματική σταθερότητα και την μετατρεψιμότητα του νομίσματος, ασυμβίβαστο με το ελληνικό τραπεζικό σύστημα και την δεσπόζουσα θέση της Εθνικής Τράπεζας σε αυτό· σαν να μην έφτανε αυτό, τα πρώτα μόλις χρόνια του βίου του (1928-1941) το νεοπαγές ίδρυμα έπρεπε να τα διάγει σε καιρό της χειρότερης ως τότε οικονομικής κρίσης, η οποία έπληξε σφοδρά και την Ελλάδα τέσσερα χρόνια μετά την έκρηξή της. Την ίδια περίοδο, η Μεγάλη Βρετανία εγκαταλείπει τον «κανόνα του χρυσού» (1931) και το δολάριο υποτιμάται (1933), συμπληρώνοντας την παγκόσμια συγκυρία που εξωθεί (και) την ελληνική οικονομία στην πτώχευση¹⁵⁹⁶. Τα αμέσως επόμενα χρόνια, η κεντρική τράπεζα υποχρεώνεται από τον πόλεμο και την κατοχή της χώρας σε κινηματογραφικές ενέργειες ώστε να σώσει τον χρυσό της Ελλάδας με κίνδυνο της ζωής των στελεχών της, και ύστερα να διεξάγει τις απολύτως δυνατές πράξεις διαχείρισης και υποστήριξης της ελληνικής κυβέρνησης από τρεις χώρες του εξωτερικού· ενώ και η υπό κατοχή Διοίκηση, όπως σημειώθηκε, κατέβαλε κάθε δυνατή προσπάθεια

¹⁵⁹⁶ Ψαλιδόπουλος, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυητρία της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014, σελ. 342-343.

για την διαχείριση των συμφερόντων του Ελληνικού Λαού. Κατά την δύσκολη περίοδο ανασυγκρότησης που ακολούθησε, η ΤτΕ με τα περιορισμένα θεσμικά μέσα που διαχρονικώς διέθετε επιχείρησε σταδιακά την εμπέδωση από τα υποκείμενα του δημοσίου βίου των αρχών της νομισματικής ισορροπίας, μέσω της δημιουργίας ρευστότητας και της ανάκτησης του ελέγχου των νομισματοπιστωτικών εξελίξεων (1944-1953). Κατά τις δεκαετίες του 1950 και του 1960 η ΤτΕ στάθηκε αρωγός των κυβερνήσεων, κατά την υλοποίηση των οικονομικών προγραμμάτων που μόνες οι τελευταίες κατέστρωναν· ενώ, η κεντρική τράπεζα υπενθύμιζε πάντοτε, στο μέτρο των δυνατοτήτων της, τα «αντιδημοφιλή» προαπαιτούμενα της διαίωσης της ανάπτυξης που επιτεύχθηκε. Η Ελλάδα μετατράπηκε σε μια μεσαίου εισοδήματος αγροτοβιομηχανική οικονομία, πλήρως προσαρμοσμένη την εποχή του *Bretton Woods*, πολύ μακριά από τα ανεπιτυχή οικονομικά μοντέλα των γειτονικών της χωρών. Από τα χρόνια της στρατιωτικής δικτατορίας και έπειτα, το τεχνοκρατικό στοιχείο συμπυκνώνεται περισσότερο στις δημόσιες παρεμβάσεις της Διοίκησης της ΤτΕ, ίσως γιατί αντιλαμβάνεται περισσότερο και η ίδια ότι έτσι της δίνεται η δυνατότητα διαφοροποίησης από τις βασικές οικονομικές επιλογές της κυβέρνησης· με τον τρόπο αυτό, αν και υπό διοίκηση διορισμένη από το καθεστώς, το ίδρυμα διασώζει το κύρος του. Στα χρόνια (1971-1984), υπό δυσμενείς διεθνείς οικονομικές συνθήκες (δύο πετρελαϊκές κρίσεις, καθεστώς κυμαινόμενων συναλλαγματικών ισοτιμιών) η νομισματική αρχή του τόπου διαχειρίζεται την μετάβαση των εθνικών οικονομικών δεδομένων από την κρατούσα ως τότε πολιτική ενίσχυσης της ζήτησης σε αυτήν της υποστήριξης της προσφοράς. Εξ άλλου, η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος και η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ, αρχίζουν να προδιαγράφουν την μοίρα και της ίδιας ως ισχυρής και ανεξάρτητης νομισματικής αρχής. Στα επόμενα χρόνια, ο «συσχετισμός δυνάμεων» μεταξύ ΤτΕ και πολιτικής ηγεσίας χαρακτηρίζεται από την επιβεβαίωση της ισχύος των δημοκρατικά νομιμοποιημένων και πλειοψηφουσών στις συνεδριάσεις της Νομισματικής Επιτροπής Κυβερνήσεων· ωστόσο, οι διατυπώσεις των Εκθέσεων των Διοικητών της (ιδίως των Ξεν. Ζολώτα και Δημ. Χαλικιά) δείχνουν σταδιακά απόλυτη προσαρμογή στο στυλ μιας ουσιαστικώς ανεξάρτητης νομισματικής αρχής, στην οποία η ΤτΕ σύντομα πρόκειται να μετατραπεί· φυσικά, η εξέλιξη αυτή λαμβάνει χώρα υπό την ανοχή των Κυβερνήσεων, που παραχωρούν πεδίο ελευθερίας στην κεντρική τράπεζα ώστε να καταστεί δυνατή η προσχώρηση στην ΟΝΕ. Η ουσιαστική ανεξαρτησία της νομισματικής αρχής γίνεται τελικά πράξη και θεσμικώς, στο κατώφλι της ένταξής της στο ΕΣΚΤ το 1998.

Εξ άλλου (β), στις θεσμικές και πολιτικές ιδιομορφίες του πλαισίου αναφοράς της ΤτΕ, από τα αποτελέσματα της έρευνα προκύπτει ότι το ίδρυμα κλήθηκε ν' ασκήσει νομισματική πολιτική σε μια χώρα όπου κατά παράδοση κυριαρχεί απολύτως η εκτελεστική εξουσία, η οποία ασκεί την οικονομική πολιτική πολλές φορές χωρίς καθόλου συνυπολογισμό των ιδιαιτεροτήτων της σταθερότητας του νομίσματος. Η τάση αυτή πολλές φορές ήταν βεβαίως δικαιολογημένη, αν όχι και αναπόφευκτη, εξεταζόμενη στο πλαίσιο της ιστορίας της Ελλάδας, η οποία δεν φείδεται δραμάτων, ενώ υποκείμενά της είναι ένας λαός με έντονη πολιτική κουλτούρα και επιφυλακτικότητα (sic) προς τις συγκλίσεις και τους συμβιβασμούς. Στο πλαίσιο αυτό, η ΤτΕ δεν είχε, μέχρι την θεσμική μεταρρύθμιση που σήμανε η εισδοχή της στο ΕΣΚΤ, τη δυνατότητα να αντισταθμίσει επαρκώς τις νομισματικές επιπτώσεις των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, λόγω της πιστωτικής πολιτικής που της επιβαλλόταν διαδοχικώς από τις επεκτατικές επιλογές των κυβερνήσεων. Εξ άλλου, βάσει των ελληνικών Συνταγμάτων που ίσχυσαν κατά τη διάρκεια των εξεταζόμενων χρόνων, δεν θα μπορούσε ν' αναγνωριστεί κανονιστική αυτονομία σε οποιαδήποτε διοικητική αρχή, ακόμη και καθ' ύλην αυτοδιοικούμενη, αυξάνοντας έτσι την εξάρτησή της από την κυρίαρχη κεντρική πολιτική εξουσία· ενώ, βάσει του εκτεθέντος νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου που διείπε την λειτουργία της ΤτΕ μέχρι και την ένταξή της στο ΕΣΚΤ, δεν θα ήταν υπερβολή η διαπίστωση ότι η κεντρική τραπεζική αρχίζει ν' ασκείται ουσιαστικώς στην Ελλάδα μόλις τον Ιούνιο του 1998.

Όπως αναλυτικά αναφέρθηκε στην Παράγραφο 2.2.2, το καθεστώς ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών στην «πολιτική» και στην «οικονομική» συνιστώσα του: προκειμένου για τη διερεύνηση του βαθμού συνδρομής της πρώτης, ως κρίσιμες ενδείξεις αναφέρονται η καταστατική σχέση της κεντρικής τράπεζας με την εκτελεστική εξουσία στο πολίτευμα¹⁵⁹⁷, οι διαδικασίες επιλογής και απομάκρυνσης της ηγεσίας της, η προβλεπόμενη διάρκεια της θητείας της τελευταίας, η πιθανή συμμετοχή εκπροσώπων του κράτους στο όργανο διοίκησης της τράπεζας και τα σχετικά δικαιώματα που αρύονται από αυτή (π.χ. νομοθετική πρόβλεψη έγκρισης των πράξεων οικονομικής πολιτικής από την κυβέρνηση), όπως και η εν γένει τυπολογία της σχέσης των εκπροσώπων της εκτελεστικής εξουσίας με την τράπεζα ολιστικώς θεωρούμενης¹⁵⁹⁸.

¹⁵⁹⁷ Όπως αποτυπώνεται στο καταστατικό της τράπεζας και στο εν γένει νομοθετικό πλαίσιο που οριοθετεί τη δράση της και τις δυνατότητες κυβερνητικών παρεμβάσεων στο έργο της.

¹⁵⁹⁸ Βλ. σε *Bade, R., and M. Parkin*, 'Central Bank Laws and Monetary Policy' Unpublished Manuscript, University of Western Ontario, 1982· και την επικαιροποίησή του, σε *Parkin, M.*: 'Central Bank Laws and Monetary Policy

Ενώ, προκειμένου για την «οικονομική» θεώρηση της ανεξαρτησίας, ως «μονάδα μέτρησης» προτείνεται η ελευθερία της τράπεζας να κάνει χρήση των εργαλείων νομισματικής πολιτικής χωρίς κυβερνητικές παρεμβάσεις· συγκεκριμένα, οι *Grilli, Masciandaro* και *Tabellini*¹⁵⁹⁹ όρισαν συγκεκριμένα κριτήρια για την συγκεκριμενοποίηση της «οικονομικής ανεξαρτησίας» αυτής των κεντρικών τραπεζών, που διαχωρίζονταν σε αυτά που εξετάζουν τις προϋποθέσεις της νομισματικής χρηματοδότησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων (α) και σε αυτά που εξετάζουν τα νομισματικά μέσα που διαθέτει η κεντρική τράπεζα (β). Στη υπό (α) κατηγορία, ανήκουν η μη αυτόματη άμεση πιστωτική δυνατότητα, η άμεση πιστωτική δυνατότητα σε επιτόκια της αγοράς, η προσωρινή άμεση πιστωτική δυνατότητα, η περιορισμένη άμεση πιστωτική δυνατότητα και η μη συμμετοχή της κεντρικής τράπεζας στην πρωτογενή αγορά κυβερνητικών χρεογράφων· ενώ στην υπό (β) κατηγορία, το κατά πόσον το προεξοφλητικό επιτόκιο ορίζεται από την κεντρική τράπεζα και η συνδρομή (ή μη) αποκλειστικής (ή μη) αρμοδιότητας της κεντρικής τράπεζας για την εποπτεία της λειτουργίας των εμπορικών και των επενδυτικών τραπεζών. Έτσι, η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας μπορεί να νοηθεί διττώς: Είτε ως προς τη χρήση μέσων άσκησης νομισματικής πολιτικής, είτε ως προς τη θέση στόχων και αιτημάτων πολιτικής σε γενικότερο επίπεδο¹⁶⁰⁰. Άλλοι εκπρόσωποι της θεωρίας συμπεριλαμβάνουν στην έννοια της ανεξαρτησίας και την ελευθερία επιλογής προσωπικού εκ μέρους του οργανισμού, προκειμένου να μπορέσει *de facto* ν' ασκήσει τις καταστατικές του αρμοδιότητες αποτελεσματικά.

Υπάγοντας τις γενικές αυτές παρατηρήσεις στα κατ' ιδίαν χαρακτηριστικά οργάνωσης και λειτουργίας της ΤτΕ, όπως αυτά ίσχυσαν μέχρι και τον εκσυγχρονιστικό ν. 2548/1997, προκύπτει ότι παρά τις *ab initio* καταστατικές προβλέψεις που προέβλεπαν την ανεξάρτητη λειτουργία

Outcomes: A Three Decade Perspective', Prepared for the session "Central Bank Independence: Reality or Myth?" organized by Thomas Cargill (University of Nevada-Reno) at the meetings of the American Economic Association, San Diego, January 4, 2013, University of Western Ontario, December 2012, *Alesina, A.*, 'Macroeconomics and Politics' in NBER Macroeconomics Annual 1988 Vol. 3 (edt: Fischer, S.), MIT Press, 1988, p. 17-52.

¹⁵⁹⁹ Σε *Grilli, V., Masciandaro, D. and Tabellini, G.*, 'Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries', in *Economic Policy* 13 (Oct 1991), p. 341-392.

¹⁶⁰⁰ *McCallum, B.*, 'Crucial Issues Concerning Central Bank Independence', NBER Paper 5597, Washington, 1996.

της¹⁶⁰¹, υπό την πίεση της Δημοσιονομικής Επιτροπής της ΚτΕ (Παράγραφος 6.1), η ισχύσασα νομοθεσία αντέκειτο σε κάθε έννοια ανεξαρτησίας. Όπως αναλυτικά αναφέρθηκε (Παράγραφος 6.14), καθ' όλη σχεδόν τη διάρκεια του βίου της ΤτΕ ως αυτόνομης εθνικής νομισματικής αρχής, ίσχυσαν νομοθετήματα που καταλύουν κάθε έννοια ουσιαστικής ανεξαρτησίας της ΤτΕ έναντι της πολιτικής εξουσίας. Οι ρυθμίσεις που οριοθετούσαν το θεσμικό και λειτουργικό *status* της ΤτΕ προέβλεπαν ότι το πλαίσιο της ασκούμενης νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής καθορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο¹⁶⁰², ότι επιτρέπεται στην Τράπεζα της Ελλάδος η χορήγηση προκαταβολών και η προεξόφληση τίτλων του Δημοσίου¹⁶⁰³, ότι «η πιστωτική λειτουργία τελεί υπό κρατικό έλεγχο και κατευθύνεται στην ενίσχυση κλάδων της οικονομίας», και ότι «η πιστωτική πολιτική χαράσσεται από την Κυβέρνηση»¹⁶⁰⁴. ενώ, τέλος, απαιτείτο ακόμη η έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου επί αποφάσεων της ΤτΕ, δια των οποίων τροποποιούνταν τα επιτόκια υφισταμένων τραπεζικών συμβάσεων, καταθέσεων ή ομολόγων¹⁶⁰⁵. Η απλή αντιπαραβολή των πορισμάτων αυτών με τους δείκτες ανεξαρτησίας που προπαρατίθενται, αρκεί για την επιβεβαίωση του συμπεράσματος. Ως αναγκαίο συμπλήρωμα της έλλειψης ουσιαστικής ανεξαρτησίας της ΤτΕ, παρέλκει φυσικά και κάθε συζήτηση περί καθεστώτος λογοδοσίας επί των πεπραγμένων της.

Στο πλαίσιο αυτό, προκύπτει ένα συμπέρασμα αξιολογικό και ένα θεσμικό: το πρώτο αφορά στην τελική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της ελληνικής κεντρικής τράπεζας κατά την άσκηση των απονεμημένων σε αυτήν αρμοδιοτήτων· παρά τις έντονες θεσμικές, κανονιστικές, πολιτικές και οικονομικές δυσχέρειες που αντιμετώπισε, η ΤτΕ αποδείχθηκε στην πράξη ένας από τους πιο αποτελεσματικούς και αξιόπιστους θεσμούς της ελληνικής οικονομίας. Η μεγαλύτερη επιτυχία της να είναι, ίσως, ότι υπενθύμιζε συχνά σε επίπεδο δημόσιου διαλόγου ότι για ζητήματα άσκησης νομισματικής πολιτικής,

¹⁶⁰¹ Βλ. τον ιδρυτικό νόμο της Τραπεζής της Ελλάδος, υπ' αριθμ. 3424 της 7^{ης} Δεκεμβρίου 1927 (Α' 298), κυρώθηκε το ν.δ. της 10^{ης} Νοεμβρίου 1927, που είχε επικυρώσει τη σύμβαση ανάμεσα στο Ελληνικό Δημόσιο και την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος. Σχέδιο του Καταστατικού της Τράπεζας κυρώθηκε ως προσάρτημα στην Σύμβαση της Βιέννης.

¹⁶⁰² Βλ. αρθρ. 3 παρ. 1 ν. 1266/1982 (Α' 81).

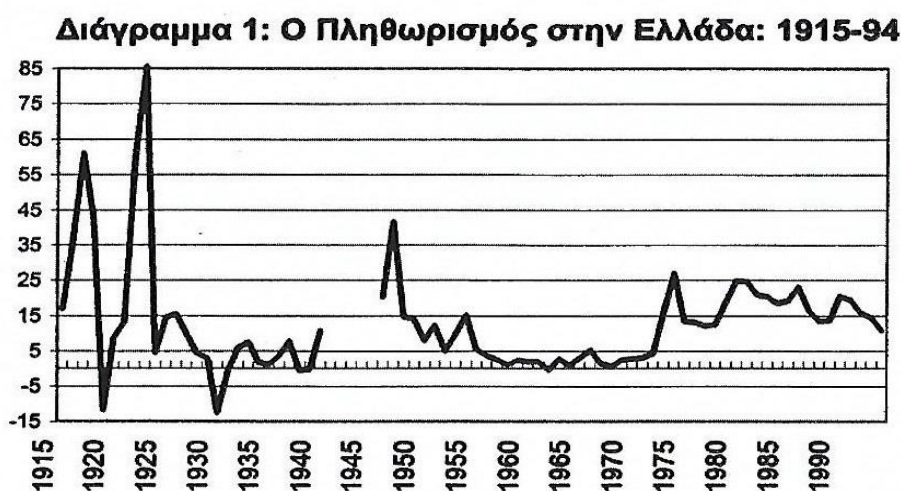
¹⁶⁰³ Βλ. τις διατάξεις του α.ν. 233 της 29/30 Μαρτίου 1945.

¹⁶⁰⁴ Βλ. τις διατάξεις του αρθρ. 1 του ν.δ. 588/1948 (Α' 85).

¹⁶⁰⁵ Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 2 του ν.δ. 588/1948 (Α' 85).

ήτοι μη υποθήκευσης του βιοτικού επιπέδου των επόμενων γενεών, η προσέγγιση που προσηύκει είναι πρωτίστως τεχνική.

Ο Αλογοσκούφης υπενθυμίζει εν προκειμένω, παραθέτοντας το ακόλουθο διάγραμμα επί της διακύμανσης του βασικού οικονομικού μεγέθους που καταδεικνύει την σταθερότητα του νομίσματος¹⁶⁰⁶, ότι (και) σε επίπεδο αριθμών η ΤτΕ υπηρέτησε τον ρόλο της επαρκώς:



Σε κάθε περίπτωση, θα ήταν άδικο να επωμισθεί μια τύποις νομισματική αρχή (εν όψει της επιβαλλόμενης από τις κυβερνήσεις πιστωτικής πολιτικής) την ευθύνη μιας πτώχευσης (1932) και μακρών περιόδων υψηλού πληθωρισμού (1944-1953, 1980-1994) χωρίς θεσμικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας και ουσιαστικές δυνατότητες αυτόνομης παρέμβασης στην ασκούμενη κυβερνητική πολιτική. Το δεύτερο, ως χαρακτηρισμός της εν γένει αυτόνομης ιστορικής πορείας της ελληνικής κεντρικής τράπεζας ως νομισματικής αρχής, είναι ότι θα της ταίριαζε περισσότερο ο χαρακτηρισμός του «εμμονικού καθηγητή», παρά του ισχυρού *veto player* του πολιτεύματος.

* * *

¹⁶⁰⁶ Αλογοσκούφης, Γ., «Η Τράπεζα της Ελλάδος και ο Πληθωρισμός: Ανεξαρτησία και Δημοκρατικός Έλεγχος», Ε21 – Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21^{ου} Αιώνα, Ερευνητική Μονογραφία Νο 1, Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα, Αθήνα 1996, σελ. 3.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

Συγκριτική προσέγγιση και αξιολόγηση
των καθεστώτων ανεξαρτησίας και λογοδοσίας
του Federal Reserve System, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας
και της Τράπεζας της Ελλάδος-

Στο κεφάλαιο αυτό, τέταρτο και τελευταίο του Ειδικού Μέρους της μελέτης, θα επιχειρηθεί μια συγκριτική προσέγγιση των πορισμάτων επί της οργάνωσης, ανεξάρτητης λειτουργίας και δημοκρατικής λογοδοσίας των τριών κεντρικών τραπεζών που προέκυψαν από τα τρία προηγούμενα Κεφάλαια. Όπως προδιαγράφηκε ήδη από τον πρόλογο της μελέτης, η ευθεία σύγκριση μεταξύ των κεντρικών τραπεζών που εξετάσαμε θα ήταν αδόκιμη λόγω αντικειμένου. Αφ' ενός, γιατί οι κεντρικές τράπεζες ενός ομοσπονδιακού κράτους, ενός ενιαίου κράτους και μιας μεταεθνικής ένωσης κυρίαρχων κρατών λειτουργούν επί τη βάση διαφορετικών αφηρητών, σχεδιασμού και αναγκών. Αφ' ετέρου, γιατί η τοποθέτηση μιας κεντρικής τράπεζας (α) εντός του προεδρικού πολιτεύματος των ΗΠΑ με την αυστηρή διάκριση των εξουσιών που το διέπει, (β) εντός του ελληνικού κοινοβουλευτικού πολιτεύματος -με όλες τις μορφές του από το 1929 ως το 1998- με (απολύτως, ανά περιόδους) χαλαρή διάκριση των εξουσιών και (γ) εντός του συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρουσιάζει μεγάλη οργανωτική διασπορά και λειτουργική αυθεντία ανά περίπτωση. Εξ άλλου, στις καταληκτικές παρατηρήσεις του Έκτου Κεφαλαίου διατυπώθηκε ξεχωριστά (για τους λόγους που αναφέρθηκαν) μεγάλο μέρος των πορισμάτων μας σχετικά με την ανεξαρτησία και τη λογοδοσία της ΤτΕ κατά τη διάρκεια του αυτόνομου βίου της εκτός ΕΣΚΤ, συνεπώς οι αναφορές μας στην ΤτΕ θα είναι περιορισμένες, όπου αυτό είναι αναγκαίο. Επίσης, θα γίνουν ορισμένες συγκριτικές παρατηρήσεις (ιδίως ιστορικής φύσης) επί της γερμανικής κεντρικής τράπεζας, ιδίως λόγω του ότι αποτέλεσε πρότυπο για την οργάνωση και λειτουργία της ΕΚΤ.

Το εργαλείο υπέρβασης των ως άνω δυσχερειών αναφορικά με τη συγκριτική προσέγγιση των τριών κεντρικών τραπεζών αποτέλεσε η αναλυτική προσέγγιση των εννοιών της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας, την οποία ήδη επιχειρήσαμε στο Γενικό Μέρος της μελέτης. Πράγματι, δείχθηκε στο πλαίσιο των τριών πρώτων κεφαλαίων ότι (α) η θέσπιση του καθεστώτος ανεξαρτησίας τους δικαιολογείται ιστορικά και είναι ανεκτή θεσμικά στο πλαίσιο της δυτικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, (β) η εμπιστοσύνη στις κεντρικές τράπεζες εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας επιβεβαιώνεται διαρκώς, νομιμοποιώντας την ανεξαρτησία αυτή, ιδίως μέσω της *'output legitimacy'*, (γ) τα αποτελέσματα της ασκήσεως της

ανεξαρτησίας είναι ευνοϊκά για το δημόσιο συμφέρον και υπερακοντίζουν το δημιουργούμενο έλλειμμα άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, (δ) τα μέσα δημοκρατικής λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών είναι παρόμοια παγκοσμίως με μικρές εξαιρέσεις, αποτελούν δε αυστηρώς έλεγχο νομιμότητας και «άκρων ορίων» άσκησης της διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους των κεντρικών τραπεζών. Εξ άλλου, η καταγραφή των δεικτών ανεξαρτησίας και λογοδοσίας των ανεξάρτητων τραπεζών, εν είδει ποσοτικοποίησης των εννοιών αυτών, βοηθάει επίσης στην παράκαμψη των διαφορών των εξεταζόμενων ιδρυμάτων και στην συγκριτική επισκόπησή τους, κατά το δυνατόν. Μέσω της συλλογιστικής πορείας αυτής, καταλήγουμε στο ότι σειρά ιστορικών και πολιτικών γεγονότων κατέστησε πράγματι *de facto* αναγκαία την ευρεία ανεξαρτησία την οποία οι κεντρικές τράπεζες απολαμβάνουν στις μέρες μας· ότι η άσκησή της λαμβάνει χώρα εκ μέρους των κεντρικών τραπεζών εν πολλοίς σε κλίμα αυτοπεριορισμού· ότι τα αποτελέσματα στις δυτικές οικονομίες ιστορικά δικαιολογούν τον ρόλο αυτό των κεντρικών τραπεζών· ότι ο αποτελεσματικός έλεγχος των εκλεγμένων επί της άσκησης των αρμοδιοτήτων των κεντρικών τραπεζών είναι (και πρέπει να παραμείνει) κατ' αρχήν έλεγχος ορίων.

Πλέον, στο πλαίσιο της ως άνω συλλογιστικής πορείας, απομένει η υπαγωγή των μέχρι τώρα επιμέρους πορισμάτων στα ότι (ε) τα κεκτημένα των κεντρικών τραπεζών δικαιολογούνται στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, ιδίως από δογματικής άποψης, και (στ) στο ότι μιας και κάθε άλλο παραδοσιακό μέσο λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών καθίσταται ανεπαρκές εντός του πλαισίου αυτού, μόνος αποτελεσματικός *veto player* απομένει ο εθνικός και υπερεθνικός δικαστής. Έτσι, ως τελική υπαγωγή στο πλαίσιο της μελέτης, θα επιχειρηθεί:

(i) η δικαιολόγηση της διασταύρωσης της ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας με τους λοιπούς θεσμούς της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, ιδίως στην πλέον σύγχρονη μορφή του πολιτεύματος· στο πλαίσιο αυτό, θ' αναφερθούμε σε δομικά χαρακτηριστικά του δημοκρατικού κοινοβουλευτικού πολιτεύματος που δικαιολογούν και *a priori* την λειτουργία ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών και με όρους παραδοσιακού Συνταγματικού Δικαίου, υπό τις βασικές προϋποθέσεις που θέτει το πολίτευμα γι' αυτή την συνύπαρξη – ιδίως την αποτελεσματική λογοδοσία της κεντρικής τράπεζας. Και,

(ii) η διατύπωση της πρότασής μας σχετικά με την αναγκαία εξέλιξη του δικαστικού λειτουργού, με στόχο την «τεχνοκρατική αντιστάθμιση» του ελεγχόμενου εν προκειμένω πεδίου. Για λόγους συνέχειας και συστηματικής ενότητας, η συγκριτική ανάλυση που ακολουθεί γίνεται

και πάλι επί του διπόλου ανεξαρτησία-λογοδοσία (βλ., αντιστοίχως, Παραγράφους υπό 1 και 2 του Κεφαλαίου), ενώ για την διατύπωση των δογματικής φύσης συμπερασμάτων επιφυλάξαμε την τελευταία Παράγραφο (υπό 7.3), ως επιβεβαίωση των ειδικότερων πορισμάτων της μελέτης από τις θεμελιώδεις αρχές της επιστήμης του Συνταγματικού Δικαίου. Ένα εκ των πλέον ενδιαφερόντων *debate* Συνταγματικού Δικαίου, καταλήγει στα συμπεράσματά του.

7.1. Κράτη, κρίσεις και κεντρικές τράπεζες: Διαφορετικές ανάγκες, ενιαία αντιμετώπιση

Όπως προκύπτει από την συγκριτική επισκόπηση των αποτελεσμάτων της έρευνάς μας στα τρία προηγούμενα κεφάλαια, και οι τρεις κεντρικές τράπεζες αποτελούν μια απόπειρα «θεσμικής απάντησης» σε περιόδους οικονομικής κρίσης, ενώ κατά την διάρκεια του βίου τους λειτούργησαν ως ανάχωμα στους συνεχώς αυξανόμενους και ποσοτικώς εξελισσόμενους κινδύνους που αντιμετώπιζε το εθνικό νόμισμα και το χρηματοπιστωτικό σύστημα. Το «διεθνές *consensus*» επί του ότι ο καταλληλότερος θεσμός για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής είναι μια κεντρική τράπεζα αποτέλεσε την διεθνή διάσταση της *output legitimacy* των κεντρικών τραπεζών, ενώ η διατήρηση της ανεξαρτησίας του θεσμού προϊόντων των ετών η διαχρονική διάστασή της. Όπως θα σημειωθεί, παρουσιάζονται επιμέρους διαφοροποιήσεις των τριών μοντέλων που μελετήθηκαν, κυρίως αναφορικά με τον περισσότερο δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα τους (ιδίως στην αρχή του βίου τους), με το εύρος των αρμοδιοτήτων τους και με τα είδη του ελέγχου των πεπραγμένων τους, με έμφαση στην ένταση του δικαστικού ελέγχου επ' αυτών.

* * *

Στο «αμερικανικό παράδειγμα» (Κεφάλαιο Τέταρτο), δείξαμε ότι η θεσμική μεταρρύθμιση¹⁶⁰⁷ ήρθε μετά την εμφάνιση σημαντικών

¹⁶⁰⁷ Μετά και από προτάσεις της *National Monetary Commission*, που δημιουργήθηκε με τον *Aldrich-Vreeland Act* του 1908 (ch. 229, §§17-18, 35 Stat. 546, 552-53, 1908), προκειμένου να σχεδιάσει την προσηκούσα μόνιμη λύση στα προβλήματα της έλλειψης ρευστότητας και των τραπεζικών πανικών, βλ. σε *Emerson, C.*, 'The Illegal Actions of the Federal Reserve: An Analysis of How the Nation's Central Bank Has Acted Outside the Law in Responding to the Current Financial Crisis', in 1, *William & Mary Business Law Review*, 109, 2010, p. 112, και από εκεί περαιτέρω παραπομπή σε *Whitehouse, M.*, 'Paul Warburg's Crusade to Establish a Central Bank in the United States', *The Region*, May 1989.

at <http://www.minneapolisfed.org/publicationspapers/pubdisplay.cfm?id=3815> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

αναταραχών (*panics*) στην οικονομία της χώρας - ιδίως του «πανικού» του 1907, μιας από τις πλέον καταστροφικές χρονιές στην αμερικανική οικονομική ιστορία¹⁶⁰⁸ -, που συνοδεύονταν από αναρίθμητες πτωχεύσεις τραπεζικών ιδρυμάτων αλλά και επιχειρήσεων¹⁶⁰⁹. Η *FED* ιδρύθηκε σύμφωνα με την ήδη διαμορφωθείσα ιδέα στην Ευρώπη, ότι μόνο μια κεντρική τράπεζα θα μπορούσε να δώσει λύση τόσο στα προβλήματα της αστάθειας του τραπεζικού τομέα, όσο και της έλλειψης ρευστότητας στην οικονομία¹⁶¹⁰. Οι κρίσεις που ακολούθησαν, ιδίως η μεγάλη κρίση της δεκαετίας του 1930¹⁶¹¹, θεμελίωσαν σταδιακά όλο και βαθύτερα το θεσμικό υπόδειγμα της κεντρικής τράπεζας στο αμερικανικό πολιτικό σύστημα, με την πορεία αυτή να μην αναστρέφεται μέχρι και την τελευταία οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση.

Η ιδιαιτερότητα της αμερικανικής κεντρικής τράπεζας έγκειται ότι κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της ελεγχόταν σχεδόν ολοκληρωτικά από το ιδιωτικό τραπεζικό σύστημα και από τεχνοκράτες οικονομολόγους¹⁶¹², με την πολιτική διάσταση του ζητήματος να περιορίζεται στις διαφωνίες μεταξύ Δημοκρατικών και Ρεπουμπλικάνων

¹⁶⁰⁸ *The Federal Reserve Bank of Minneapolis*, ['Born of a panic: Forming the Federal Reserve System'](#), 1988, και *The Federal Reserve Bank of Minneapolis*, ['Born of a Panic: Forming the Fed System - The Region - Publications & Papers'](#), 2014. Βλ. σύντομο ιστορικό της περιόδου σε *Jalil, A.*, 'A New History of Banking Panics in the United States, 1825-1929: Construction and Implications', *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 7, July 2015, p. 295-330, και σε *Powell, G.*, 'America's Central Bank: The History and Structure of the Federal Reserve', *Speech At the West Virginia University College of Business and Economics Distinguished Speaker Series, Morgantown, West Virginia, March 28, 2017* at <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/powell20170328a.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁶⁰⁹ Βλ. σε *Board of Governors of the Federal Reserve System, Publications Committee*, 'The Federal Reserve System: Purposes and Functions 2', 9th Edition, 2005.

¹⁶¹⁰ Μέσω τόσο των δομικών πλεονεκτημάτων που απορρέουν από την ίδια τη λειτουργία μιας κεντρικής τράπεζας, όσο και της σύνδεσης του δείκτη παροχής ρευστότητας με τα στοιχεία ενεργητικού των τραπεζών, βλ. *Whitehouse, M.*, 'Paul Warburg's Crusade to Establish a Central Bank in the United States', *The Region*, May 1989 at <http://www.minneapolisfed.org/publicationspapers/pubdisplay.cfm?id=3815> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁶¹¹ *Sue, P.*, 'Reform of the Federal Reserve System in the Early 1930s: The Politics of Money and Banking', Garland, 1993.

¹⁶¹² *Simonhoff, H.*, 'Saga of American Jewry, 1865-1914: Links Of an Endless Chain', Arco Publishing Co., 1959, p. 375-379. Για τις αντιδράσεις του πολιτικού συστήματος (ιδίως των Δημοκρατικών) στο σχέδιο αυτό εξάρτησης της κεντρικής τράπεζας από ιδιωτικά επιχειρηματικά συμφέροντα, βλ. *Johnson, R.*, 'Historical Beginnings: The Federal Reserve', *Mary Jane Coyle ed.*, 1999. Για περισσότερα στοιχεία, βλ. και σε επόμενο κεφάλαιο σχετικά με το *FRS*.

αναφορικά με τη νέα μορφή της κεντρικής τράπεζας¹⁶¹³. Μεταξύ των μοντέλων των πολλών κεντρικών τραπεζών «τοπικού χαρακτήρα» (με πλεονέκτημα την καλύτερη γνώση των οικονομικών ιδιαιτεροτήτων κάθε περιοχής της χώρας¹⁶¹⁴) και της μιας κεντρικής εποπτικής αρχής. Ως συμβιβαστική λύση, τελικώς προκρίθηκε η ίδρυση περισσότερων μεν της μιας κεντρικών τραπεζών (8 έως 12), σχηματοποιώντας τη λύση που ακολουθήθηκε τελικά με την ψήφιση του ιδρυτικού νόμου του *FRS*. Πέρα από την πρακτική ανάγνωση της επιλεγείσας διάρθρωσης του συστήματος κεντρικών τραπεζών, η λειτουργία περιφερειακών εποπτικών αρχών αντικατοπτρίζει την ομοσπονδιακή δομή του αμερικανικού κράτους, μεταλαμπαδεύοντας την φεντεραλιστική πολιτική κατεύθυνση και στο επίπεδο της εποπτείας επί της χρηματαγοράς.

* * *

Αυτό το «κατά τόπον» *debate* δεν έχει φτάσει σε τελική απάντηση μέχρι και σήμερα—ενδεικτικές οι διαφωνίες μεταξύ Αμερικανών και Ευρωπαίων σχετικά με την οργανωτική μορφή της υπό ίδρυση γερμανικής κεντρικής τράπεζας στα πρώτα χρόνια μετά τον Β' ΠΠ: η βρετανική εμπειρία της ενιαίας ισχυρής *Bank of England*, οι καλές σχέσεις της τελευταίας με την *Reichsbank*¹⁶¹⁵ και η βούληση αποφυγής των επιπρόσθετων λειτουργικών εξόδων επικράτησαν της αμερικανικής τακτικής του «διαίρει (τον ηττημένο) και βασίλευε», η οποία προωθούσε την αντιγραφή της αποκεντρωμένης διάρθρωσης του *Federal Reserve System*. Έτσι,

¹⁶¹³ Για την εξιστόρηση των γεγονότων της μεγάλης αντιπαλότητας στο πλαίσιο της προεδρικής εκλογής του 1912, μεταξύ του ως τότε Ρεπουμπλικάνου Προέδρου William Howard Taft, του επίσης Ρεπουμπλικάνου πρώην Προέδρου Theodore Roosevelt, του Eugene Debs και του Δημοκρατικού Κυβερνήτη του New Jersey Woodrow Wilson, βλ. σε Goodwin, D.-K., 'The Bully Pulpit: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and the Golden Age of Journalism', New York, Simon and Schuster, 2014.

¹⁶¹⁴ Βλ. σχετικά το 'Glass – Willis Plan', που είχε διατυπωθεί ως αντίλογος στα σχέδια του Aldrich. Εξ άλλου, ως αντίλογος στις ρεπουμπλικανικές προτάσεις σχετικά με τη δημιουργία μιας μόνο ενιαίας κεντρικής τράπεζας, η απάντηση ήταν ότι:

'In the United States, with its immense area, numerous natural divisions, still more numerous competing divisions, and abundant outlets to foreign countries, there is no argument, either of banking theory or of expediency, which dictates the creation of a single central banking institution, no matter how skillfully managed, how carefully controlled, or how patriotically conducted'.

(H.R. 7837, 1913).

¹⁶¹⁵ Παρά, μάλιστα, την θεώρησή της από πολλούς ως κλάδο του ναζιστικού μηχανισμού.

προέκυψε η ίδρυση της ενιαίας *BdL*¹⁶¹⁶. Στο πλαίσιο της «συμβιβαστικής επίλυσης της διαφοράς» μεταξύ των συμμάχων, οι κεντρικές τράπεζες των *Länder* (*LZBs*) διατηρήθηκαν σε ισχύ ως κεντρικές τράπεζες των κρατιδίων, σύμφωνα με την αμερικανική πρόταση. Ωστόσο η βρετανική οπτική επικράτησε και επί του ζητήματος της ίδρυσης της *BdL* υπό την μορφή «πλήρους κεντρικής τράπεζας», αντί του εποπτικού και συντονιστικού συμβουλίου (*'Board of Managers'/'Direktorium'*) των επιμέρους κεντρικών τραπεζών, που είχαν προτείνει οι Αμερικανοί. Η ψήφιση του *Gesetz über die Deutsche Bundesbank* (*BBankG*) της 26ης Ιουλίου 1957 σήμανε την ίδρυση της *Bundesbank* ως αποκλειστικής κεντρικής τράπεζας και την διατήρηση των *Landeszentralbank* ως αποκεντρωμένων υπηρεσιών αυτής.

Η δημιουργία της γερμανικής κεντρικής τράπεζας αποτέλεσε το «αντιδάνειο» των δυτικών χωρών στην κατεστραμμένη γερμανική οικονομία, με βασικό παρονομαστή την εκμηδένιση της αξίας του γερμανικού νομίσματος και την σχεδόν ολική καταστροφή των παραγωγικών δομών της χώρας. Συνδυαστικά με την αντικατάσταση του *Reichsmark* από το *Deutsche Mark*, βάσει σχετικής νομοματικής μεταρρύθμισης που εισήγαγε η στρατιωτική κυβέρνηση των Συμμάχων, οι σύμμαχοι συμφώνησαν αβίαστα ότι μια σύγχρονη κεντρική τράπεζα αποτελούσε *sune qua non* προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της κρίσης. Η σημασία της νεοϊδρυθείσας κεντρικής τράπεζας αποτυπώνεται και στην ευθεία πρόβλεψη του άρθρ. 88 του *Grundgesetz*, περί υποχρέωσης του ομοσπονδιακού νομοθέτη να ιδρύσει ομοσπονδιακή τράπεζα, επιφορτισμένη με το εκδοτικό προνόμιο· στο σημείο αυτό παρατηρείται και η βασική διαφορά της γερμανικής κεντρικής τράπεζας από το *FRS* αλλά και την ελληνική κεντρική τράπεζα, με τη συνταγματική πρόβλεψη να παρουσιάζει συστηματική αντιστοιχία με την πρόβλεψη «χρυσού κανόνα χρέους» στον τομέα της οικονομικής πολιτικής.

* * *

¹⁶¹⁶ Βλ. σε *Bibow, J.*, 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War', *The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004*, p. 2, 3, με περαιτέρω παραπομπή στον *Häuser, K.*, 'Gründung der Bank Deutscher Länder und Währungsreform', in *Geschichte der deutschen Kreditwirtschaft seit 1945*, Frankfurt 1998.

Στα καθ' ημάς, η Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) αρχίζει τη λειτουργία της στις 14 Μαΐου του 1928, υπό το πρίσμα της δημιουργίας ενός διεθνούς νομισματικού συστήματος βασιζομένου στον κανόνα συναλλάγματος-χρυσού¹⁶¹⁷, μα και της σύναψης του δανείου της χώρας με την Κοινωνία των Εθνών¹⁶¹⁸. Όπως δείξαμε, η ίδρυση της ΤτΕ αποτελεί αποτέλεσμα της δογματικής στάσης της Δημοσιονομικής Επιτροπής¹⁶¹⁹ της ΚτΕ, εν όψει της γενικότερης εκ μέρους της εξέτασης των οικονομικών συνθηκών της Ελλάδας λόγω του επικείμενου νέου δανεισμού της χώρας προς τον σκοπό της αποκατάστασης των προσφύγων. Συνεπώς, ενώ το *FRS* μοιράζεται με την ΕΚΤ τον πολιτικό και οικειοθελή χαρακτήρα της λήψης των αποφάσεων δημιουργίας των, η ΤτΕ αποτελεί μια «δοτή» κεντρική τράπεζα, βάσει αποφάσεων τεχνοκρατών ενός διεθνούς οργανισμού. Βασική σύσταση της Δημοσιονομικής Επιτροπής προς την Ελλάδα ήταν η εγκατάλειψη του «νόθου» εκδοτικού μοντέλου της Εθνικής Τράπεζας και η δημιουργία μιας κεντρικής τράπεζας χωρίς οιαδήποτε έκθεση σε επιχειρηματικούς κινδύνους και σε πολιτικές πιέσεις, οι οποίες οδηγούσαν στον δανεισμό του κράτους και στη ρύθμιση της κυκλοφορίας πέραν των οικονομικών *legum artis*. Συνεπώς, σε αντιστοιχία με το μεταγενέστερο γερμανικό μοντέλο, η ΤτΕ αποτελούσε την «τράπεζα του κράτους» από την αρχή της λειτουργίας της, σε αντίθεση με το *FRS* και την άμεση σχέση του με τον ιδιωτικό τραπεζικό τομέα. Στο ίδιο πλαίσιο, απαιτήθηκε η κατ' αποκλειστικότητα έκδοση τραπεζογραμμάτων, η αποξένωση από κάθε δραστηριότητα που προσομοιάζει σε κοινό εμπορικό τραπεζικό ίδρυμα, ο περιορισμός των εργασιών της σε ευκόλως ή αυτομάτως ρευστοποιήσιμες χορηγήσεις¹⁶²⁰, η μείωση του χρέους του Ελληνικού Δημοσίου προς την κεντρική τράπεζα και η συγκέντρωση σε αυτήν των ταμιακών δοσοληψιών του «στενού και του ευρύτερου δημοσίου τομέα», σε σημερινούς όρους,

¹⁶¹⁷ Κάτι που, κατά την ομιλία του πρώτου Διοικητή της ΤτΕ, Αλεξάνδρου Διομήδη, κατά τα επίσημα εγκαίνια του ιδρύματος στις 16 Μαΐου 1928, εξασφάλισε την πρόσδεση του νομίσματός μας «επί χρυσής βάσεως», συντελώντας αποφασιστικά προς τη νομισματική σταθερότητα. *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 6.

¹⁶¹⁸ Για ενδιαφέρουσες ιστορικές λεπτομέρειες από την περίοδο εκείνη, αναφορικά με την ίδρυση των κεντρικών τραπεζών σε πλειάδα ευρωπαϊκών κρατών, βλ. <http://moneyingreece.org/el/league-of-nations-and-central-banks> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 7.

¹⁶¹⁹ Οι αρμοδιότητες της οποίας προσομοιάζουν σε αυτές του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Economic and Financial Committee της Ευρωπαϊκής Ένωσης· at http://europa.eu/efc/welcome-economic-and-financial-committee-efc-website_en (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁶²⁰ Επί παραδείγματι, βραχυπρόθεσμα δάνεια ή προεξοφλήσεις.

περιλαμβανομένων δηλαδή και των δημοσίων επιχειρήσεων, όπως και η απόκτηση επαρκούς «καλύμματος» για την ρύθμιση της κυκλοφορίας των τραπεζογραμματίων της¹⁶²¹. Διαφορετικό το ζήτημα της μικτής μορφής υπό την οποία λειτουργεί ο οργανισμός ως και σήμερα, η οποία εξηγείται από την αντιστοιχία του μοντέλου με τις πρώτες κεντρικές τράπεζες της Σουηδίας και της Αγγλίας, όπως αυτό περιγράφηκε στο Πρώτο Κεφάλαιο¹⁶²².

* * *

Η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας παρουσιάζει ομοιότητες με τις προαναφερθείσες από την άποψη της καταστατικής προσήλωσης σε μια αυστηρή νομισματική πολιτική καθ' όλη την σταδιακή πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση που εγκαινίασαν οι Συνθήκες της Ρώμης¹⁶²³. Ήδη από την δεκαετία του 1960, με το *'Marjolin Memorandum'*¹⁶²⁴ και το «*Σχέδιο Barre*», αλλά και την «*Έκθεση Werner*»¹⁶²⁵ που ακολούθησε, τόσο η προσήλωση αυτή όσο και ο κεντρικός ρόλος των εθνικών κεντρικών τραπεζών έγινε σαφής ευθύς εξ αρχής. Χαρακτηριστικά, οι ως άνω συμφωνίες μεταξύ αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων «συνεπικουρήθηκαν» από την Συμφωνία μεταξύ των κεντρικών τραπεζών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας («ΕΟΚ») σχετικά με την καθιέρωση μηχανισμού βραχυπρόθεσμης νομισματικής στήριξης¹⁶²⁶, εκτός από την Απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών¹⁶²⁷ σχετικά με τη δημιουργία μηχανισμού μεσοπρόθεσμης χρηματοδοτικής συνδρομής μεταξύ των κρατών μελών της ΕΟΚ. Η νομισματική πολιτική συνέχισε ν' αποτελεί *in actu* την ραχοκοκαλιά της υπό διαμόρφωση

¹⁶²¹ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 59 επ..

¹⁶²² Βλ. ως άνω, υπό 1.1.1.

¹⁶²³ Πρόκειται για την ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (*'European Economic Community'*, *'EEC'*) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (*'European Atomic Energy Community'*, *'EURATOM'*), που τέθηκαν σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1958. Τα βήματα αυτά προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, πλαισίωσαν την ήδη ισχύουσα Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, που ιδρύθηκε το 1952 με περίοδο ζωής 50 ετών.

¹⁶²⁴ Βλ. σε *Sheller, H.*, *'The European Central Bank. History, Role and Functions'*, European Central Bank-Eurosystem, 2006, σελ. 14 επ..

¹⁶²⁵ Στις 8 Οκτωβρίου 1970.

¹⁶²⁶ Της 9ης Φεβρουαρίου 1970.

¹⁶²⁷ Της 22ας Μαρτίου 1971.

ΟΝΕ, με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Νομισματικής Συνεργασίας¹⁶²⁸ και τη δημιουργία του «Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος/«ΕΝΣ»¹⁶²⁹ να επισκιάζουν τις συντονιστικές διαδικασίες των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών¹⁶³⁰. Η προοικονομία αυτή επιβεβαιώθηκε μέσα από την διαδικασία των «Τριών Σταδίων» της «Έκθεσης *Delors*»¹⁶³¹ και τελικά ανήχθη σε πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο με την υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στις 7 Φεβρουαρίου του 1992. Στο πλαίσιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ, όπως είναι ευρύτερα γνωστή, τα κράτη-μέλη συναποφάσισαν την ανάθεση των ως τότε κυριαρχικών τους αρμοδιοτήτων που αφορούν στην άσκηση νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ, με κεντρικό πυλώνα την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) αφ' ενός, και, εν μέρει, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αφ' ετέρου, μέσω της προσάρτησης των Καταστατικών του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ (από κοινού με αυτό του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος) ως Πρωτοκόλλων στη Συνθήκη ΕΚ¹⁶³². Στο πλαίσιο του ΕΝΙ ενισχύθηκε

¹⁶²⁸ Το οποίο, μη απολαμβάνοντας οποιοδήποτε καθεστώς ανεξαρτησίας, δεν κατάφερε ποτέ να κερδίσει το ζωτικό του χώρο μεταξύ των κυβερνήσεων και των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών.

¹⁶²⁹ Με το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 5^{ης} Δεκεμβρίου 1978. Οι τεχνικές λεπτομέρειες αναφορικά με τις διαδικασίες λειτουργίας του καθορίστηκαν στο πλαίσιο της Συμφωνίας της 13ης Μαρτίου 1979, μεταξύ των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Η συμβολή του ΕΝΣ στην πορεία προς την ενιαία νομισματική πολιτική ήταν καιρία, καθώς διατήρησε τα περισσότερα νομίσματα των κρατών-μελών της κοινότητας μέσα στο θεσπιζόμενο σύστημα συναλλαγματικών ισοτιμιών, ενώ η εισαγωγή της «Ευρωπαϊκής Νομισματικής Μονάδας»/‘*ECU*’ αποτέλεσε σημείο αναφοράς του συστήματος αυτού. Έτσι, η νομισματική σταθερότητα αυξήθηκε, υπό το πρίσμα μείωσης των ελέγχων κίνησης κεφαλαίων, προλειαίνοντας το έδαφος για την εγκαθίδρυση μιας πλήρους οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

¹⁶³⁰ Στο πεδίο αυτό, βλ. την Απόφαση 74/120/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 1974, «Περί επιτεύξεως υψηλού βαθμού συγκλίσεως της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας» (ΕΕ L 63 της 5/3/1974, σελ. 16), και την Οδηγία 74/121/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 1974, «Περί της σταθερότητας, της οικονομικής ανόδου και της πλήρους απασχολήσεως στην Κοινότητα» (ΕΕ L 63 της 5/3/1974, σελ. 19). βλ., επίσης, την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη που τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 1987, με κύριο στόχο της τον περιορισμό του πεδίου άσκησης εθνικών πολιτικών και τη δημιουργία Ενιαίας Αγοράς ως ενός επιπλέον παράγοντα οικονομικής ενοποίησης των κρατών εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

¹⁶³¹ *Delors, J., 'Report on economic and monetary union in the European Community', Presented April 17, 1989· available at University of Pittsburg, Archive of European Integration· at <http://aei.pitt.edu/1007/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).*

¹⁶³² Με τα άρθρα 4, 8, 98-124 ΣυνθΕΚ και 17 του Καταστατικού της ΕΚΤ· Γώγος, Κ., «Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ως φορέας ‘παράπλευρης’ κοινοτικής εξουσίας. Ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης υπό την οπτική γωνία του ελληνικού συντάγματος», ΤοΣ, 1/2003, σελ. 50-54.

ακόμη περισσότερο η συνεργασία μεταξύ των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών· ο βαθμός της ενίσχυσης αυτής της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα ήταν αξιοσημείωτα διευρυμένος, καθώς οι κοινές εργασίες τους θα οριοθετούσαν κανονιστικά και υλικοτεχνικά το πλαίσιο λειτουργίας τόσο του ΕΣΚΤ, όσο και της ΕΚΤ συγκεκριμένα¹⁶³³. Μετά τη λύση του ΕΝΙ το 1998, ήταν σειρά της νέας κεντρικής τράπεζας της Ένωσης να ολοκληρώσει τις τελικές εναπομείνουσες προπαρασκευές ως και τη μετάβαση των κρατών-μελών στο ενιαίο νόμισμα και υπό τη φυσική μορφή αυτού¹⁶³⁴ από τις αρχές του 2002, αναλαμβάνοντας, πλέον, και την ευθύνη για την ενιαία άσκηση της νομισματικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ.

Το νεοπαγές «ενωσιακό μοντέλο» της κεντρικής τραπεζικής συμπίπτει δογματικώς από το χρονικό σημείο αυτό με το ελληνικό, ενώ ταυτίζεται οργανικώς με αυτό με την υιοθέτηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 1997¹⁶³⁵, κεντρική θέση στα «κριτήρια σύγκλισης» του οποίου είχε και η αναθεώρηση των εθνικών καταστατικών νομικών διατάξεων αναφορικά με τη θέση των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών¹⁶³⁶. Η ταύτιση αυτή υπαγορεύθηκε τόσο οργανικά, όσο και λειτουργικά. Οργανικά, από την οργάνωση του νέου οργανισμού με τη μορφή της κεντρικής τράπεζας, με δική της νομική προσωπικότητα και όργανα διοίκησης. Λειτουργικά, από την εφ' εξής αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ σχετικά με την

¹⁶³³ Για λεπτομερειακή επισκόπηση των εργασιών του ΕΝΙ, βλ. το σχετικό περιεχόμενο του άρθρου 117 ΣυνθΕΚ.

¹⁶³⁴ Αναφορικά με τους βασικούς Κανονισμούς αναφορικά με το ενιαίο νόμισμα, βλ. Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1103/97 του Συμβουλίου της 17ης Ιουνίου 1997, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2595/2000 της 27ης Νοεμβρίου 2000, Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 974/98 του Συμβουλίου της 3ης Μαΐου 1998, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2596/2000 της 27ης Νοεμβρίου 2000, Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2866/98 του Συμβουλίου της 31ης Δεκεμβρίου 1998, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1478/2000 της 19ης Ιουνίου 2000 και Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1338/2001 του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 2001.

¹⁶³⁵ Το οποίο αποτελούνταν από το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου «για το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης», 17/06/1997 (ΕΕ C 236 της 2.8.1997, σελ.1), και από τους Κανονισμούς υπ' αριθμ. (ΕΚ) 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, «για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών» (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σελ. 1) και (ΕΚ) 1467/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, «για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος» (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σελ. 6).

¹⁶³⁶ Βλ. άρθρα 109 και 121 ΣυνθΕΚ. Αναλυτική αναφορά στην απαιτούμενη αυτή μεταρρύθμιση επιχειρούμε στο Έκτο Κεφάλαιο, όπου και εκτίθενται τα σχετικά με την προσαρμογή της ΤτΕ στα νέα δεδομένα εν όψει της εισδοχής της στο ΕΣΚΤ.

άσκηση της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής στη ζώνη του ενιαίου νομίσματος και από την αμεσότητα και συνέπεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που απαιτούνταν στο πλαίσιο του ενιαίου νομίσματος.

Εξ άλλου, σε αντίθεση με τις περιπτώσεις της ίδρυσης του *FRS* και της *ΤτΕ*, το ευρωπαϊκό παράδειγμα ενσωμάτωσης του «τεχνοκρατικού υποδείγματος» στο πεδίο διαμόρφωσης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής δε χρειάστηκε κάποια κρίση για την επίσπευση της δημιουργίας κεντρικής τράπεζας: η πρώτη σχετική απόφαση της 12^{ης} Μαρτίου του 1990 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου¹⁶³⁷, με την οποία η Επιτροπή των Διοικητών των κεντρικών τραπεζών των κρατών-μελών της ΕΟΚ εξοπλίσθηκε με αυξημένα καθήκοντα και αρμοδιότητες¹⁶³⁸ με στόχο την ολοκλήρωση της ΟΝΕ, ελήφθη συνεκδοχικά με την υλοποίηση του «Πρώτου Σταδίου» της ΟΝΕ, στην αρχή μιας εκ των πιο ειρηνικών και οικονομικώς ανθηρών εικοσαετιών στην ευρωπαϊκή ιστορία.

* * *

Όπως προκύπτει από την παραπάνω συγκριτική επισκόπηση των συνθηκών ίδρυσης, λειτουργίας και εδραίωσης των τριών εξετασθεισών κεντρικών τραπεζών, έχει εγκαθιδρυθεί ένα θεσμικό και τεχνοκρατικό κεκτημένο υπέρ της άσκησης της νομισματικής πολιτικής εκ μέρους των κεντρικών τραπεζών. Το κεκτημένο αυτό αποτέλεσε ιστορική συνέχεια της δημιουργίας νέων θεσμών εκ μέρους της πολιτικής εξουσίας για την αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων (Κεφάλαιο Πρώτο), αλλά γρήγορα αυτονομήθηκε και κατέστη έννοια είδους. Έτσι, επικράτησε σε διαφορετικούς τύπους κρατών, ομοσπονδιακών (ΗΠΑ, Γερμανία) ή ενιαίων (Ελλάδα), ή ακόμη και μεταεθνικών οντοτήτων (Ευρωπαϊκή Ένωση). Υιοθετήθηκε ελεύθερα από το πολιτικό προσωπικό (*FRS* και *ΕΚΤ*) ή επιβλήθηκε από εξωτερικούς παράγοντες, φιλικούς (*ΚτΕ* στην Ελλάδα) ή εχθρικούς (Σύμμαχοι στην μεταπολεμική Γερμανία). Επιλέχθηκε μετά από πόλεμο (γερμανική κεντρική τράπεζα), οικονομικές κρίσεις (*FRS*, *ΤτΕ*) ή σε ανέφελος περιόδους (*ΕΚΤ*), για να υπηρετήσει την σταθερότητα νομίσματος ενός κράτους ή ενιαίου

¹⁶³⁷ Απόφαση 90/142/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 1990, «για την τροποποίηση της απόφασης 64/300/ΕΟΚ σχετικά με τη συνεργασία των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας» (βλ. σε ΕΕ L 78 της 24.3.1990, σελ. 25).

¹⁶³⁸ Με σκοπό την προώθηση του συντονισμού στον τομέα των νομισματικών πολιτικών των κρατών-μελών, υπό το πρίσμα του στόχου της σταθερότητας των τιμών, ο οποίος νομοτελειακά χαρακτήρισε το βίο και της «διάδοξης κατάστασης» της *ΕΚΤ*.

νομίματος πολλών κυρίαρχων κρατών, μετά από οικειοθελή παραχώρηση μέρους της κυριαρχίας τους.

Η επικράτηση του μοντέλου είναι *in actu* απόλυτη, ιδίως μετά το τελευταίο τέταρτο του 20^{ου} αιώνα. Όπως είδαμε, το μοντέλο αυτό αναφέρεται στην ανεξάρτητη από την πολιτική εξουσία κεντρική τράπεζα. Ας εξετάσουμε συγκριτικά την έννοια της ανεξαρτησίας αυτής, όπως προκύπτει από τα πορίσματα των τριών προηγούμενων κεφαλαίων του Ειδικού Μέρους.

7.2. Ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών: Σύγκριση και αξιολόγηση

Η εξέταση του καθεστώτος ανεξαρτησίας καθεμιάς από τις τρεις κεντρικές τράπεζες που εξετάσαμε στα τρία προηγούμενα κεφάλαια, διεξήχθη αναγκαίως σε δύο στάδια: Εν πρώτοις, προσεγγίσθηκαν τα ιδιαίτερα καθήκοντα με τα οποία κάθε τράπεζα έχει επιφορτισθεί, καθώς δε νοείται εξέταση της ανεξάρτητης λειτουργίας ενός οργανισμού χωρίς την οριοθέτηση των ίδιων των αρμοδιοτήτων του. Ακολούθως, εξετάσθηκαν οι σχέσεις κάθε κεντρικής τράπεζας με τα υπόλοιπα κρατικά όργανα, άμεσα ή έμμεσα, τις δυνατότητες επιρροής καθενός από αυτά στο έργο της κεντρικής τράπεζας και τους τρόπους διασταύρωσής της με τους υπόλοιπους παράγοντες της έννομης τάξης. Τέλος, κάθε κεντρική τράπεζα «βαθμολογήθηκε» αναλόγως των κατά περίπτωση ιδιομορφιών του καθεστώτος ανεξαρτησίας της, επί της κλίμακας που η θεωρία έχει δημιουργήσει βάσει των θεσπισθέντων «δεικτών ανεξαρτησίας» των κεντρικών τραπεζών. Στο ίδιο εν πολλοίς μοτίβο θα καταγραφούν και τα επιμέρους συγκριτικά μας συμπεράσματα επί του καθεστώτος ανεξαρτησίας των τριών κεντρικών τραπεζών.

* * *

Στην περίπτωση της ΕΚΤ, το καθεστώς ανεξαρτησίας της¹⁶³⁹ από τα λοιπά όργανα της ΕΕ είναι κατοχυρωμένο σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου¹⁶⁴⁰, σε αντιστοιχία με το γερμανικό μοντέλο¹⁶⁴¹. Οι αναλογίες

¹⁶³⁹ Για αναλυτική παρουσίαση του καθεστώτος ανεξαρτησίας και λογοδοσίας της ΕΚΤ, βλ. το τρίτο κεφάλαιο της μελέτης αυτής. Περαιτέρω, βλ. *Zioli, C. & Selmayr, M., 'The Law of the European Central Bank'*, Hart Publishing, 2001.

¹⁶⁴⁰ Αναφορικά με το σύνολο σχεδόν των ουσιαστικών προβλέψεων σχετικά με αυτή, όπως και τα Καταστατικά του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, που προσαρτώνται στη Συνθήκη ως Παραρτήματα. Πρβλ., ωστόσο, και σχετική με την ΟΝΕ αναφορά στο ά. 2 Συνθ. ΕΕ.

της με αυτό, όπως σημειώσαμε αναλυτικά, εκτείνονται και στις αρμοδιότητες της κεντρικής τράπεζας της ευρωζώνης, με την ΕΚΤ να έχει ως βασική αποστολή της την διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και του ενιαίου νομίσματος, της εύρυθμης λειτουργίας του ευρωπαϊκού χρημα-τοπιστωτικού συστήματος (μέσω της αδειοδότησης και της εποπτείας επί των συστημικών σημαντικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων) και της «στήριξης» των θεσμικών οργάνων της Ένωσης κατά την εκπόνηση των οικονομικών πολιτικών, «προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης, που ορίζονται στο άρθρο 3 της ΣΕΕ»¹⁶⁴².

Τα χρόνια της κρίσης οδήγησαν την ΕΚΤ στη ανάληψη ευρειών ενεργειών με στόχο τη διάσωση της Ευρωζώνης και του ενιαίου νομίσματος, με την κεντρική τράπεζα να δραστηριοποιείται στην γκριζα ζώνη μεταξύ νομισματικής και οικονομικής πολιτικής. Η πρόθεση διεύρυνσης του πεδίου δράσης της ΕΚΤ είχε διαφανεί ήδη από τις *'2008 Banking Communication'*¹⁶⁴³ και *'2013 Banking Communication'*¹⁶⁴⁴, ιδίως όμως με την έκδοση των Κανονισμών 1022 και 1024/2013¹⁶⁴⁵ και την εγκαθίδρυση του SSM, ενώ ο νέος πολυποίκιλος ρόλος της ΕΚΤ καταδείχθηκε σαφώς μέσα από την εξέταση των μηχανισμών παροχής έκτακτης χρηματοδοτικής βοήθειας (*'Emergency Liquidity Assistance'/'ELA'*), Η ανεξαρτησία της ΕΚΤ, στο επίπεδο των νομικών πράξεων διά των οποίων ασκεί τις νέες αρμοδιότητές της, συνίσταται στην αυτόνομη δυνατότητα έκδοσης *erga omnes* δεσμευτικών νομικών

¹⁶⁴¹ Πρβλ. τις διατυπώσεις των άρθρων 127 ΣΛΕΕ και 12 του νόμου του 1957 για τη Bundesbank, *Lastra, R. – M., 'Legal Foundations of International Monetary Stability'*, Oxford University Press, 2006, p. 56 et seq., 212 et seq.

¹⁶⁴² Άρθρο 127 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

¹⁶⁴³ *European Commission, 'Communication on the Application of State Aid Rules to Measures Taken in Relation to Financial Institutions in the Context of the Current Global Financial Crisis'*, OJ C270/8, 2008.

¹⁶⁴⁴ *European Commission, 'Communication on the Application, from August 1, 2013, of State Aid Rules to Support Measures in Favor of Banks in the Context of the Financial Crisis'*, OJ C216/1, 2013, η οποία εξ άλλου συμπληρώνει τις *'Recapitalization Communication'* (OJC10/2) και *'Impaired Assets Communication'* (OJ C72/1) του 2009.

¹⁶⁴⁵ Κανονισμοί (ΕΕ) αριθ. 1022/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών) όσον αφορά την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου, και 1024/2013 του 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, ΕΕ L 287, 29.10.2013.

πράξεων¹⁶⁴⁶, δρώντας με τον τρόπο αυτό ανεξάρτητα (στο πλαίσιο των απονεμημένων αρμοδιοτήτων) από τις νομικές πράξεις των υπόλοιπων ενωσιακών οργάνων ή (πολύ περισσότερο) των κρατών-μελών. Η ποιοτική διαφορά του καθεστώτος ανεξαρτησίας της ΕΚΤ σε σύγκριση με τις παραδοσιακές εθνικές τράπεζες συνίσταται στις διατυπώσεις ανεξαρτησίας της απέναντι τόσο στην ενωσιακή, όσο και στις εθνικές πολιτικές εξουσίες, με τις οποίες εξοπλίζεται από την ενωσιακή νομοθεσία, με τις σχετικές ρυθμίσεις ν' αποτελούν και εσωτερικό δίκαιο των κρατών-μελών. Η αυστηρή διατύπωση του άρθρου 130 της ΣΛΕΕ αποτελεί τη χαρακτηριστικότερη διακήρυξη προθέσεων των σχεδιαστών της ΕΚΤ, επί της οποίας βασίστηκε και η προαναφερθείσα νομολογιακή επικύρωση του καθεστώτος ανεξάρτητης λειτουργίας της¹⁶⁴⁷. Μάλιστα, η διάταξη αυτή διείπε τη λειτουργία της ΕΚΤ προτού ακόμη αυτή ιδρυθεί, ως άρθρο 108 ΣΕΚ. Σύμφωνα, λοιπόν, με το άρθρο 130 της ΣΛΕΕ. Περαιτέρω, το άρθρο 123 της ΣΛΕΕ διασφαλίζει σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό τη στεγανοποίηση του συστήματος από πολιτικές πιέσεις, απαγορεύοντας ρητά τη νομισματική χρηματοδότηση του δημόσιου τομέα με χρήμα της κεντρικής τράπεζας, ενώ στο πεδίο της απαγόρευσης εμπίπτει και η αγορά δημόσιου χρέους στην πρωτογενή αγορά. Επίσης, απαγορευμένη είναι και η χορήγηση δανείων εκ μέρους του Ευρωσυστήματος εν γένει, τόσο σε οργανισμούς της ΕΕ, όσο και εθνικούς δημόσιους φορείς, με ορισμένες εξαιρέσεις. Έτσι, η ενωσιακή νομοθεσία προφυλάσσει την κεντρική τράπεζα από μια ιστορικά συνήθη παρεμβατική συμπεριφορά της πολιτικής εξουσίας στη λειτουργία των κεντρικών τραπεζών, ήδη από την έναρξη του δεύτερου σταδίου της ΟΝΕ, διασφαλίζοντας και από τη σκοπιά αυτή την απρόσκοπτη εκτέλεση των καθηκόντων της ΕΚΤ. Έτσι, η λειτουργική ανεξαρτησία του Ευρωσυστήματος προκύπτει (α) *de jure*, ευθέως δηλαδή από τις ως άνω καταστατικές προβλέψεις, και (β) *de facto*, μέσω της συγκέντρωσης στη διάθεση της ΕΚΤ όλων των μέσων και των αρμοδιοτήτων που απαιτούνται για την αποτελεσματική άσκηση της νομισματικής πολιτικής, όπως ιδίως της αποκλειστικής αρμοδιότητας έκδοσης τραπεζογραμματίων ευρώ, η οποία, εκτός από τη μονοπωλιακή άσκηση της νομισματικής πολιτικής εκ μέρους του οργανισμού, δίνει στην ΕΚΤ και τον πλήρη έλεγχο επί της νομισματικής βάσης στη ζώνη του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος,

¹⁶⁴⁶ Άρθρα 132 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 110 παρ. 1 ΣυνθΕΚ) και 34.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ. Για πλήρη καταγραφή των κατηγοριών των νομικών πράξεων που μπορεί να εκδίδουν τα όργανα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας, βλ. Γκόρτσο, Χρ., «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής & Νομισματικής Ένωσης - Γενικό Μέρος - Ιστορική Διάσταση & Θεσμικές Διατάξεις», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2014, σελ. 166 επ..

¹⁶⁴⁷ Case C-11/00, 'Commission of the European Communities v. the European Central Bank', 2003, Σκέψεις 130-35.

συνδυαστικά και με τον έλεγχο της ΕΚΤ επί της χρήσης των συναλλαγματικών διαθεσίμων που συγκεντρώνονται εντός του Ευρωσυστήματος. Απαραίτητο συμπλήρωμα της ανεξαρτησίας αυτής, είναι η εξουσιοδότηση που έχει παρασχεθεί προς την ΕΚΤ ν' αποφασίζει αυτόνομα περί του τρόπου και του χρόνου άσκησης των κανονιστικών αρμοδιοτήτων της αυτών, εξοπλισμένων μάλιστα με το δικαίωμα επιβολής εκτελεστών κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης των αποδεκτών.

Ως προς τα επιμέρους χαρακτηριστικά που συγκροτούν την ανεξαρτησία της ΕΚΤ, επισημαίνουμε τα εξής: η προσωπική ανεξαρτησία των οργάνων της ΕΚΤ χαρακτηρίζεται από τις πολυετείς (πλην ορισμένες) θητείες των διοικητών εθνικών των κεντρικών τραπεζών, και από την οκταετή μεν, μη ανανεώσιμη δε, θητεία των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής. Με την πρόβλεψη αυτή επιτυγχάνεται μια σχέση αναλογίας μεταξύ των ενδεικτών ανεξαρτησίας που αναλύθηκαν στο Δεύτερο Κεφάλαιο της μελέτης, αλλά και των βασικών αρχών της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, όπως θ' αναλύσουμε κατωτέρω¹⁶⁴⁸. Εξ άλλου, απομάκρυνση μέλους της Εκτελεστικής Επιτροπής είναι δυνατή μόνο για ρητά καθορισμένους από το Καταστατικό λόγους, οι οποίοι, ως γενικές ρήτρες, αντιμετωπίζουν εγγενή δυσκολία στην εξειδίκευσή τους· συγκεκριμένα, η απομάκρυνση αυτή μπορεί να λάβει χώρα μόνο σε περίπτωση που το μέλος δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων τους ή σε περίπτωση καταδίκης του για σοβαρό παράπτωμα¹⁶⁴⁹. Προκειμένου δε για την σχετική πειθαρχική διαδικασία απομάκρυνσης, αυτή κινείται εκ μέρους του Διοικητικού Συμβουλίου της Τράπεζας, ενώ προβλέπεται και δικαστική διασφάλιση της νομιμότητάς της, μέσω της εγκαθίδρυσης σχετικής δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην καταστατική πρόβλεψη αυτή, όπως έχει υποστηριχθεί χαρακτηριστικά από τη θεωρία¹⁶⁵⁰, αποτυπώνεται η φιλοσοφία που διατρέχει ολόκληρο το οικοδόμημα της ΕΚΤ, δηλαδή «ο συγκερασμός υψηλού επιπέδου ανεξαρτησίας με ικανοποιητικού βαθμού μηχανισμών λογοδοσίας». Εξ άλλου, το άρθρο 14 (στοιχ. 1, 3) του Καταστατικού του ΕΣΚΤ αναθέτει την η τελική κρίση περί της απομάκρυνσης ή μη κάποιου εξ αυτών από τα καθήκοντά του, επιφυλάσσεται στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής

¹⁶⁴⁸ Βλ. Παραγράφους υπό 7.3 και 7.3.4.

¹⁶⁴⁹ *European Central Bank*, 'The outcome of the ECB's evaluation of its monetary policy strategy', *Monthly Bulletin*, June 2003, p. 79.

¹⁶⁵⁰ *Eijffinger, S. C.W. and de Haan, J.*, 'European Monetary and Fiscal Policy', Oxford University Press, 2000.

Ένωσης, ενώ το ΔΕΕ αποφαινεται και επί ζητημάτων οργανωτικής ανεξαρτησίας της ΕΚΤ (άρθρ. 36 Καταστατικού ΕΣΚΤ). Δεδομένης της κρισιμότητας του ζητήματος της προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής και της ρητής ανάθεσης στον ενωσιακό δικαστή της αρμοδιότητας διαφύλαξης της, και στο σημείο αυτό τα φώτα πέφτουν αποκλειστικώς επάνω του. Η κρισιμότητα του ρόλου του δικαστή καθίσταται εμφαντικότερη, δεδομένης της έλλειψης οιαδήποτε ουσιαστικού ελέγχου επί της οικονομικής ανεξαρτησίας της ΕΚΤ (οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως σημειώθηκε, αποτελούν απλό έλεγχο διαχείρισης των οικονομικών πόρων), αλλά και της διασφάλισης του καθεστώτος προνομίων και ασυλιών της ΕΚΤ στο έδαφος κάθε κράτους-μέλους¹⁶⁵¹, δυνάμει του άρθρου 39¹⁶⁵² του Καταστατικού του ΕΣΚΤ, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 343 της ΣΛΕΕ¹⁶⁵³.

Εξετάζοντας τα χαρακτηριστικά του καθεστώτος ανεξαρτησίας που διέπει τη λειτουργία της ΕΚΤ, όπως αυτά εκτέθηκαν αναλυτικά, σε σύγκριση με όσα διατυπώθηκαν στο προηγούμενο Δεύτερο Κεφάλαιο του Γενικού Μέρους περί των δεικτών ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, θα μας δώσει την δυνατότητα αξιολόγησης του βαθμού ανεξαρτησίας που απολαμβάνει η ΕΚΤ συγκριτικά με τις άλλες κεντρικές τράπεζες· η σύγκριση καθίσταται ακόμη πιο ενδιαφέρουσα από τη στιγμή που η ΕΚΤ αποτελεί την κεντρική τράπεζα μιας μεταεθνικής ένωσης κρατών και όχι ενός κυρίαρχου κράτους, ενιαίου ή ομοσπονδιακού.

Όπως προεκτέθηκε¹⁶⁵⁴, η έννοια της ανεξαρτησίας αναλύεται στην «πολιτική» και στην «οικονομική» συνιστώσα της: προκειμένου για τη διερεύνηση του βαθμού συνδρομής της πρώτης, ως κρίσιμες ενδείξεις αναφέρονται η καταστατική σχέση της κεντρικής τράπεζας με την

¹⁶⁵¹ Οι σχετικές προβλέψεις καταστρώνονται στο Πρωτόκολλο περί προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της 8ης Απριλίου 1965:

«Η ΕΚΤ απολαύει στην επικράτεια των κρατών μελών των αναγκαίων προνομίων και ασυλιών για την εκπλήρωση της αποστολής της, υπό τους όρους που καθορίζονται στο πρωτόκολλο περί προνομίων και ασυλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

¹⁶⁵² Πρώην άρθρο 40.

¹⁶⁵³ Το οποίο αναφέρεται στην ΕΚΤ *verbatim*. Πρόκειται για το πρώην άρθρο 291 ΣυνθΕΚ.

¹⁶⁵⁴ Βλ. παράγραφο 2.2.2.

εκτελεστική εξουσία στο πολίτευμα¹⁶⁵⁵, οι διαδικασίες επιλογής και απομάκρυνσης της ηγεσίας της, η προβλεπόμενη διάρκεια της θητείας της τελευταίας, η πιθανή συμμετοχή εκπροσώπων του κράτους στο όργανο διοίκησης της τράπεζας και τα σχετικά δικαιώματα που αρύονται από αυτή (π.χ. νομοθετική πρόβλεψη έγκρισης των πράξεων οικονομικής πολιτικής από την κυβέρνηση), όπως και η εν γένει τυπολογία της σχέσης των εκπροσώπων της εκτελεστικής εξουσίας με την τράπεζα ολιστικώς θεωρούμενης¹⁶⁵⁶. Ενώ, προκειμένου για την «οικονομική» θεώρηση της ανεξαρτησίας, ως «μονάδα μέτρησης» προτείνεται η ελευθερία της τράπεζας να κάνει χρήση των εργαλείων νομισματικής πολιτικής χωρίς κυβερνητικές παρεμβάσεις (π.χ. προς την κατεύθυνση της χρηματοδότησης του δημοσίου ελλείμματος)¹⁶⁵⁷. Εξάλλου, η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας μπορεί να νοηθεί διτώς: Είτε ως προς τη χρήση μέσων άσκησης νομισματικής πολιτικής, είτε ως προς τη θέση στόχων και αιτημάτων πολιτικής σε γενικότερο επίπεδο¹⁶⁵⁸, ενώ συχνά συμπεριλαμβάνεται στην έννοια της ανεξαρτησίας και η ελευθερία επιλογής προσωπικού εκ μέρους του οργανισμού, προκειμένου να μπορέσει *de facto* ν' ασκήσει τις καταστατικές του αρμοδιότητες αποτελεσματικά – αυτό που την περίπτωση της ΕΚΤ ονομάσαμε «οργανωτική ανεξαρτησία».

Ο βαθμός ανεξαρτησίας της ΕΚΤ εξετάστηκε βάσει των κριτηρίων που εισήγαγαν οι *Eijffinger, Schaling* (1993)¹⁶⁵⁹, *Eijffinger, Van Keulen* (1995)¹⁶⁶⁰ και αργότερα επικαιροποίησαν οι *De Haan, Eijffinger*¹⁶⁶¹ και

¹⁶⁵⁵ Όπως αποτυπώνεται στο καταστατικό της τράπεζας και στο εν γένει νομοθετικό πλαίσιο που οριοθετεί τη δράση της και τις δυνατότητες κυβερνητικών παρεμβάσεων στο έργο της.

¹⁶⁵⁶ Βλ., σχετικά, *Alesina, A.*, 'Macroeconomics and Politics', NBER Macroeconomics Annual, edited by *Fischer, S.*, MIT Press, 1988, p. 17-52.

¹⁶⁵⁷ Σε *Grilli, V., Masciandaro, D. & Tabellini, G.*, 'Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries', in *Economic Policy* 13 (Oct 1991), p. 341-392.

¹⁶⁵⁸ *McCallum, B.*, 'Crucial Issues Concerning Central Bank Independence', NBER Paper 5597, Washington 1996, p. 13 et seq..

¹⁶⁵⁹ *Eijffinger, S.C.W. & Schaling, E.*, 'Central Bank Independence in Twelve Industrial Countries', *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 184, 1993, p. 1-41.

¹⁶⁶⁰ *Eijffinger, S.C.W. & van Keulen, M.*, 'Central Bank Independence in Another Eleven Countries', *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 192, 1995, p. 39-83.

¹⁶⁶¹ *Eijffinger, S.C.W. & de Haan, J.*, 'The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairy-Tales', σε *Journal of Common Market Studies*, 38, 2000, p. 393 επ..

ο *Amttenbrink*¹⁶⁶². Η βάση επί της οποίας στηρίχθηκαν οι έρευνες αυτές ήταν ήδη καινοτόμα, ενώ μέχρι και τις μέρες μας δεν έχει προταθεί κάτι διαφορετικό, ενώ η επικαιροποίησή τους μετά τις νομοθετικές τροποποιήσεις του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας της ΕΚΤ θα μας δώσει την πραγματική εικόνα του καθεστώτος ανεξαρτησίας της ΕΚΤ. Για την «ποσοτικοποίηση» του βαθμού ανεξαρτησίας που απολαμβάνει μια κεντρική τράπεζα, λοιπόν, η θεωρία εξετάζει (1) το κατά πόσον μια κεντρική τράπεζα αποτελεί τον αποκλειστικό παράγοντα άσκησης της νομισματικής πολιτικής, (2) την ύπαρξη ή μη πρόβλεψης περί συμμετοχής μέλους προτεινόμενου από την κυβέρνηση στο όργανο διοίκησης της κεντρικής τράπεζας, αδιαφόρως του εάν έχει δικαίωμα ψήφου ή όχι, και (3) το κατά πόσον περισσότερα από τα μισά μέλη του οργάνου διοίκησης της κεντρικής τράπεζας διορίζονται με διαδικασίες ανεξάρτητες από την κυβερνητική επιρροή. Για τις ανάγκες της «κατάταξης» των κεντρικών τραπεζών κατά τον λόγο της ανεξαρτησίας τους, οι συγγραφείς βαθμολογούν με δύο μονάδες όσες ασκούν κατ' αποκλειστικότητα τη νομισματική πολιτική κατά το πρώτο κριτήριο, με μία μονάδα όσες την συνασκούν με κυβερνητικά όργανα και με καμία όσες υλοποιούν απλώς τις επιταγές της μόνης αρμόδιας κυβέρνησης· στο πλαίσιο των κριτηρίων (2) και (3), κάθε κεντρική τράπεζα λαμβάνει από μία μονάδα για κάθε καταφατική απάντηση· τέλος, προστίθεται από μία μονάδα σε κάθε αξιολογούμενη κεντρική τράπεζα, ώστε η λιγότερο ανεξάρτητη να βαθμολογηθεί με σύνολο μίας μόνο μονάδας, ενώ η περισσότερο ανεξάρτητη με σύνολο πέντε μονάδων.

Στην περίπτωση της ΕΚΤ, λοιπόν, τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής διορίζονται από τους αρχηγούς των κρατών-μελών ή των κυβερνήσεων τους, για να υπηρετήσουν μια μακρόχρονη θητεία, ενώ δε μπορούν ν' απομακρυνθούν, ακόμη και στην περίπτωση που οι επιδόσεις τους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους θεωρηθούν ανεπαρκείς. Επίσης, το (αυστηρότερο δυνατό) *term-limit* της μίας θητείας, αποκλείει σε ακόμη μεγαλύτερο βαθμό την περίπτωση επηρεασμού τους. Ενώ, εν προκειμένω για τα υπόλοιπα μέλη που συναποτελούν το Διοικητικό Συμβούλιο, επίσης αποκλείεται (νομοθετικά, τουλάχιστον) απομάκρυνσή τους για λόγους είτε πολιτικούς, είτε συνδεδεμένους με την αξιολόγηση του έργου τους¹⁶⁶³.

¹⁶⁶² *Amttenbrink, F.*, 'The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank', Hart, 1999.

¹⁶⁶³ Πρβλ. τις προβλέψεις της Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις κεφαλαιακές ενισχύσεις των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων εκ μέρους των κρατών – μελών ('Communication on the Application, from August 1, 2013, of State Aid Rules to Support Measures in Favor of Banks in the Context of the Financial Crisis', OJ

Από θεσμικής άποψης, δεν προβλέπεται στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο η ύπαρξη ‘*override mechanism*’, με την απουσία πρόβλεψης δηλαδή οιασδήποτε διαδικασίας ακύρωσης, αναβολής ή αναστολής της ισχύος ή δικαιώματος αρνησικυρίας επί των αποφάσεων της ΕΚΤ εκ μέρους του Κοινοβουλίου, της Επιτροπής ή άλλου θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶⁶⁴.

Εξ άλλου, η στεγανότητα από την πολιτική εξουσία που εξασφαλίζουν οι Συνθήκες στην ΕΚΤ από την ίδρυσή της ως σήμερα, είναι απόλυτη· μην ξεχνάμε ότι, σε αντίθεση με το σύνολο των εθνικών κεντρικών τραπεζών, η μεγαλύτερη «απειλή» προς αυτές, η τροποποίηση δηλαδή του καταστατικού τους, είναι σχεδόν αδύνατη προκειμένου για την ΕΚΤ, από τη στιγμή που κάτι τέτοιο απαιτεί την ομόφωνη τροποποίηση κανόνων πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου .

Την ίδια στιγμή (σε αντίθεση, και πάλι, με το παραδοσιακό πλαίσιο λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών), η κυριαρχία της στο πεδίο διαμόρφωσης του πλαισίου και της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής είναι σχεδόν ολοκληρωτική, αφού η οικονομική συνισταμένη της ΟΝΕ είναι πολλαπλώς ατελής, ενώ οι ομάδες πίεσης (εργοδοτικές, συνδικαλιστικές κ.τ.λ.) δρουν εντονότερα σε εθνικό επίπεδο, αν και με την πάροδο των ετών η ευρωπαϊκή διάσταση των κοινωνικών διεκδικήσεων μορφώνεται με εκθετικούς ρυθμούς.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει εν προκειμένω το ζήτημα της διαδικασίας επιλογής του Προέδρου, του Αντιπροέδρου και των υπόλοιπων μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ, η ανάμιξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου -συγκεκριμένα της Επιτροπής Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων αυτού- στην οποία είναι έντονη, θεσπίζοντας

C216/1, 2013), όπου προβλέπεται, προκειμένου για τους διευθύνοντες συμβούλους των ενισχυόμενων ιδρυμάτων, ότι:

«Όταν η οικονομική συγκυρία είναι ευνοϊκή, πρέπει να παρέχονται κίνητρα ώστε τα διοικητικά συμβούλια των τραπεζών να προβαίνουν σε ευρείες αναδιαρθρώσεις ελαχιστοποιώντας έτσι την ανάγκη προσφυγής σε κρατική στήριξη. Συνεπώς, αν η προσφυγή σε κρατικές ενισχύσεις θα μπορούσε ευλόγως να είχε αποφευχθεί σε περίπτωση που οι διοικήσεις των τραπεζών είχαν αναλάβει ενδεδειγμένη και έγκαιρη δράση, κάθε οντότητα που εξαρτάται από κρατικές ενισχύσεις για την αναδιάρθρωση ή την εύτακτη εκκαθάρισή της θα πρέπει κανονικά να αντικαταστήσει τον Γενικό Διευθυντή της τράπεζας, καθώς και άλλα μέλη του διοικητικού συμβουλίου, κατά περίπτωση.»

Παράγραφος 37

¹⁶⁶⁴ Κάτι που δεν είναι δεδομένο ούτε καν για την ιστορική *Bank of England*, βλ. σε *Naurin, D.*, ‘The European Central Bank - Independent and Accountable?’, in *Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th.* (edts), ‘The Illusion of Accountability in the European Union’, *Routledge*, 2009, p. 128.

τόσο διαδικασία εξέτασης του προτεινόμενου από το Συμβούλιο υποψηφίου Προέδρου ενώπιον της Επιτροπής, όσο και έγκρισης της εκλογής του από το Κοινοβούλιο:

'1. The candidate nominated as President of the European Central Bank shall be invited to make a statement before the committee responsible and to answer questions put by members.

2. The committee responsible shall make a recommendation to Parliament as to whether the nomination should be approved.

3. The vote shall take place within two months of receipt of the nomination unless Parliament, at the request of the committee responsible, a political group or at least 40 Members, decides otherwise.

4. If the opinion adopted by Parliament is unfavourable, the President shall ask the Council to withdraw its nomination and to submit a new nomination to Parliament.

5. The same procedure shall apply for nominations for Vice-President and other Executive Board Members of the European Central Bank.'

**European Parliament, Rules of Procedure,
8th Parliamentary Term, Rule 122.**

Παρ' ότι *in actu* η διαδικασία αυτή ακολουθείται περισσότερο εθιμοτυπικά, από θεσμικής απόψεως ωστόσο καταγράφει τον εντονότερο ίσως περιορισμό της δραστηριότητας της ΕΚΤ, την πρόταση δηλαδή του Προέδρου, του Αντιπροέδρου και των υπόλοιπων μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της εκ μέρους του Συμβουλίου και της τελικής έγκρισης της υποψηφιότητάς τους (με την πρόβλεψη, μάλιστα, κυρώσεως σε περίπτωση αρνητικής γνώμης) εκ μέρους του Κοινοβουλίου· ωστόσο, όπως θα εκτεθεί αμέσως κατωτέρω, η πρόβλεψη αυτή δεν είναι ικανή να διαφοροποιήσει την κρίση επί του βαθμού ανεξαρτησίας της ΕΚΤ, λόγω του μικρού αριθμού των μελών της τα οποία υποβάλλονται στην προεκτεθείσα διαδικασία, επί του συνόλου αυτών που αποτελούν το Διοικητικό της Συμβούλιο.

Επιχειρώντας, λοιπόν, μια υπαγωγή των χαρακτηριστικών ανεξαρτησίας της ΕΚΤ στην «μείζονα» των κριτηρίων, όπως αυτά έχουν εισαχθεί από την θεωρία, θα βαθμολογούσαμε με το απόλυτο των δύο μονάδων την ΕΚΤ, ως ασκούσα κατ' απόλυτη αποκλειστικότητα τη νομισματική πολιτική κατά το πρώτο κριτήριο· εξ άλλου, στο πλαίσιο των κριτηρίων (2) και (3), που αφορούν στην ύπαρξη ή μη πρόβλεψης περί συμμετοχής μέλους προτεινόμενου από την κυβέρνηση στο όργανο διοίκησης της κεντρικής τράπεζας, αδιαφόρως του εάν έχει δικαίωμα ψήφου ή όχι, και στο κατά πόσον περισσότερα από τα μισά μέλη του οργάνου διοίκησης

της κεντρικής τράπεζας διορίζονται με διαδικασίες ανεξάρτητες από την κυβερνητική επιρροή, υπενθυμίζεται ότι κάθε κεντρική τράπεζα λαμβάνει από μία μονάδα για κάθε καταφατική απάντηση, συνεπώς η ΕΚΤ θα ελάμβανε σίγουρα την μονάδα του δεύτερου κριτηρίου, ενώ προκειμένου για το τρίτο κριτήριο, η θεσμική θωράκιση κάθε διοικητή εθνικής κεντρικής τράπεζας απέναντι στην πολιτική εξουσία της χώρας του μέσω του Καταστατικού του ΕΣΚΤ θα μας οδηγούσε στην απονομή και της μονάδας που συνεπάγεται η καταφατική απάντηση στο τρίτο κριτήριο· τέλος, προστίθεται στην αξιολόγηση της ΕΚΤ και η «μονάδα βάσης» που δίνεται σε κάθε αξιολογούμενη κεντρική τράπεζα. Έτσι, η ΕΚΤ συγκεντρώνει το σύνολο των πέντε μονάδων, το οποίο κατ' ανώτατο όριο λαμβάνει κεντρική τράπεζα που συγκεντρώνει το σύνολο των χαρακτηριστικών ανεξαρτησίας. Μετά τις παρατηρήσεις αυτές, αντιλαμβάνεται κανείς ότι η εξέταση του καθεστώτος δημοκρατικής λογοδοσίας της ΕΚΤ που ακολουθεί, αποκτά μεγαλύτερο επιστημονικό ενδιαφέρον αφ' ενός και μεγαλύτερη βαρύτητα για την «θεσμική αιτιολόγηση» της ένταξης του θεσμού της ΕΚΤ στο οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

* * *

Παρά την (σε γενικές γραμμές) ομοιότητα των απονεμημένων αρμοδιοτήτων της, η Τράπεζα της Ελλάδος κλήθηκε να υπηρετήσει ένα ανεξάρτητο μεν σχεδιαστικώς μοντέλο, σε μια άλλη όμως εποχή και περιβαλλόμενη από θεσμούς που κάθε άλλο παρά άνοιξαν το δρόμο προς την ουσιαστική ανεξαρτησία του οργανισμού. Η ΤτΕ ήταν *ab initio* επιφορτισμένη με την άσκηση λειτουργιών αναφορικά με τη σταθερότητα του νομίσματος και την διαφύλαξη της καταναλωτικής πίστης, με εργαλεία της τον καθορισμό των επιτοκίων δανεισμού τον καθορισμό των ελάχιστων αποθεματικών των τραπεζικών ιδρυμάτων και την θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών για την πολιτική ανοικτής αγοράς και για την πολιτική χορήγησης πιστώσεων εκ μέρους των τραπεζών. Άκρα όρια της ανεξαρτησίας αυτής της Τράπεζας ετίθεντο με τους «περιορισμούς και έλεγχο του κράτους για την τήρηση των βασικών της υποχρεώσεων». Ακριβώς προς τον σκοπό της ρύθμισης του ζητήματος της σαφούς οριοθέτησης των σχέσεων της νέας κεντρικής τράπεζας με το κράτος και της διαφύλαξης της ανεξαρτησίας της έναντι αυτού, στο Καταστατικό της περιελήφθη σειρά σχετικών διατάξεων¹⁶⁶⁵, ενδεικτικές της δυσπιστίας της

¹⁶⁶⁵ Εκτός από το ζήτημα της ανεξαρτησίας της ΤτΕ, οι διατάξεις οι σχετικές με την οποία ακολουθούν στο κυρίως κείμενο, προβλέφθηκε η συμμετοχή του Δημοσίου στα κέρδη της ΤτΕ (άρθρο 71), η διεξαγωγή όλων των εγχρημάτων και τραπεζικών συναλλαγών του Δημοσίου μέσω της ΤτΕ, όπως και η παροχή σε αυτό των ταμιακών

ΚτΕ ως προς τον σεβασμό που θα απολάμβανε η Τράπεζα στο ελληνικό *status quo*. Με τις διατάξεις αυτές, θεμελιωτικές της ανεξαρτησίας απέναντι στις πολιτικές παρεμβάσεις, ρυθμίστηκαν τα ακόλουθα ζητήματα: η έγκριση εκ μέρους της Κυβέρνησης του διορισμού του Διοικητή και του Υποδιοικητή της ΤτΕ από την Γενική Συνέλευση της¹⁶⁶⁶, όπως και της αύξησης του μετοχικού της κεφαλαίου¹⁶⁶⁷. η δυνατότητα του Υπουργού των Οικονομικών να διορίζει Κυβερνητικό Επίτροπο, με δυνατότητα συμμετοχής του στις συνεδριάσεις της Γενικής Συνέλευσης και του Γενικού Συμβουλίου της τράπεζας, άνευ μεν δικαιώματος ψήφου, με δικαίωμα όμως ανασταλτικού *veto*, σε περίπτωση υιοθέτησης του οποίου εκ μέρους του Υπουργού των Οικονομικών η διαφορά αγόταν προς επίλυση ενώπιον τριμελούς επιτροπής, αποτελούμενης από αντιπροσώπους της Κυβέρνησης και του Γενικού Συμβουλίου της Τραπεζής και προεδρευόντος εκλεγόμενο μετά από συμφωνία του Δημοσίου και του Ιδρύματος, εν απουσία δε τέτοιας, του Προέδρου του Αρείου Πάγου¹⁶⁶⁸. η ρητή απαγόρευση προς την ΤτΕ να παρέχει, άμεσα ή έμμεσα, ευκολίες στο Δημόσιο ή στις δημόσιες επιχειρήσεις, μέσω προεξοφλήσεων, δανείων, προκαταβολών, υπερβάσεων πιστώσεων ή εγγυήσεως γραμματίων του Δημοσίου Ταμείου ή των δημόσιων επιχειρήσεων, πλην κάποιων ρητώς ορισμένων εξαιρέσεων¹⁶⁶⁹. τέλος, η ρητή απαγόρευση ελέγχου («ερεύνης», *sic*) των βιβλίων του ιδρύματος¹⁶⁷⁰, εκτός από την προαναφερθείσα περίπτωση άσκησης αναβλητικού *veto* εκ μέρους του Κυβερνητικού Επιτρόπου¹⁶⁷¹. Σε κάθε περίπτωση, η πρόβλεψη του καταστατικού της ΤτΕ ότι «*Η Τράπεζα δεν υπόκειται εις ειδικούς κανονισμούς εκδιδόμενους υπό της Κυβερνήσεως ή άλλων αρχών διαρκούσης της περιόδου του εκδοτικού της*

υπηρεσιών από την κεντρική τράπεζα (άρθρο 45). Για περισσότερες λεπτομέρειες αναφορικά με την εξέλιξη της σχέσης ΤτΕ και Ελληνικού Δημοσίου, βλ. σε *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 113-119.

¹⁶⁶⁶ Άρθρο 3 Καταστατικού· εκτός από την πρώτη Διοίκηση των Αλ. Ν. Διομήδη και Εμμ. Ι. Τσουδερού, που διορίστηκε, σύμφωνα με το Καταστατικό, από την Κυβέρνηση.

¹⁶⁶⁷ Άρθρο 9 Καταστατικού της ΤτΕ.

¹⁶⁶⁸ Άρθρο 47 Καταστατικού της ΤτΕ.

¹⁶⁶⁹ Όπως η χορήγηση προσωρινών προκαταβολών προς το Δημόσιο μέχρι του ποσού των 400 εκ. δρχ. και η προεξόφληση γραμματίων του Δημοσίου τρίμηνης διάρκειας επίσης μέχρι του ποσού των 400 εκ. δρχ.: βλ. άρθρο 46 Καταστατικού.

¹⁶⁷⁰ Άρθρο 48 Καταστατικού της ΤτΕ.

¹⁶⁷¹ *Τράπεζα της Ελλάδος*, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978, σελ. 76.

προνομίου, πλην των εν τω παρόντι Καταστατικώ προβλεπομένων»¹⁶⁷² έπεσε θύμα ιστορικών περιστάσεων και πολιτικοκοινωνικών ιδιομορφιών, με την ελληνική νομοθεσία να περιορίζει την ανεξαρτησία του οργανισμού με διατάξεις που όριζαν ότι το πλαίσιο της ασκούμενης νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής καθορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο¹⁶⁷³, ότι επιτρέπεται στην Τράπεζα της Ελλάδος η χορήγηση προκαταβολών και η προεξόφληση τίτλων του Δημοσίου¹⁶⁷⁴, ότι «η πιστωτική λειτουργία τελεί υπό κρατικό έλεγχο και κατευθύνεται στην ενίσχυση κλάδων της οικονομίας», και ότι «η πιστωτική πολιτική χαράσσεται από την Κυβέρνηση»¹⁶⁷⁵. Χαρακτηριστικά, απαιτείτο έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου επί αποφάσεων της ΤτΕ, δια των οποίων τροποποιούνταν τα επιτόκια υφισταμένων τραπεζικών συμβάσεων, καταθέσεων ή ομολόγων¹⁶⁷⁶. Έπρεπε να μεσολαβήσουν εβδομήντα σχεδόν χρόνια από την ίδρυση της ελληνικής κεντρικής τράπεζας και η ένταξή της στο ΕΣΚΤ, ώστε ο οργανισμός να περιβληθεί εγγυήσεις ανεξαρτησίας ανάλογες των υπόλοιπων κεντρικών τραπεζών που εξετάστηκαν. Σημείο συνάντησης, η «δικαστική ασυλία» των πράξεων της κεντρικής τράπεζας: σχετικώς ανομολόγητη στις περιπτώσεις της ΕΚΤ και της *FED*, πανθομολογούμενη στο Ελληνικό παράδειγμα, με το άρθρ. 6 του ν.δ. 588/1948 (Α' 85), να αποκλείει *expressis verbis* τη δυνατότητα προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια κατ' αποφάσεων της Τράπεζας της Ελλάδος.

* * *

Η *FED* εντάσσεται στη μακρά σειρά των διοικητικών αρχών (*'independent agencies'*, *'federal agencies'* και *'independent commissions'*) οι οποίες δημιουργούνται με νομοθετικές πράξεις του Κογκρέσου· δηλαδή, το καθεστώς ανεξαρτησίας της δεν κατοχυρώνεται με αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνες, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις της ΕΚΤ (κατ' αναλογία του γερμανικού μοντέλου) και της ΤτΕ. Σε αντιστοιχία με την καταστατική προσήλωση των ευρωπαϊκών

¹⁶⁷² Άρθρο 50 του Καταστατικού της ΤτΕ, όπως αυτό κυρώθηκε με το ν.δ. της 10ης Νοεμβρίου 1927, που με τη σειρά του επικυρώθηκε με τον ν. υπ' αριθμ. 3424 της 7ης Δεκεμβρίου 1927 (Α' 298).

¹⁶⁷³ Βλ. άρθρ. 3 παρ. 1 ν. 1266/1982 (Α' 81).

¹⁶⁷⁴ Βλ. τις διατάξεις του α.ν. 233 της 29/30 Μαρτίου 1945.

¹⁶⁷⁵ Βλ. τις διατάξεις του άρθρ. 1 του ν.δ. 588/1948 (Α' 85).

¹⁶⁷⁶ Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 2 του ν.δ. 588/1948 (Α' 85).

ηπειρωτικών κεντρικών τραπεζών στη νομισματική πολιτική, η σταθερότητα του νομίσματος αποτελεί βασική πολιτική και της *FED*, μέσω της χάραξης της νομισματικής πολιτικής¹⁶⁷⁷ διά του ελέγχου του πληθωρισμού, της διατήρησης της σταθερότητας των τιμών και του χρηματοπιστωτικού συστήματος εν γένει με την πρόβλεψη και αντιμετώπιση συστημικών κινδύνων, της ρυθμιστικής παρέμβασης και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα και της παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών προς την κυβέρνηση των ΗΠΑ αλλά και προς τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα¹⁶⁷⁸. Στο πλαίσιο όμως αυτού που έχει επικρατήσει ως «η διπλή εξουσιοδότηση» προς την *FED* (*the Federal Reserve Dual Mandate*)¹⁶⁷⁹, η εξουσιοδότηση προς την κεντρική τράπεζα περιλαμβάνει και στόχους πολιτικής περισσότερο «κυβερνητικού» χαρακτήρα, με κυριότερο αυτόν της αύξησης των ποσοστών απασχόλησης¹⁶⁸⁰, ιδίως μετά την τροποποίηση του *Federal Reserve Act* από τον *Federal Reserve Reform Act* του 1977.

¹⁶⁷⁷ Η οποία γίνεται κυρίως στο πλαίσιο της *FOMC* (*Federal Open Market Committee*, βλ. ως άνω υποσημείωση), η οποία δημιουργήθηκε μετά από τροποποιήσεις του *Federal Reserve Act* του 1933 και 1935. Αναφορικά με τη σύνθεση της *FOMC*:

“The FOMC is composed of seven members of the Board of Governors and five of the twelve Reserve Bank presidents. The president of the Federal Reserve Bank of New York is a permanent member; the other presidents serve one-year terms on a rotating basis. All the presidents participate in FOMC discussions, contributing to the committee’s assessment of the economy and of policy options, but only the five presidents who are committee members vote on policy decisions.”

(βλ. *Board of Governors of the Federal Reserve System*, ‘Purpose Overview of the Federal Reserve System’ at http://www.federalreserve.gov/pf/pdf/pf_1.pdf#page=4 (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018) και *Board of Governors of the Federal Reserve System*, ‘Federal Open Market Committee - About the FOMC’, May 23, 2018· at <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomc.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁶⁷⁸ Για αναλυτική καταγραφή των αρμοδιοτήτων, βλ. *Board of Governors of the Federal Reserve System*, ‘Roles and Responsibilities of Federal Reserve Directors’, Federal Reserve System Publication, Washington D.C.: at http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/directors/pdf/roles_responsibilities_FIN_ALweb013013.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁶⁷⁹ Βλ. 12 U.S.C. § 225a, παρά τον αντικειμενικά τριπλό προσανατολισμό της εξουσιοδότησης αυτής προς την αύξηση των ποσοστών απασχόλησης, τη σταθερότητα των τιμών και moderate long-term interest rates, ο όρος δίνει έμφαση στους δύο πρώτους στόχους της κεντρικής τράπεζας). Βλ. *Federal Reserve Bank of Chicago*, ‘The Federal Reserve’s Dual Mandate’, August 5, 2018· at <https://www.chicagofed.org/research/dual-mandate/dual-mandate> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). Αναφορικά με την ως άνω ευρεία τροποποίηση, βλ. *Federal Reserve Reform Act*, Pub. L. 95-188, 91 Stat. 1387-91, 12 U.S.C (1977).

¹⁶⁸⁰ Σχετικά με τον επιστημονικό διάλογο του κατά πόσο μια κεντρική τράπεζα μπορεί να αναλάβει το συγκεκριμένο ρόλο, βλ. *Santoni, G. J.*, ‘The Employment Act of 1946: Some History Notes’, 6 *Federal Reserve Bank of St. Louis*, 1986, και σε *Hansen, A.*,

Όπως εκτέθηκε αναλυτικά, το πλέγμα διασφάλισης του καθεστώτος ανεξαρτησίας της αμερικανικής κεντρικής τράπεζας αποτελείται (i) από το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας κάθε ανεξάρτητης αρχής απέναντι στην εκτελεστική εξουσία, το οποίο επικυρώθηκε από τον δικαστή ως σύμφωνο με το σύνταγμα, (ii) από τις διατυπώσεις ανεξαρτησίας που θεοπίστηκαν ιδιαίτερος χάρη της κεντρικής τράπεζας, ο αριθμός των μελών που την απαρτίζουν, τα οποία πρέπει να προσλαμβάνονται για προκαθορισμένη και «κλιμακούμενη» (*‘staggered’*) θητεία (iii), τα προσόντα διορισμού των μελών της (iv), οι (περιορισμένοι και αυστηρά διατυπωμένοι) λόγοι αποπομπής τους (v), η οικονομική αυτοτέλεια της αρχής (vi), η δυνατότητά της να υποβάλει προτάσεις προς το Κογκρέσο (vii) και η ικανότητα αυτοτελούς παράστασης ενώπιον των δικαστηρίων (viii)¹⁶⁸¹. Ως προς το πρώτο σκέλος, σημειώνεται η αισθητά μειωμένη της συνήθους εξουσία του αμερικανού Προέδρου ν’ απομακρύνει τα μέλη της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών¹⁶⁸², ο «έλεγχος νομιμότητας» που ασκείται απλώς επί της δράσης τους από το Κογκρέσο, και ο απολύτως οριακός έλεγχος των πράξεων και παραλείψεων τους από τη δικαστική εξουσία. Έτσι, ο κύριος περιορισμός της δράσης των ανεξάρτητων αρχών τίθεται από τις προβλέψεις του (τυπικού) νόμου που απαριθμεί τις αρμοδιότητές τους και τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας αυτού, με το βασικό σκεπτικό ότι η προεδρική ανάμιξη στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να είναι περιορισμένη και ρητώς προβλεπόμενη από το νόμο¹⁶⁸³. Στο αμερικανικό παράδειγμα της

The Reports Prepared Under the Employment Act, in *The Employment Act Past and Future*, 97 National Planning Association, 1956.

¹⁶⁸¹ *Breger, M. & Edles, G.*, ‘Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies’, 52 *Administrative Law Review* 1111, 2000.

¹⁶⁸² *[It is a] ‘legal term of art in public law, referring to agencies headed by officials that the President may not remove without cause. Such agencies are, by definition, independent agencies; all other agencies are not.’*

Gersen, J., ‘Designing Agencies’, in *Farber, D.-A. and Anne Joseph O. Connell*, *Research Handbook on Public Choice and Public Law*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing 2010, p. 347–348.

¹⁶⁸³ Σύμφωνα με τα λόγια του *Chief Justice Roberts*,

‘that such multilevel protection from removal is contrary to Article II’s vesting of the executive power in the President. [...] (The President cannot) ‘take Care that the Laws be faithfully executed if he cannot oversee the faithfulness of the officers who execute them’.

130 S. Ct. 3138, 3147, 2010

αυστηρής διάκρισης των εξουσιών, ο «τέταρτος κυβερνητικός πυλώνας» (*'the fourth branch of government'*)¹⁶⁸⁴ αντιμετωπίζεται ως θεσμικό κεκτημένο¹⁶⁸⁵. Η θέση αυτής της «νοητής γραμμής» (*'intelligible principle'*, κατά την ορολογία που χρησιμοποιεί το *Supreme Court*)¹⁶⁸⁶, ως συνεχώς τιθέμενο και επανακαθοριζόμενο όριο στην άσκηση της (ευρείας) διακριτικής ευχέρειας της εκάστοτε ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, είναι «παραδοσιακό» ζήτημα του νομοθέτη και του δικαστή. Εξ άλλου, σημειώνουμε την πρόβλεψη ορισμένης και χρονικώς εύλογης θητείας των μελών των ανεξάρτητων αρχών ως στοιχείο διατήρησης της θεσμικής ισορροπίας στο αμερικανικό πολίτευμα, παρατήρηση που θα συναντήσουμε και αργότερα, στο πλαίσιο της διατύπωσης των τελικών μας συμπερασμάτων για την δογματική συνύπαρξη της ανεξάρτητης τράπεζας στην κοινοβουλευτική δημοκρατία. Τέλος, η αναγνώριση της αρμοδιότητας υποβολής προτάσεων προς το νομοθετικό σώμα από τις ανεξάρτητες αρχές αποτελεί προνόμιο που απονέμεται αποκλειστικώς στην αμερικανική έννομη τάξη.

Η προσέγγιση των κριτηρίων αυτών ανεξαρτησίας που θέτει η θεωρία του αμερικανικού δημοσίου δικαίου ανεξάρτητης διοικητικής αρχής στο πολίτευμα μιας χώρας, μας δείχνει ότι η αμερικανική θεωρία του δημοσίου δικαίου δεν ταυτίζεται εντελώς με την ηπειρωτική, η οποία χρησιμοποιεί εν μέρει διαφορετικά κριτήρια¹⁶⁸⁷. Υπενθυμίζεται ότι η ηπειρωτική θεωρία διακρίνει την έννοια της ανεξαρτησίας στην «πολιτική» και στην «οικονομική» συνιστώσα της: προκειμένου για τη διερεύνηση του βαθμού συνδρομής της πρώτης, ως κρίσιμες ενδείξεις αναφέρονται η καταστατική σχέση της κεντρικής τράπεζας με την εκτελεστική εξουσία

Η προηγούμενη γνώμη του Δικαστή από την *Free Enterprise Fund et al. v. Public Company Accounting Oversight Board et al.*, 2010, με την οποία παγιώθηκε η σχετική νομολογία.

¹⁶⁸⁴ Κατά την εμβληματική διατύπωση του *Justice Jackson*, in *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U.S. 470 (1952). Περαιτέρω, βλ. σε *Strauss, P.*, 'The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch', 84 *Columbia Law Review* 573, 1984, in *Symposium: The Independence of Independent Agencies*, *Duke L.J.*, 1988, p. 215-299.

¹⁶⁸⁵ *Breger, M. & Edles, G.*, 'Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies', 52 *Administrative Law Review* 1111, 2000, και σε *Barkow, R.*, 'Insulating Agencies: Avoiding Capture Through Institutional Design', 89 *Texas Law Review*, 2010.

¹⁶⁸⁶ *Humphrey's Executor v. United States*, 1935, pp. 627-28· βλ. και την *Morrison v. Olson*, 1988.

¹⁶⁸⁷ Βλ. ως άνω, Παράγραφο υπό 2.2.2.

στο πολίτευμα¹⁶⁸⁸, οι διαδικασίες επιλογής και απομάκρυνσης της ηγεσίας της, η προβλεπόμενη διάρκεια της θητείας της τελευταίας, η πιθανή συμμετοχή εκπροσώπων του κράτους στο όργανο διοίκησης της τράπεζας και τα σχετικά δικαιώματα που αρύονται από αυτή (π.χ. νομοθετική πρόβλεψη έγκρισης των πράξεων οικονομικής πολιτικής από την κυβέρνηση), όπως και η εν γένει τυπολογία της σχέσης των εκπροσώπων της εκτελεστικής εξουσίας με την τράπεζα ολιστικώς θεωρούμενης¹⁶⁸⁹. Ενώ, προκειμένου για την «οικονομική» θεώρηση της ανεξαρτησίας, ως «μονάδα μέτρησης» προτείνεται η ελευθερία της τράπεζας να κάνει χρήση των εργαλείων νομισματικής πολιτικής χωρίς κυβερνητικές παρεμβάσεις (π.χ. προς την κατεύθυνση της χρηματοδότησης του δημοσίου ελλείμματος)¹⁶⁹⁰. Ενώ και η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας μπορεί να νοηθεί διτώς: Είτε ως προς τη χρήση μέσων άσκησης νομισματικής πολιτικής, είτε ως προς τη θέση στόχων και αιτημάτων πολιτικής σε γενικότερο επίπεδο¹⁶⁹¹. Άλλοι εκπρόσωποι της θεωρίας συμπεριλαμβάνουν στην έννοια της ανεξαρτησίας και την ελευθερία επιλογής προσωπικού εκ μέρους του οργανισμού, προκειμένου να μπορέσει *de facto* ν' ασκήσει τις καταστατικές του αρμοδιότητες αποτελεσματικά. Όπως αναλύσαμε στην Παράγραφο 2.2, οι πλέον επιτυχείς προσπάθειες εύρεσης των κατάλληλων μεταβλητών με σκοπό την αξιολόγηση του βαθμού ανεξαρτησίας που απολαμβάνει κάθε κεντρική τράπεζα με τελικό στόχο την μεταξύ τους σύγκριση, είναι αυτές των *Eijffinger, Schaling* (1993)¹⁶⁹² και *Eijffinger, Van Keulen* (1995)¹⁶⁹³, οι οποίοι προτείνουν ως χαρακτηριστικότερους συντελεστές ανεξαρτησίας

¹⁶⁸⁸ Όπως αποτυπώνεται στο καταστατικό της τράπεζας και στο εν γένει νομοθετικό πλαίσιο που οριοθετεί τη δράση της και τις δυνατότητες κυβερνητικών παρεμβάσεων στο έργο της.

¹⁶⁸⁹ Βλ., σχετικά, *Bade, R., και Parkin, M.*: 'Central Bank Laws and Monetary Policy', Unpublished Manuscript, University of Western Ontario, 1982· *Alesina, A.*, 'Macroeconomics and Politics' σε NBER Macroeconomics Annual, edited by Fischer, S., MIT Press, 1988, p. 17-52.

¹⁶⁹⁰ Σε *Grilli, V., Masciandaro, D. and Tabellini, G.*, 'Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries', in *Economic Policy* 13 (Oct 1991), p. 341-392.

¹⁶⁹¹ *McCallum, B.*, 'Crucial Issues Concerning Central Bank Independence', NBER Paper 5597, Washington, 1996.

¹⁶⁹² *Eijffinger, S.C.W. and E. Schaling*, 'Central Bank Independence in Twelve Industrial Countries', *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 184, 1993, p. 1-41.

¹⁶⁹³ *Eijffinger, S.C.W. and van Keulen, M.*, 'Central Bank Independence in Another Eleven Countries', *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 192, 1995, p. 39-83.

των κεντρικών τραπεζών (1) το κατά πόσον μια κεντρική τράπεζα αποτελεί τον αποκλειστικό παράγοντα άσκησης της νομισματικής πολιτικής, (2) η πρόβλεψη ή μη συμμετοχής μέλους προτεινόμενου από την κυβέρνηση στο όργανο διοίκησης της κεντρικής τράπεζας, αδιαφόρως του εάν έχει δικαίωμα ψήφου ή όχι, και (3) το κατά πόσον περισσότερα από τα μισά μέλη του οργάνου διοίκησης της κεντρικής τράπεζας διορίζονται με διαδικασίες ανεξάρτητες από την κυβερνητική επιρροή. Συνεπώς, από την εκ παραλλήλου εξέταση των κρίσιμων δεικτών ανεξαρτησίας κατά την οπτική των θεωρητικών των δύο πλευρών του Ατλαντικού, προκύπτουν οι εξής διαφορές: για την αμερικανική θεωρία σημαντικό ρόλο για την ανεξαρτησία της διοικητικής αρχής παίζει η δυνατότητά της να παρασταθεί ενώπιον των δικαστηρίων ώστε να υπερασπιστεί τις αποφάσεις της, ενώ αντιθέτως η ηπειρωτική θεωρία αναδεικνύει το στοιχείο του καθορισμού των στόχων πολιτικής της ανεξάρτητης αρχής όπως και του εύρους αυτών ως κρίσιμο· το πολύ μεγαλύτερο εύρος των στόχων πολιτικής που καλείται να επιτελέσει η *FED* συγκριτικά με την ΕΚΤ, κάνει αυτή την τελευταία διαφοροποίηση των αμερικανών θεωρητικών αξιοπρόσεκτη.

Ως προς το ζήτημα των ιδιαίτερων αρμοδιοτήτων με τις οποίες έχει επιφορτιστεί, η αμερικανική κεντρική τράπεζα διατηρεί καταφανώς σημαίνουσα θέση μεταξύ των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών στο πολίτευμα των ΗΠΑ. Η θέση της στο πολίτευμα, όπως προκύπτει από τα ως άνω γενικώς ισχύοντα, από κοινού με την πλειάδα κεντρικής σημασίας αρμοδιοτήτων με τις οποίες, καθιστούν την *FED* ισχυρό παράγοντα του αμερικανικού πολιτεύματος, με το ρόλο της μάλιστα να ισχυροποιείται συνεχώς από το νομοθέτη προϊόντος του χρόνου¹⁶⁹⁴. Χαρακτηριστικά, εν μέσω της τελευταίας οικονομικής κρίσης, ο νόμος *Dodd-Frank* αναβάθμισε τον ρόλο του *Federal Reserve Board*, θέτοντας υπό τη ρυθμιστική του αρμοδιότητα τα μεγαλύτερα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της χώρας (με στόχο την άμβλυση των συνεπειών στην αμερικανική οικονομία του φαινομένου των *'too big to fail'*)¹⁶⁹⁵

¹⁶⁹⁴ Με το ρόλο της, μάλιστα, να ισχυροποιείται προϊόντος του χρόνου, με αντίστοιχες νομοθετικές πρωτοβουλίες του Κογκρέσου, όπως οι εμβληματικοί για την εποχή τους *Employment Act* του 1946 και *Employment and Balanced Growth Act* – ευρύτερα γνωστός ως *'Humphrey-Hawkins Act'* - του 1978. Ειδικά για την ισχυροποίηση της θέσης της *FED* κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, ιδίως με τους *Federal Reserve Single Mandate Act*, *Sound Dollar Act* και *Federal Reserve Modernization Act*, βλ. *Labonte, M.*, *'Changing the Federal Reserve's Mandate: An Economic Analysis'*, 1, *Congressional Research Service*, R41656, 2012.

¹⁶⁹⁵ Για την ιστορική διαμόρφωση του όρου, βλ. *Wilmarth, Jr., A.*, *'The Transformation of the U.S. Financial Services Industry, 1975-2000: Competition, Consolidation, and Increased Risks'*, *University of Illinois Law Review* 215, 2002, p. 300, 409.

τραπεζών)¹⁶⁹⁶, τα οποία υπό το προηγούμενο καθεστώς ενέπιπταν στην αρμοδιότητα άλλων ρυθμιστικών αρχών – κάποιες, δε, φορές, η υπαγωγή τους σε ρυθμιστικό καθεστώς, ήταν *de lege lata* εθελοντική¹⁶⁹⁷! Περαιτέρω, η επιρροή του *FRB* αυξήθηκε και στο πλαίσιο ανάδειξης του προέδρου των *reserve banks*, αφού οι προϊσχύσασες διατάξεις που προέβλεπαν την ανάδειξη του από το σύνολο των *directors* των περιφερειακών κεντρικών τραπεζών, αντικαταστάθηκαν από την πρόβλεψη ότι δικαίωμα ψήφου έχουν μόνο δύο εκ των τριών κατηγοριών στις οποίες κατατάσσονται, η μια εκ των οποίων διορίζεται με απόφαση του *FRB*¹⁶⁹⁸. Η σχετική επιλογή του νομοθέτη αντιπαραβάλλεται ευχερώς με την επιλογή του ενωσιακού νομοθέτη να ιδρύσει τον *SSM* με τους Κανονισμούς 1022 και 1024/2013, υπάγοντας στην άμεση εποπτεία της ΕΚΤ τις 119 ‘*too big to fail*’ τράπεζες που είναι εγκατεστημένες στις συμμετέχουσες ευρωπαϊκές χώρες.

Ο βαθμός ευρείας ανεξαρτησίας που έμελε να χαρακτηρίζει τη δράση του συστήματος κεντρικών τραπεζών στις ΗΠΑ, αποτέλεσε το αποτέλεσμα συζητήσεων όχι απλώς πολιτικού/ιδεολογικού¹⁶⁹⁹, αλλά και δογματικού χαρακτήρα. Στο πολιτικό επίπεδο, οι Δημοκρατικοί υποστήριζαν τη λειτουργία του οργανισμού υπό τον έλεγχο της ομοσπονδιακής εξουσίας, με σημαντικές ωστόσο διατυπώσεις ανεξαρτησίας, οι οποίες θα σχηματοποιούνταν στο δίπολο «ανεξαρτησία–λογοδοσία»· στον αντίποδα, οι Ρεπουμπλικάνοι στόχευαν στη δημιουργία ενός συστήματος κεντρικών τραπεζών όπου κύριο λόγο θα είχε η ιδιωτική πρωτοβουλία των τραπεζιτών. Στο επίπεδο της δογματικής θεώρησης, οι συσχετισμοί

¹⁶⁹⁶ Για την αναλυτική παράθεση των νομικών διατάξεων, βλ. *Brown, E.*, ‘The New Laws and Regulations for Financial Conglomerates: Will They Better Manage the Risks than the Previous Ones?’, 60 *American University Law Review*, 2011, p. 1389-1397.

¹⁶⁹⁷ Αυτό ίσχυε ιδίως για την υπαγωγή εταιριών *holding* τραπεζικών ομίλων υπό τη ρυθμιστική παρέμβαση της *Securities and Exchange Commission*, βλ. *Brown, E.*, ‘The New Laws and Regulations for Financial Conglomerates: Will They Better Manage the Risks than the Previous Ones?’, 60 *American University Law Review*, 2011, p. 1389-1397. Για εκτενή αναφορά στο σύνολο των αρχών που είναι επιφορτισμένες με τη ρύθμιση των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στις ΗΠΑ, βλ. *Dam, K.*, ‘The Subprime Crisis and Financial Regulation: International and Comparative Perspectives’, 10 *Cm4. Journal of International Law*, 2010, p. 591 et seq.. Ο προϊσχύσας κατακερματισμός αναφορικά με την εποπτεία και τη ρύθμιση του χώρου κατηγορήθηκε από πολλούς για την αδυναμία αποτελεσματικής αντιμετώπισης της τελευταίας κρίσης, *Gwynn, R.*, ‘The Global Financial Crisis and Proposed Regulatory Reform’, 2010 *Brigham Young University Law Review* 421, 2010, p. 420-421.

¹⁶⁹⁸ 12 U.S.C. § 341.

¹⁶⁹⁹ Βλ. σε πρώτο κεφάλαιο, αναφορικά με την ίδρυση του *FRS*, και στο παρόν κεφάλαιο, αναφορικά με τις σχέσεις του *FRB* με το Κογκρέσο.

διαμορφώθηκαν χαρακτηριστικά ευκολότερα υπέρ της ανεξαρτησίας του σχεδιαζόμενου συστήματος κεντρικών τραπεζών: Ήταν οι ιδέες του *Paul Warburg*, ήδη από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, που περιέγραφαν τις εργασίες του τραπεζικού τομέα ως ένα αυστηρά ιδιωτικό χώρο, σαφώς οριοθετημένο από κρατικές παρεμβάσεις, προκειμένου να μπορεί να δρα αποτελεσματικά¹⁷⁰⁰. Έτσι, η αμερικανική κεντρική τράπεζα εξοπλίθηκε με όλα τα αναγκαία μέσα, ώστε να επιτελεί το έργο της απερίσπαστη από πολιτικές ή άλλου είδους πιέσεις¹⁷⁰¹, καθεστώς που διαρκεί μέχρι και σήμερα, αποτελώντας το δικό της «τεχνοκρατικό άβατο» στο αμερικανικό πολίτευμα.

Υπενθυμίζεται ότι η *FED* είναι από τις ελάχιστες διοικητικές αρχές στις οποίες συντρέχουν όλοι οι «ενδείκτες ανεξαρτησίας» που απαριθμήθηκαν¹⁷⁰². Ήτοι:

(1) Οι αποφάσεις της *FED* που διαμορφώνουν τις αρχές επί των οποίων θα κατευθυνθεί η δράση της (*'policy decisions'*), λαμβάνονται αποκλειστικά από την ίδια, χωρίς την πρόβλεψη οποιουδήποτε καθεστώτος έγκρισής τους από άλλη διοικητική αρχή.

(2) Τα (επτά) μέλη του *Board of Governors* προσλαμβάνονται για κλιμακούμενη θητεία δεκατεσσάρων ετών από τον Πρόεδρο μετά από σύμφωνη γνώμη της Γερουσίας, ενώ ο πρόεδρος και οι αντιπρόεδροι του συμβουλίου θητεύουν για τέσσερα έτη¹⁷⁰³. Σημειωτέον ότι η επιλογή των μελών γίνεται και επί τη βάση γεωγραφικών κριτηρίων, με στόχο την κατά το δυνατό εκπροσώπηση όσο το δυνατό περισσότερων παραρτημάτων του *Federal Reserve System*, μα και των οικονομικών και γεωγραφικών ιδιαιτεροτήτων της χώρας¹⁷⁰⁴.

¹⁷⁰⁰ Βλ. σε *Conti-Brown, P.*, 'The Power and Independence of the Federal Reserve', Princeton University Press, 2015, p. 7 et seq..

¹⁷⁰¹ Αναφορικά με το κατά πόσο κάτι τέτοιο επιτυγχάνεται, βλ. *Ramirez, St.*, 'Depoliticizing Financial Regulation', 41 *William & Mary Law Review*, 2001.

¹⁷⁰² Σε *Goldberg, M.*, 'The FED's Dual Mandate: One Too Many?', 33 *Review of Banking & Financial Law* 343, 2013, para. 362 και σε *Hubble, P.*, 'U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit', 88 *NYU Law Review*, 2013. Βλ. και *Board of Governors of the Federal Reserve System*, 'What does it mean that the Federal Reserve is "independent within the government"?', March 01, 2017· at http://www.federalreserve.gov/faqs/about_12799.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁷⁰³ 12 U.S.C. § 242.

¹⁷⁰⁴ Η γνωστή και ως «ρήτρα ποικιλομορφίας», που επίσης εξυπηρετεί την ratio της μη-εξάρτησης από τοπικιστικά συμφέροντα πολιτικού χαρακτήρα:

(3) Από την προηγούμενη αρχή συνάγεται ερμηνευτικά ότι η επιλογή των μελών οφείλει να γίνεται με τέτοιο τρόπο, ώστε η πολιτική προέλευση των επιλεγέντων να μην οδηγεί στη διαμόρφωση μεγάλων σχετικών ανισοροπιών στη σύνθεση του οργάνου¹⁷⁰⁵.

(4) Καθιερώνεται ασυμβίβαστο μεταξύ της θητείας στην *FED* και οποιουδήποτε άλλου αξιώματος στη δημόσια διοίκηση, αιρετού ή μετά από διορισμό¹⁷⁰⁶.

(5) Απαγορεύεται οποιαδήποτε σχέση με τράπεζα-μέλος του *Federal Reserve System* για όποιον διετέλεσε μέλος του *FRB*, εκτός εάν εξάντλησε ολόκληρη τη θητεία των δεκατεσσάρων ετών¹⁷⁰⁷, οπότε και αποκλείεται τυχόν επανεκλογή του¹⁷⁰⁸.

(6) Περαιτέρω, προβλέπονται επιπλέον απαγορεύσεις προς τα μέλη του *FRB* σχετικά με τη συμμετοχή τους στο μετοχολόγιο χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και με τη δημιουργία επαγγελματικών σχέσεων με αυτά¹⁷⁰⁹.

(7) Απομάκρυνση μέλους του *FRB* από τον αμερικανό Πρόεδρο, μπορεί να γίνει αυστηρά για ρητά προβλεπόμενους από το νόμο λόγους¹⁷¹⁰.

(8) Το σημαντικότερο ίσως χαρακτηριστικό της ανεξαρτησίας της *FED*, είναι η οικονομική της ανεξαρτησία από την κεντρική κυβέρνηση¹⁷¹¹: Η χρηματοδότησή της δε γίνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό, όπως

'In selecting the members of the Board, not more than one of whom shall be selected from any one Federal Reserve district, the President shall have due regard to a fair representation of the financial, agricultural, industrial, and commercial interests, and geographical divisions of the country.'

12, U.S.C. para. 241.

¹⁷⁰⁵ Σύμφωνα με τους *Breger, M., & Edles, G.*, in 'Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies', 52 *Administrative Law Review*, 2000.

¹⁷⁰⁶ 12 U.S.C. § 241.

¹⁷⁰⁷ 12 U.S.C. § 242.

¹⁷⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁰⁹ 12 U.S.C. § 244.

¹⁷¹⁰ 'For - cause removal', 12 U.S.C. § 242.

¹⁷¹¹ 12 U.S.C. § 244.

ισχύει για πολλές άλλες διοικητικές αρχές, αλλά από άλλες πηγές εισοδήματος μέσω «πράξεων οικονομικής πολιτικής» τις οποίες διενεργεί ο οργανισμός, όπως από τους τόκους από τίτλους του αμερικανικού δημοσίου τους οποίους αποκτά από πράξεις ανοικτής αγοράς¹⁷¹². από τους τόκους από επενδύσεις σε ξένα νομίσματα, οι οποίοι καταλήγουν στην κεντρική τράπεζα· από τα κέρδη που αυτή αποκομίζει από προσφερόμενες υπηρεσίες σε καταθετικά ιδρύματα¹⁷¹³, όπως συμψηφισμούς επιταγών και άλλες αυτοματοποιημένες διαδικασίες εκκαθάρισης, όπως και από τους τόκους χορήγησης δανείων προς αυτά. Μετά την κάλυψη των λειτουργικών της εξόδων, το υπόλοιπο ποσό αποδίδεται στο *Department of Treasury*¹⁷¹⁴.

(9) Τέλος, οι νομικές διατάξεις δεν εξασφαλίζουν τη στεγανότητα από τις πολιτικές παρεμβάσεις μόνο αναφορικά με το *FRB*, αλλά και ολόκληρου του *FRS*. Αυτό, αναφορικά με την ανάδειξη τόσο των μελών των δ.σ. των *reserve banks*, όσο και του προέδρου τους. Συγκεκριμένα, τα 2/3 των μέλη των δ.σ. (*directors*) των *reserve banks* εκλέγονται από τους ίδιους τους μετόχους τους¹⁷¹⁵, ενώ τα εναπομείναντα διορίζονται από το *FRB*¹⁷¹⁶ (12 U.S.C. § 341).

Βάσει των χαρακτηριστικών αυτών, προκύπτει αβίαστα ο χαρακτηρισμός της *FED* ως μιας από τις ανεξάρτητες αρχές που περιβάλλονται με τις περισσότερες διατυπώσεις ανεξαρτησίας¹⁷¹⁷. Η θέση της ισχυροποιείται

¹⁷¹² 12 U.S.C. § 243.

¹⁷¹³ Ιδρύματα (*savings bank, commercial bank, savings and loan associations, ή credit unions*) με δυνατότητα, βάσει της νομοθεσίας των ΗΠΑ, να δέχονται καταθέσεις από το κοινό, με αυξανόμενο μερίδιο στη σχετική αγορά κατά τα τελευταία χρόνια.

¹⁷¹⁴ Όπως συμβαίνει και με το εναπομείναν ενεργητικό, μετά από διαδικασία εκκαθάρισης κάποιας από τις *Reserve Banks*, βλ. 12 U.S.C. § 290.

¹⁷¹⁵ Η μία από τις τρεις κατηγορίες *directors*, αναδεικνυόμενη από τις μετόχους ιδιωτικές τράπεζες, αποτελείται από μέλη που προέρχονται από τις ίδιες, η δεύτερη αναδεικνύεται και πάλι από τις μετόχους ιδιωτικές τράπεζες, απαρτίζεται όμως από άτομα που δε σχετίζονται με αυτές, ενώ μόλις η Τρίτη αναδεικνύεται από το *FRB*.

¹⁷¹⁶ Που είναι οι *de lege lata* τα ιδιωτικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που συμμετέχουν στο *FRS*, βλ. και σχετικές παρατηρήσεις στο εισαγωγικό κεφάλαιο για τη *FED*.

¹⁷¹⁷ Βλ. *Goldberg, M.*, 'The FED's Dual Mandate: One Too Many?', 33 *Review of Banking & Financial Law* 343, 2013, para. 362· *Hubble, P.*, 'U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit', 88 *NYU Law Review* 1802, 2013, αλλά και σύμφωνα με τη διατύπωση με την οποία ο ίδιος ο οργανισμός αποδίδει στον εαυτό του: *Board of Governors of the Federal Reserve System*, 'What does it mean that the Federal Reserve is "independent within the government"?', March 01, 2017· at http://www.federalreserve.gov/faqs/about_12799.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

ακόμα περισσότερο από τη μακρά πολιτική παράδοση στις ΗΠΑ που επιβάλλει τη διακριτική μεταχείριση της εκ μέρους του πολιτικού συστήματος, όταν αυτή διαχειρίζεται ζητήματα που άπτονται της νομισματικής πολιτικής. Η κουλτούρα αυτή υποχωρεί προκειμένου για το ρυθμιστικό ρόλο του *FRB* στο χώρο της τραπεζικής αγοράς, όταν δηλαδή ο οργανισμός δρα περισσότερο ως κλασική κεντρική τράπεζα, ωστόσο αυτό δεν αναιρεί τα προηγούμενα πορίσματα, από τη στιγμή που η συζήτηση αφορά στον ίδιο παίκτη του πολιτεύματος.

7.3. Λογοδοσία των κεντρικών τραπεζών: Σύγκριση και αξιολόγηση

Στην περίπτωση της εξέτασης του καθεστώτος λογοδοσίας της *FED*, η ανάπτυξη που ακολουθήσαμε ήταν ανάλογη της εξέτασης του καθεστώτος ανεξαρτησίας της. Ήτοι, πρώτα εξετάσθηκε το καθεστώς λογοδοσίας των ανεξάρτητων αρχών ως έννοια γένους και ακολούθησε η εξέταση του ιδιαίτερου καθεστώτος λογοδοσίας της *FED*.

Στην περίπτωση της δέσμευσης των ανεξάρτητων αρχών από τον Πρόεδρο στο πολίτευμα των ΗΠΑ, δεδομένης της ευρείας ανεξαρτησίας που αυτές απολαμβάνουν, σημειώσαμε ως πλέον αποτελεσματικό μέσο του προεδρικού ελέγχου την έκδοση εκτελεστικών διαταγμάτων (*executive orders*). Στόχος των διαταγμάτων αυτών είναι ο συντονισμός της ασκούμενης πολιτικής (*policy coordination*) στο πλαίσιο της ενιαίας διοικητικής οργάνωσης του κράτους, συχνά όμως η ευρεία αποδοχή ενός Προέδρου τα καθιστά μέσο επικυριαρχίας του στο πεδίο των ανεξάρτητων αρχών. Σε αντίθεση με άλλες κατηγορίες προεδρικών εξουσιών, τα αμερικανικά δικαστήρια δεν θέτουν αυστηρά όρια στη συγκεκριμένη, επιτρέποντας τον κεντρικό αυτό κυβερνητικό συντονισμό. Συνεπώς, στο πεδίο των *executive orders* βρίσκουμε μια χαραμάδα υποχώρησης του δικαστή και δημιουργίας προσφόρου εδάφους για την αποτελεσματική λογοδοσία των ανεξάρτητων αρχών¹⁷¹⁸. Πώς αντέδρασε άραγε το πολίτευμα ενώπιον της ευκαιρίας αυτής; Σε αρκετές περιπτώσεις, είναι οι ίδιοι οι Πρόεδροι που εξαιρούν από την εφαρμογή των διαταγμάτων αυτών τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, σε αναντιστοιχία με την «επιθετική κανονιστική παρέμβαση» που περιγράφηκε λίγο παραπάνω. Σε άλλες περιπτώσεις, όταν η κεφαλή της εκτελεστικής εξουσίας παρουσιάζεται αποφασιστικότερη, βρίσκει απέναντί της (τυπικώς ή

¹⁷¹⁸ Κυρίως, μέσω του ελέγχου εκ μέρους του προέδρου επί σχεδίων αποφάσεων των ανεξάρτητων αρχών ή υποβολής σε αυτόν των πορισμάτων τους ύστερα από έρευνες. Σχετικώς, βλ. *Pildes, R. and Sunstein, C., 'Reinventing the Regulatory State', University of Chicago Law Review, Vol. 62, Issue I, Article 1, 1995.*

ατύπως) μια απρόθυμη νομοθετική εξουσία: χαρακτηριστικό παράδειγμα η *Executive Order No. 12,044*¹⁷¹⁹. με αυτήν, ο Πρόεδρος *Carter* επιδίωξε την ισχυροποίηση του καθεστώτος λογοδοσίας τόσο των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, όσο και των υπόλοιπων διοικητικών οργανισμών. Ωστόσο, αντιδράσεις εκ μέρους μελών του Κογκρέσου περιόρισαν την εφαρμογή του νέου καθεστώτος μόνο στις δεύτερες.

Έτσι, ο δικαστής καθίσταται ο μόνος διαρκής και αποτελεσματικός παράγοντας αποτελεσματικής δημοκρατικής λογοδοσίας των ανεξάρτητων αρχών. Η ελεγκτική αυτή παρέμβαση του δικαστή στο *status* των ανεξάρτητων αρχών αφορά είτε τον έλεγχο των πράξεων ή παραλείψεων τους, είτε τον έλεγχο συνταγματικότητας της παρέμβασης στο νομοθετικό ή κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας τους από άλλα όργανα του πολιτεύματος, με αμφίδρομα φυσικά αποτελέσματα. Τα συμπεράσματα αυτά επιβεβαιώνονται και από την ιστορική πορεία της *FED*. Ήδη από τις αρχές του 19^{ου} αιώνα, το *Supreme Court* αποφάνθηκε επί της συνταγματικότητας της αρμοδιότητας του Κογκρέσου να ιδρύσει μια κεντρική τράπεζα¹⁷²⁰, λογικό και κανονιστικό πρόκριμα της έννοιας της ανεξαρτησίας της, αλλά και νομική θεμελίωσή της σε επίπεδο συνταγματικών κανόνων¹⁷²¹. Τα πορίσματα του *Supreme Court* επί των ζητημάτων αυτών αποτυπώνονται στις αποφάσεις *McCulloch v. Maryland*¹⁷²², *Osborn v. Bank of the United States*¹⁷²³ και *Smith v. Kansas City Title & Trust Co.*¹⁷²⁴, με τις οποίες ανατράπηκαν οι παλαιότερες αντίθετες *Carter v. Carter Coal Co*¹⁷²⁵ και *Hiatt v. the United States*¹⁷²⁶. με τον τρόπο αυτό στηρίχθηκε δογματικά η δημιουργία όλων των κεντρικών τραπεζών στις Ηνωμένες Πολιτείες από το Κογκρέσο.

¹⁷¹⁹ *Executive Order No. 12,044*, 43 *Fed. Reg.* 12,661, 12, 670 (Mar 23, 1978).

¹⁷²⁰ Μεταξύ άλλων, βλ. *Lawson, G.*, 'Federal Administrative Law', Sixth Edition, Chapter, 1, WEST 2013, και *Stone, G., Seidman, L.-M., Sunstein, C., Tushnet, M., Karlan, P.*, 'Constitutional Law', Sixth Edition, Chapter IV, Wolters Kluwer 2009, p. 400 et seq..

¹⁷²¹ Βλ., ενδεικτικά, *Rich, W.*, 'Modern Constitutional Law-Vol. 3-Government Structure', Third Edition, WEST, 2011, p. 218 et seq..

¹⁷²² 17 U.S. 316 (1819).

¹⁷²³ 22 U.S. 738 (1824).

¹⁷²⁴ 255 U.S. 180 (1921).

¹⁷²⁵ 298 U.S. 238 (1936)· με την απόφαση αυτή ακυρώθηκε μεταφορά αρμοδιοτήτων κυβερνητικού χαρακτήρα εκ μέρους του Κογκρέσου

¹⁷²⁶ 4 F.2d 374 (7th Cir. 1924).

Όπως σημειώθηκε στην προηγούμενη Παράγραφο, το νομοθετικό καθεστώς ανεξαρτησίας της *FED* προοικονομεί αφ' εαυτού το συμπέρασμα ότι ο δικαστής αποτελεί τον μόνο αξιόπιστο παράγοντα ουσιαστικής λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας στο δημοκρατικό πολίτευμα. Η ιστορική διαδρομή της *FED* επιβεβαίωσε αυτό το συμπέρασμα, καθώς ο δικαστής είναι αυτός που προστατεύει την ανεξαρτησία της, αλλά την οριοθετεί. Συγκεκριμένα, το *Supreme Court* επέβαλε όρια στην προεδρική εξουσία ν' απομακρύνει τα μέλη της διοίκησης των ανεξάρτητων αρχών για λόγους διαφωνίας επί ζητημάτων πολιτικής¹⁷²⁷, ενώ με μεταγενέστερη νομολογία του (εντός μάλιστα της περιόδου της τελευταίας κρίσης του χρηματοπιστωτικού τομέα) απένειμε ευρύτερη ευχέρεια στον επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας: με την (αρκετά πρόσφατη) *Free Enterprise Fund v. Public Co. Accounting Oversight Bd.* κρίθηκε ότι η εκχώρηση αρμοδιότητας επιβολής κυρώσεων σε διοικητική αρχή, τα διευθυντικά μέλη της οποίας δεν διορίζονται από τον Πρόεδρο αλλά από άλλη διοικητική αρχή, δημιουργεί ένα περιβάλλον απομόνωσης από την προεδρική εξουσία, που μπορεί να εγγυηθεί ότι:

'the laws [would be] faithfully executed'.

Μετά από γνώμη του Chief Justice Roberts ¹⁷²⁸.

Το *Supreme Court*, από την πλευρά του, αντιμετωπίζει με σεβασμό την ανεξαρτησία των διοικητικών αρχών και της *FED* ειδικότερα, επεμβαίνοντας ελεγκτικά με περίσκεψη στο έργο τους και αντιμετωπίζοντας τις αρμοδιότητές τους ως κατά παραχώρηση από το Κογκρέσο¹⁷²⁹. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, ελέγχεται το κατά πόσον η παραχώρηση αυτή έχει ως αποτέλεσμα την ισχυροποίηση της θέσης του ίδιου του νομοθετικού σώματος στο πολίτευμα. Στην ίδια γραμμή κινείται και ο δικαστικός έλεγχος εκ μέρους των κατώτερων δικαστηρίων, με ορισμένες περιόδους επίτασής του, όπως οι δεκαετίες του 1960 και του 1970¹⁷³⁰.

¹⁷²⁷ *'Disagreements over policy'*, βλ. σχετικά στην *Wiener v. U.S.*, 357 U.S. 349 (1958).

¹⁷²⁸ 130 C. St. 3138 (2010).

¹⁷²⁹ Έτσι, οποιαδήποτε παρεμβολή σε κατεύθυνση αντίθετη από τη βούληση του Κογκρέσου, θα θεωρούνταν αντισυνταγματική. Βλ. *I.N.S. v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).

¹⁷³⁰ Βλ. σε *Sunstein, C.*, 'Constitutionalism After the New Deal', 101 *Harvard Law Review* 426, 1987.

Χαρακτηριστικά, όπως διατυπώνει ο *Justice White*, «πειθοντας» και τους *Chief Justice Burger*, *Justice Powell*, οι οποίοι συντάχθηκαν:

‘Generally courts are not free to set aside the findings of administrative agencies, if supported by substantial evidence. But more importantly, courts are also admonished to give substantial deference to the agency’s interpretation of the statute it is enforcing.’

***Northern Pipeline Constr. Co. v. Marathon Pipeline Co.,
458 U.S. 50 (1982).***

Όπως επισημάναμε, το ίδιο το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα του δικαστικού ελέγχου των πράξεων των ανεξάρτητων αρχών κατανέμει το κύριο βάρος του στις προαναφερθείσες ελεγκτικές λειτουργίες του Κογκρέσου. Ενδεικτικά, όπως αναφέρθηκε, ο *Administrative Procedure Act*¹⁷³¹ δεν αντιμετωπίζει με ενιαίο τρόπο τις διοικητικές αρχές, επιλογή που έχει άμεση επίπτωση και στο δικαστικό έλεγχο των πράξεών τους: *expressis verbis*, διατυπώνεται ότι ορισμένα είδη αποφάσεων δεν υπόκεινται καν στον έλεγχο των δικαστηρίων, με χαρακτηριστικές τις περιπτώσεις όταν η πράξη έχει εκδοθεί από αρχή το καταστατικό της οποίας την απαλλάσσει από το δικαστικό έλεγχο αυτό, όπως και όταν ο νόμος καταλείπει στη διακριτική ευχέρεια της διοικητικής αρχής την έκδοση μιας κατηγορίας πράξεων¹⁷³². Διαφορετικά έχουν τα πράγματα για τις μη-οριστικές πράξεις των διοικητικών αρχών, οι οποίες χρειάζονται την προεδρική έγκριση: από άποψης δικαστικού ελέγχου, οι ατελείς αυτές πράξεις δε θεωρούνται πράξεις αναπτύσσουσες πλήρη δεσμευτικότητα, συνεπώς η τελική πράξη που πρόκειται να εκδοθεί από τον Πρόεδρο δεν εμπίπτει στο ειδικό προστατευτικό καθεστώς και εφαρμόζονται οι γενικοί κανόνες ελέγχου της συμφωνίας της με το νόμο¹⁷³³.

Από την άποψη του ρυθμιστικού τους περιεχομένου, οι πράξεις των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών διακρίνονται στις εξής κατηγορίες, με επίπτωση στην ένταση του δικαστικού ελέγχου επ’ αυτών:

¹⁷³¹ 5 U.S.C.A., par. 701-706.

¹⁷³² Βλ. την απαρίθμηση σε 5 U.S.C. § 701(a): Το αγγλικό κείμενο αναφέρεται σε *‘statutes [that] preclude judicial review’* και στην περίπτωση όταν υπάρχει *‘agency action [that] is committed to agency discretion by law’*.

¹⁷³³ *Rich, W., ‘Modern Constitutional Law- Vol. 3 - Government Structure’, Third Edition, WEST, 2011, p. 451.*

α) Σε πράξεις εκδιδόμενες στο πλαίσιο της «οιονεί δικαιοδοτικής» ή της «οιονεί νομοθετικής» λειτουργίας των αρχών¹⁷³⁴: Στην πρώτη περίπτωση επιχειρείται επίλυση κάποιας διμερούς διαφοράς, ενώ στη δεύτερη η διοικητική πράξη αναφέρεται σε ζητήματα γενικότερης εφαρμογής. Σε κάθε περίπτωση, όπως διατυπώθηκε στη *Chevron, U.S.A., Inc. v. National Resources Defensive Council*¹⁷³⁵, ο δικαστικός έλεγχος οφείλει να είναι χαλαρός, σεβόμενος το τεκμήριο νομιμότητας των πράξεων των αρχών ακόμη και σε περιπτώσεις όπου το ζήτημα της τήρησης των ορίων της εξουσιοδότησης είναι αμφισβητούμενο. Ωστόσο, η στάση αυτή του δικαστηρίου ανατρέπεται, σε περίπτωση που μια πράξη ανεξάρτητης διοικητικής αρχής που απειλεί με παραβίαση τα δικαιώματα κάποιου τρίτου, ερείδεται σε διάταξη του Κογκρέσου η οποία κρίνεται *ea ipsa* αμφίβολης συνταγματικότητας ή επιδέχεται διαφορετικών ερμηνειών, ακόμη και μεταξύ διαφορετικών αποφάσεων δικαστηρίων¹⁷³⁶.

β) Σε πράξεις αμιγώς νομικού περιεχομένου και σε πράξεις που περιέχουν απόφαση των διοικητικών αρχών επί πραγματικών περιστατικών¹⁷³⁷. Στην πρώτη περίπτωση, ο δικαστής είναι ελεύθερος να κρίνει το επίδικο ζήτημα εξ αρχής, με βάση τη δική του ερμηνεία των πραγματικών περιστατικών. Σε περίπτωση, όμως, που η αμφισβήτηση αφορά σε ερμηνεία που έδωσε η διοικητική αρχή σε πραγματικά περιστατικά (στο πεδίο, δηλαδή, της τεχνικής της εξειδίκευσης), αποτελεί πάγια αρχή (διατυπωμένη από το *Supreme Court* ήδη από το 1882¹⁷³⁸) ότι τα δικαστήρια απέχουν από οποιαδήποτε επανεξέταση των ίδιων περιστατικών, ενώ και η *Administrative Procedure Act* προτρέπει το δικαστή να διερευνήσει το σύνολο του ιστορικού προκειμένου να βρει εάν ο χαρακτηρισμός των πραγματικών περιστατικών εκ μέρους της αρχής δικαιολογείται από τα στοιχεία έστω και κατ' ελάχιστον¹⁷³⁹. Έτσι, μέσω της διάκρισης αυτής που απομακρύνει ακόμα περισσότερες πράξεις των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών από τα χέρια του δικαστή,

¹⁷³⁴ 'Adjudicatory and rule-making functions'. βλ. σε *Lawson, G., 'Federal Administrative Law', Sixth Edition, Chapter 3, WEST, 2013, p. 426 et seq.*

¹⁷³⁵ 467 U.S.C. 837 (1984).

¹⁷³⁶ *Cole v. Young*, 351 U.S. 536 (1956).

¹⁷³⁷ 'Law and fact', Rich, W., σε 'Modern...', (ibidem) σελ. 455 επ.. Η διάκριση δεν είναι πάντα τόσο σαφής (πρβλ. και τις «ενδιάμεσες περιπτώσεις» των 'jurisdictional facts' και των 'constitutional facts', *Corwell v. Benson*, 285 U.S. 22, 1932), ωστόσο και μόνη η ύπαρξή της μειώνει ακόμη περισσότερο το εύρος του επιτρεπόμενου δικαστικού ελέγχου.

¹⁷³⁸ Στην *Quinby v. Conlan*, 104 U.S. 420.

¹⁷³⁹ U.S.C.A. para. 706(2)(F).

συμπληρώνεται ο κύκλος του μεγάλου εύρους ανεξαρτησίας εντός του οποίου κινούνται οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές στο πλαίσιο του πολιτεύματος των ΗΠΑ. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το σχολιαζόμενο ζήτημα, όταν το επίκεντρο του ενδιαφέροντος του δικαστικού ελέγχου στρέφεται προς μια κεντρική τράπεζα, όχι όμως αμερικανική, αλλά αλλοδαπού κράτους: Βασιζόμενο στη διάκριση των πράξεων των κεντρικών τραπεζών σε *'acta jure imperii'* και *'acta jure gestionis'*¹⁷⁴⁰, τα δικαστήρια των ΗΠΑ, σε δεύτερο μάλιστα βαθμό, αποφάσισαν ότι ακόμα και μια αλλοδαπή κεντρική τράπεζα, όταν ενεργεί πράξεις της πρώτης κατηγορίας, που προσιδιάζουν, δηλαδή, στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, περιβάλλεται τις διατυπώσεις ασυλίας του κυρίαρχου κράτους, ως

'generic agencies and instrumentalities [entitled] to special protections befitting the particular sovereign interests at stake'.

NML Capital Ltd. v. Banco Central de la República Argentina,
652 F.3d 172, 188, (2nd Cir. 2011)¹⁷⁴¹

Η ως άνω εκ του νόμου περιοριστική του δικαστικού ελέγχου ρήτρα, η οποία θα μπορούσε να παρομοιαστεί με τη φύση του δικαστικού ελέγχου ως «ακυρωτικού» στο πλαίσιο της προσφυγής ακυρώσεως, ενώπιον του ΔΕΕ, και της αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας, ένδικα βοηθήματα στα οποία υπόκεινται οι πράξεις των κεντρικών τραπεζών των αντιστοίχων εννόμων τάξεων. Από την αντιστοιχία αυτή προκύπτει η διάθεση περιορισμού του δικαστικού ελέγχου επί των πράξεών τους σε έλεγχο νομιμότητας και σε έλεγχο τήρησης των άκρων ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας. Η εφαρμογή των διατάξεων αυτών του *Administrative Procedure Act* εφαρμόζονται για δεκαετίες ως συνταγματικές από τα δικαστήρια των ΗΠΑ, ενώ ο ακυρωτικός έλεγχος έχει κριθεί ως αποτελεσματική δικαστική προστασία τόσο από το Δικαστήριο του Στρασβούργου¹⁷⁴², όσο και από το Ελληνικό

¹⁷⁴⁰ Για τη διάκριση αυτή, βλ. *Trooboff, P.*, 'Clarifying the distinction between jure imperii and jure gestionis', *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law, 1986*. at http://dx.doi.org/10.1163/1875-8096_pplrdc_ej.9789024736447.235_432.4 (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁷⁴¹ Η οποία παραπέμπει στην *EM Ltd. v. Republic of Argentina*, 473 F.3d 463, 485 (2d Cir. 2007).

¹⁷⁴² *European Court of Human Rights*, Judgement of 21st July 2011, Case of Sigma Radio Television Ltd. v. Cyprus, Applications nos. 32181/04 and 35122/05, ECLI:CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, para. 153-155.

Συμβούλιο της Επικρατείας¹⁷⁴³. Από τα ως άνω προκύπτει τόσο το θεμιτό του περιορισμού του βάθους του δικαστικού ελέγχου, όσο και η μείζων κρισιμότητα της εναπομεινάσης δυνατότητας του ν' ασκήσει έλεγχο νομιμότητας και έλεγχο τήρησης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας των κεντρικών τραπεζών. Συγκεκριμένα για το δικαστικό έλεγχο των πράξεων του *FRB*, κρίσιμο είναι το στοιχείο της διαπίστωσης του εάν κατά περίπτωση εντάσσονται ή όχι στο πλαίσιο άσκησης της νομισματικής πολιτικής. Σε περίπτωση που η απάντηση είναι καταφατική, τίθενται αυτόματα εκτός των ελεγκτικών διαδικασιών του *ΑΡΑ*, συνεπώς και πέρα από κάθε είδος δικαστικού ελέγχου, αφού η κατηγορία αυτή πράξεων εκδίδονται κατ' απόλυτη διακριτική ευχέρεια των αρμόδιων αρχών¹⁷⁴⁴. Σχετικώς, ο αμερικανός δικαστής έχει επικυρώσει την οπτική αυτή, με την διατύπωση ότι:

'It would be an unthinkable burden upon any banking system if its open market sales and discount rates were to be subject to judicial review'.

Raichle v. Fed. Reserve Bank of New York, 34 F.2d 910, 915 (2d Cir.), 1929.

Η κρισιμότητα του ρόλου του δικαστή επί του ελέγχου της *FED* προκύπτει και από την συνολική θεώρηση του πολιτεύματος των ΗΠΑ, αφού, όπως αναλύσαμε στο Τέταρτο Κεφάλαιο¹⁷⁴⁵, οι σχέσεις της κεντρικής τράπεζας με το Κογκρέσο αλλά και με την ηγεσία της εκτελεστικής εξουσίας δεν εγγυώνται (θεσμικά και ιστορικά) την αποτελεσματική δημοκρατική λογοδοσία του οργανισμού. Όπως εκτέθηκε, οι σχέσεις της *FED* με το νομοθετικό σώμα χαρακτηρίζονται διαχρονικά από τη σαφή βούληση του τελευταίου να δημιουργήσει ένα ισχυρό εποπτικό και ρυθμιστικό οργανισμό έξω από το πολιτικό παιχνίδι, αποβλέποντας στην εξειδίκευση και στην εμπειρία του σε κάθε δύσκολη για την αμερικανική οικονομία περίοδο¹⁷⁴⁶, με τα μέσα λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας που προβλέπονται (κυρίως) από τον

¹⁷⁴³ Μεταξύ πολλών άλλων, βλ. την ΣτΕ (Τμ. Δ') 2033/2011 και ΣτΕ (Τμ. Δ', 7μ.) 1361/2013.

¹⁷⁴⁴ *Ramirez, St.*, 'Depoliticizing Financial Regulation', 41 *William & Mary Law Review*, 2001, p. 528.

¹⁷⁴⁵ Για την καταγραφή του σχετικού πρόσφατου και απώτερου ιστορικού, βλ. ιδίως Παραγράφους υπό 4.4.3 και 4.4.4.

¹⁷⁴⁶ Βλ. καταγραφή του σχετικού ιστορικού σε *Conti-Brown, P.*, 'The Power and Independence of the Federal Reserve', Princeton University Press, 2015, p. 13 et seq..

*Federal Reserve Act*¹⁷⁴⁷ να είναι σχετικώς απαρχαιωμένα και πολιτικού κυρίως χαρακτήρα, παρά την ένταση που χαρακτηρίζει την ακρόαση των μελών του *FRB* από τις αρμόδιες Επιτροπές του Κογκρέσου¹⁷⁴⁸. Ενώ, η εντατικοποίηση του καθεστώτος ακροάσεως των μελών του *FRB* που αποφασίστηκε μετά την πρόσφατη κρίση του χρηματοπιστωτικού τομέα στο πλαίσιο του νόμου ‘*Dodd-Frank*’¹⁷⁴⁹, με την εγκαθίδρυση ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του *Government Accountability Office*¹⁷⁵⁰, μάλλον ανακυκλώνει το πρόβλημα της αποτελεσματικής δημοκρατικής λογοδοσίας των πεπραγμένων των ανεξάρτητων αρχών, στο επίπεδο αυτή τη φορά της ελέγχουσας την κεντρική τράπεζα ανεξάρτητη αρχή. Σε κάθε περίπτωση, όπως αναφέραμε στην οικεία παράγραφο, η αμερικανική νομοθεσία εξαιρεί μια σειρά ενεργειών της κεντρικής τράπεζας¹⁷⁵¹ από το

¹⁷⁴⁷ 12 U.S.C. Ch. 3. Για την πλήρη εποπτεία του πρωτογενούς υλικού της ιστορικής εξέλιξης του καθεστώτος λογοδοσίας του *FRS* προς το Κογκρέσο, βλ. τους *Banking Act* του 1933, *Federal Banking Agency Audit Act (FBAA)* του 1978 (Pub. L. No 95-320, 92 Stat. 391, 1978, με την τελευταία του έκδοση κωδικοποιημένη σε 31 U.S.C. § 714, 2006). Για μια περισσότερο συστηματοποιημένη καταγραφή, βλ. *H.R. 2176, A Bill to Amend the Accounting and Auditing Act of 1950: Hearing Before the Subcomm. on Commerce, Consumer and Monetary Affairs of the H. Comm. On Government Operations*, 95th Cong., 3, 1977 (‘Statement of Ellsworth H. Morse, Jr., Asst. Comptroller of the United States’) - at <http://archive.gao.gov/fl102a/100319.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018). *Smale, P.*, ‘Structure and Functions of the Federal Reserve System’, Congressional Research Service, November 2010 - at <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20826.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁷⁴⁸ *Jabko, N.* ‘The Politics of Central Banking in the United States and in the European Union’, NEWGOV, Project No CIT1 – CT – 2004 – 506392, June 2005, Part III, p. 10· at

http://www.eunewgov.org/database/DELIV/D19bD04_Politics_of_Central_Banking_US_and_EU.PDF (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁷⁴⁹ *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010*, Pub. L. No. 111- 203, § 1109, 124 Stat. 1376, 2127 (2010), Section 109.

¹⁷⁵⁰ Βάσει της πρόβλεψης αυτής, διερευνήθηκαν σχετικές ενισχύσεις (‘*secret loans*’) συνολικής αξίας 16 τρις. δολαρίων, ενώ διατυπώθηκε μεγάλος αριθμός παρατηρήσεων εκ μέρους του *GAO* ιδίως αναφορικά με περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ στελεχών της *FED* και των εποπτευόμενων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Βλ. *Hausmann, J.*, ‘Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians’, 58 *St. Louis University Law Journal* 617, 2014, p. 624-625.

¹⁷⁵¹ *‘Under regulations of the Comptroller General, the Comptroller General shall audit an agency, but may carry out an onsite examination of an open insured bank or bank holding company only if the appropriate agency has consented in writing. Audits of the Board and Federal reserve banks may not include—*

(1) transactions for or with a foreign central bank, government of a foreign country, or nonprivate international financing organization;

πεδίο της ελεγκτικής αρμοδιότητάς του GAO¹⁷⁵². Συνεπώς, με την επιλογή αυτή μάλλον τίθεται το κλασικό ερώτημα ‘*quis custodiet ipsos custodes?*’, παρά επιλύεται το ζήτημα της αποτελεσματικής λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας.

Ωστόσο, η διαπίστωση της ανάγκης τεχνοκρατικής εξειδίκευσης του ελέγχοντος την κεντρική τράπεζα (εκδηλούμενη μέσω της προσφυγής στην τεχνοκρατική υπεροπλία μιας άλλης ανεξάρτητης αρχής) θέτει και ένα δεύτερο δεδομένο στο τραπέζι, μετά από την πρωτύτερη διαπίστωση της κρισιμότητας του ρόλου του δικαστή. Το πώς διαπλέκονται αυτά τα δύο δεδομένα, κάτι που προαναγγείλαμε αρκετές φορές κατά την διατύπωση των επιμέρους συμπερασμάτων, θα μας απασχολήσει στις καταληκτικές μας παρατηρήσεις. Σε κάθε περίπτωση, μπορούμε ήδη από το σημείο αυτό να παρατηρήσουμε ότι από μια απλή ανάγνωση των εκθέσεων που συντάσσει το GAO, γίνεται σαφές ότι η ακολουθούμενη σχετικώς μεθοδολογία από τον οργανισμό χαρακτηρίζεται από υψηλό επίπεδο επιστημονικότητας, ώστε η κάρπωση των αποτελεσμάτων της έρευνας εκ μέρους των μελών του Κογκρέσου αυξάνει κατακόρυφα την ικανότητά τους ν’ ανταποκριθούν στο αίτημα περί ουσιαστικής συμμετοχής τους στη διαδικασία λογοδοσίας μιας τεχνοκρατικής διοικητικής αρχής. Ενδεικτικά, προκειμένου να καταρτισθεί *de lege*

(2) *deliberations, decisions, or actions on monetary policy matters, including discount window operations, reserves of member banks, securities credit, interest on deposits, and open market operations;*

(3) *transactions made under the direction of the Federal Open Market Committee; or*

(4) *a part of a discussion or communication among or between members of the Board and officers and employees of the Federal Reserve System related to clauses (1)–(3) of this subsection.’*

31 U.S.C. § 714(b)(2006)

¹⁷⁵² Οι εξαιρέσεις αυτές θεωρήθηκαν ο «δούρειος ίππος» στο καθεστώς λογοδοσίας της FED, ξεσηκώνοντας θύελλα αντιδράσεων, βλ. *Hausmann, J.*, ‘Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians’, 58 St. Louis University Law Journal 617, 2014, p. 621-622. Βλ., όμως, και την απάντηση του FRS στις αιτιάσεις αυτές: Η κεντρική τράπεζα προβάλλει το επιχείρημα ότι αναφορικά με τις ως άνω περιπτώσεις, όταν δηλαδή δεν υπάρχει αρμοδιότητα του GAO να διερευνήσει μια κατηγορία περιπτώσεων, προβλέπεται αντίστοιχη αρμοδιότητα του *Inspector General of the FRS*, βάσει σχετικού νόμου του 1978 (*Inspector General Act of 1978*, Pub. L. No. 95-452, 92 Stat. 1101). Ωστόσο, το συγκεκριμένο όργανο, παρά το καθεστώς ανεξαρτησίας που το χαρακτηρίζει, δεν παύει ν’ αποτελεί μέρος της ίδιας της FED, με την ενεργοποίησή του να εξαρτάται εν τέλει από την ίδια την κεντρική τράπεζα· βλ. *Emerson, C.*, ‘The Illegal Actions of the Federal Reserve: An Analysis of How the Nation’s Central Bank Has Acted Outside the Law in Responding to the Current Financial Crisis’, 1 William & Mary Business Law Review 109, 2010, p. 134.

artis μια έκθεση/αναφορά του GAO, τα μέλη του εξετάζουν αναφορές και άλλα έγγραφα διεθνών οργανισμών/διακυβερνητικών *fora* με ρυθμιστικό ρόλο στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα¹⁷⁵³. Διαβουλεύονται με κάθε παράγοντα της αγοράς ή ρυθμιστική αρχή που αποτελεί μέρος μιας νομοθετικής μεταρρύθμισης ή οικονομικής πρακτικής, προκειμένου να την αξιολογήσουν, ενώ συνυπολογίζουν τις παρατηρήσεις του ακαδημαϊκού και πολιτικού κόσμου¹⁷⁵⁴. Καταγράφουν την σε βάθος χρόνου αλληλεπίδραση μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών και τη διαφάνεια της δράσης τους¹⁷⁵⁵. Ασχολούνται με την εις βάθος μελέτη αστοχιών σημαντικών κομματιών της αγοράς και καταγράφουν τις αιτίες αυτής¹⁷⁵⁶. Συνεπώς, μπορεί κανείς ασφαλώς να υποθέσει ότι από τη στιγμή που η δράση του GAO έχει ως αποτέλεσμα καλύτερα ενημερωμένους αντιπροσώπους του έθνους, και ο παράγοντας αυτός εγγυάται την πληρέστερη προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών

¹⁷⁵³ Προκειμένου για την καταγραφή της προόδου της αμερικανικής και άλλων ενόμων τάξεων αναφορικά με την ενσωμάτωση μεταρρυθμίσεων διεθνών *standard setters* μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, βλ. *U.S. Government Accountability Office, 'International Financial Reforms- U.S. and Other Jurisdiction's Efforts to Develop and Implement Reforms', Report to Congressional Addressees, April 2014.*

¹⁷⁵⁴ Προκειμένου για τη διατύπωση παρατηρήσεων επί της πολιτικής της *FED* να διατάξει τη διεξαγωγή εκτιμήσεων προκειμένου να μειωθεί η ζημία δανειοληπτών από πιθανά λάθη στο πλαίσιο των αρχικών εκτιμήσεων περί της αξίας των στοιχείων εξασφάλισης απαίτησης, βλ. *U. S. Government Accountability Office, 'Foreclosure Review – Regulators Could Strengthen Oversight and Improve Transparency of the Process', Report to Congressional Requesters, April 2014, όπως και για την αξιολόγηση της εφαρμογής των πολυάριθμων προβλέψεων του Dodd-Frank στην προσπάθεια της αμερικανικής οικονομίας να ξεπεράσει την οικονομική κρίση, βλ. U. S. Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, 'Financial Regulatory Reform – Financial Crisis Losses and Potential Impacts of the Dodd-Frank Act', January 2013.*

¹⁷⁵⁵ Προκειμένου για την ενημέρωση του Κογκρέσου αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας του *FSOC*, βλ. *U.S. Government Accountability Office, Testimony Before the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Financial Services, House of Representatives, 'Financial Stability Oversight Council – Status of Efforts to Improve Transparency, Accountability and Collaboration', September 2014, όπως και την προγενέστερη U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, 'Financial Stability – New Council and Research Office Should Strengthen the Accountability and Transparency of their Decisions', September 2012. Και προκειμένου για την ενημέρωση του νομοθετικού σώματος αναφορικά με την αλληλεπίδραση και τη διαφάνεια της δράσης των διοικήσεων των *Federal Reserve Banks*, βλ. *U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Addressees, 'Federal Reserve Bank Governance – Opportunities Exist to Broaden Recruitment Efforts and Increase Transparency', October 2011.**

¹⁷⁵⁶ Αναφορικά με το νόμιμο πτωχευμένων τραπεζών την περίοδο 2008-2011, συνακόλουθο της κατάρρευσης των αξιών των ακινήτων που χρησιμοποιήθηκαν ως εξασφάλιση προκειμένου για την παροχή πιστώσεων: βλ. *U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, 'Financial Institutions – Causes and Consequences of Recent Bank Failures', January 2013.*

μέσω του ουσιαστικού ελέγχου της δράσης των διοικητικών αρχών, το *status* αυτό έχει άμεσα ευνοϊκή επίπτωση στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος και, συνακόλουθα, στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Εξ ου προκύπτει ότι υπάρχει τρόπος να χρησιμοποιηθεί η ίδια η τεχνοκρατική δράση μέσα στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας, όχι ως μια «γκρίζα ζώνη» της δημοκρατικής αρχής, αλλά αντίθετα ως τρόπος υπεράσπισής της. Έτσι, η κοινωνία μπορεί να επενδύει άφοβα στην τεχνοκρατία προκειμένου για την επίτευξη των ‘*second order*’ δημοκρατικών στόχων της, οι οποίοι είναι πράγματι αδύνατο να επιτευχθούν, όπως παρατηρεί ο καθηγητής *Sunstein*¹⁷⁵⁷, χωρίς να ανακύπτουν τα συνήθη σχετικά προβλήματα ουσιαστικής λογοδοσίας των τεχνοκρατών, που τροφοδοτούν *debates* αδύναμα να διατυπώσουν πρακτικά εφαρμόσιμες λύσεις¹⁷⁵⁸. Εν κατακλείδι, θεωρούμε ότι δεν υπάρχει κανένας απολύτως λόγος να μην επεκταθεί αυτή η «τεχνοκρατική υποστήριξη» και στους δικαστικούς λειτουργούς, για την αποτελεσματικότερη εκτέλεση των καθηκόντων τους στο πεδίο του ελέγχου της δράσης των κεντρικών τραπεζών, ενώ αντιθέτως η αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης αυτής του ρόλου του δικαστή προκύπτει κατ’ αναλογία από την αντίστοιχη πρόβλεψη υποβοήθησης από το *GAO* στους ελεγκτικούς σχηματισμούς του Κογκρέσου.

* * *

Στην περίπτωση του καθεστώτος λογοδοσίας της ΕΚΤ, οι αναλογίες με την περίπτωση της *FED* είναι αρκετές. Τα παραδοσιακά μέσα λογοδοσίας προς το νομοθετικό σώμα, με έντονο το στοιχείο της «πολιτικής διαδικασίας», είναι σχεδόν ταυτόσημα με εκείνα της αμερικανικής κεντρικής τράπεζας, ενώ σταδιακά επεκτείνονται και σε περισσότερες θεματικές, όπως δείξαμε στις καταληκτικές παρατηρήσεις του Πέμπτου Κεφαλαίου. Τα στοιχεία που διαφοροποιούν την περίπτωση της δημοκρατικής λογοδοσίας της ΕΚΤ, είναι η συλλογική ευθύνη των μελών της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (i), η ανισοβαρής εξάρτηση της λογοδοσίας του οργανισμού από την διαδικασία ποσοτικοποίησης των στόχων πολιτικής που καλείται να επιτύχει (ii), όπως και η ιδιαίτερη

¹⁷⁵⁷ ‘*Second order democratic goals*’: βλ. την προβληματική σε *Sunstein, C.*, ‘*Constitutionalism After the New Deal*’, 101 *Harvard Law Review* 421, 1987.

¹⁷⁵⁸ *Sabeel Rahman, K.*, ‘*Envisioning the Regulatory State: Technocracy, Democracy, and Institutional Experimentation in the 2010 Financial Reform and Oil Spill Statutes*’, 48 *Harvard Journal on Legislation* 555, 2011, p. 587, κρατάει, όμως, από πολύ πιο παλιά: βλ. *Stewart, R.*, ‘*The Reformation of American Administrative Law*’, 88 *Harvard Law Review* 1667, 1975, p. 1676-78, όπου περιγράφεται το debate μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων που προωθούν την ανεξαρτησία των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών κι εκείνων που επιχειρούν να την περιορίσουν.

αλληλεπίδρασή της με τον ενωσιακό δικαστή, ο οποίος, όπως δείξαμε, αποτελεί και στην περίπτωση της ΕΚΤ τον βασικό παράγοντα λογοδοσίας της (iii).

(i) Η διαδικασία επιμερισμού της ευθύνης από τις πράξεις για τις οποίες η ΕΚΤ υπέχει υποχρέωση λογοδοσίας, κρίσιμο είναι το «κολεγιακό» μοντέλο λειτουργίας του οργανισμού, όπως ισχύει και στο πλαίσιο του καθεστώτος της ανεξαρτησίας του¹⁷⁵⁹: αμφότερα τα κύρια όργανά της που είναι επιφορτισμένα με την ευθύνη της λήψης αποφάσεων, έχουν συλλογική σύνθεση· αντιστοίχως, και η κατανομή της ευθύνης για την ορθή εκτέλεση των καθηκόντων τους είναι συλλογική, αναφορικά με κάθε πράξη ή παράλειψη του οργάνου το οποίο συναπαρτίζουν. Εξ άλλου, η συλλογική ευθύνη των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου εκφράζεται μέσω της παροχής συλλογικών «εξηγήσεων» του Προέδρου και των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η χρήση του όρου «εξηγήσεις», πολύ συνθετότερου φυσικά από την απλή παράθεση πληροφοριών, νοηματοδοτεί με μεγάλη σαφήνεια τον τρόπο με τον οποίο οφείλει να λάβει χώρα η διάδραση μεταξύ ΕΚΤ και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπως αναλύθηκε στο κεφάλαιο περί μέσων λογοδοσίας των εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού τομέα. Αντιθέτως, στις περιπτώσεις αρκετών κεντρικών τραπεζών, μεταξύ των οποίων το *Federal Reserve System*, η *Bank of England* και η κεντρική τράπεζα της Ιαπωνίας, εφαρμόζονται συστήματα λογοδοσίας που βασίζονται στην ατομική απόδοση ευθύνης, με επιπρόσθετες προβλέψεις δημοσιότητας της ψήφου των μελών του δ.σ. τους· επίσης, τα εθνικά κοινοβούλια των χωρών αυτών δικαιούνται να ζητήσουν από τα μέλη την αιτιολόγηση όχι μόνο της ληφθείσας απόφασης από το σώμα στο οποίο συμμετέχουν, αλλά και την προσωπική τους ψήφο, διαδικασία που (κατά τεκμήριο) συντελεί τόσο στην πληρέστερη ενημέρωση του κοινού, όσο και στην επίταση της υπευθυνότητας που απαιτείται από κάθε μέλος. Πώς θα λειτουργούσε, όμως, μια αναλογική εφαρμογή των ως άνω και στην περίπτωση της ΕΚΤ; Υπό την ισχύ ενός τέτοιου συστήματος, θα μπορούσε, επί παραδείγματι, να προβλέπεται ατομική λογοδοσία καθενός μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου της Τράπεζας ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ωστόσο, μια τέτοια λύση υποστηρίζεται ότι δεν έχει επαρκές δικαιολογικό έρεισμα, αφού οι διοικητές των εθνικών τραπεζών, οι οποίοι συμμετέχουν αυτοδικαίως στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, διορίζονται από τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών. Στο ίδιο πλαίσιο, οι διοικητές των εθνικών τραπεζών, κατά την επιτέλεση των καθηκόντων τους ως μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ,

¹⁷⁵⁹ Βλ. ως άνω, Παράγραφο υπό 5.2.

απαγορεύεται ρητά να εξυπηρετούν οποιαδήποτε εθνικά συμφέροντα¹⁷⁶⁰, συνεπώς και τα αντίστοιχα εθνικά κοινοβούλια είναι ακατάλληλα προς το σκοπό της ατομικής τους λογοδοσίας, όταν αυτοί λειτουργούν ως μέλη της ΕΚΤ. Ως περαιτέρω, αντεπιχείρημα προκειμένου για την πρόβλεψη καθεστώτος ατομικής λογοδοσίας των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, προβάλλεται η ίδια η φύση του στόχου της διατήρησης της σταθερότητας των τιμών εκ μέρους της ΕΚΤ, προκειμένου για ολόκληρη την Ευρωζώνη. Έτσι, τα μέλη του Δ.Σ της ΕΚΤ καλούνται να λάβουν τις σχετικές αποφάσεις βάσει στοιχείων που αφορούν τα κράτη-μέλη συνολικά, και όχι κατ' αποκλειστικότητα το κράτος προέλευσης του κάθε μέλους του Δ.Σ. ξεχωριστά¹⁷⁶¹. Υπό το πρίσμα των προαναφερθέντων δομικών διαφοροποιήσεων του «ενωσιακού μοντέλου», η αναλογική εφαρμογή παρόμοιων προβλέψεων συστημάτων λογοδοσίας που βασίζονται στην ατομική απόδοση ευθύνης στην περίπτωση της ΕΚΤ, θα ήταν δομικά ασύμβατη με τον καταστατικό σχεδιασμό του οργανισμού, ως εκ τούτου δε πιθανότατα αναποτελεσματική¹⁷⁶². ωστόσο, δεν αντιλαμβάνεται κανείς ποιες είναι οι αντίστοιχες αντιρρήσεις αναφορικά με την ατομική λογοδοσία των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ, τα οποία διορίζονται από όργανα της Ένωσης¹⁷⁶³, συνεπώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για παράδειγμα, θα είχε επαρκή νομιμοποίηση αναφορικά με τη διεξαγωγή διαδικασιών ατομικής εξέτασής τους.

(ii) Η εξάρτηση της κρίσης περί της επιτυχίας του έργου του λογοδοτούντος οργανισμού από την πλήρωση των στόχων που ο ίδιος έχει θέσει, αποτελεί κατ' αρχάς κοινό τόπο και για άλλες κεντρικές τράπεζες. Μεταξύ αυτών, το *Federal Reserve System* και η Κεντρική Τράπεζα της Ιαπωνίας, στο κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των οποίων προβλέπεται η δυνατότητα ποσοτικής συγκεκριμενοποίησης των κατ' έτος στόχων τους από τις ίδιες¹⁷⁶⁴, ενώ προκειμένου για την *Bank of England*, η εξειδίκευση των στόχων του ρυθμού πληθωρισμού γίνεται από το *HM Treasury*¹⁷⁶⁵. Η κλασική θεώρηση περί σύνδεσης της μέτρησης της

¹⁷⁶⁰ Βλ. άρθρ. 14.3 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁷⁶¹ Βλ. σε *European Central Bank, The Accountability of the ECB, Monthly Bulletin, November 2002*, p. 49.

¹⁷⁶² Βλ. σε *Sheller, H., 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006*, Κεφ. 4.2.2.

¹⁷⁶³ Βλ. άρθρ. 11.2 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁷⁶⁴ Με μόνη την ΕΚΤ να έχει προβεί στη συγκεκριμενοποίηση αυτή. *European Central Bank, 'The Accountability of the ECB', Monthly Bulletin, November 2002*, p. 50.

¹⁷⁶⁵ Συγκεκριμένα, από τον Chancellor of the Exchequer.

πρακτικής αποτελεσματικότητας της δράσης της κεντρικής τράπεζας με ποσοτικοποιημένους «στόχους πληθωρισμού» και σταθερότητας των τιμών¹⁷⁶⁶, την οποία αναλύσαμε στο Τρίτο Κεφάλαιο της μελέτης, αποτέλεσε για δεκαετίες σταθερό σημείο αναφοράς τόσο για την θεσμική, όσο και για την οικονομική αξιολόγηση της λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών. Πολύ περισσότερο, εν όψει της αυξημένης ανεξαρτησίας που απολαμβάνουν παγκοσμίως οι κεντρικές τράπεζες, καθεστώς που εξ αντικειμένου οδηγεί την νομιμοποίησή τους υπό την κλασική μορφή της στο δημοκρατικό πολίτευμα (*input legitimacy*) να φαίνεται ασθενής, η αποτελεσματικότερη λειτουργία τους στην αντιμετώπιση του πληθωρισμού υπό καθεστώς αυξημένης ανεξαρτησίας, απομονωμένη από πολιτικές πιέσεις (*output legitimacy*)¹⁷⁶⁷ αποτελεί τον ουσιαστικότερο παράγοντα δημοκρατικής τους νομιμοποίησης. Στην περίπτωση της ΕΚΤ, η δυνατότητα αυτή προκύπτει από την νομοθετική κατοχύρωση των στόχων πολιτικής της στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, τις διατάξεις του οποίου συγκεκριμενοποιεί η ίδια η ΕΚΤ. Σύμφωνα με το άρθρο 127 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, «πρωταρχικός» στόχος πολιτικής της οποίας αφορά την διατήρηση της «σταθερότητας των τιμών» εκ μέρους της δράσεως των κεντρικών τραπεζών του ΕΣΚΤ, χωρίς ο όρος αυτός να συγκεκριμενοποιείται περισσότερο από την ισχύουσα κατά την ίδρυση της ΕΚΤ Συνθήκη ή από άλλο κείμενο του πρωτογενούς ή παραγώγου ενωσιακού δικαίου¹⁷⁶⁸. Αντίθετα, ήταν η ίδια η ΕΚΤ που επιχείρησε να ποσοτικοποιήσει το περιεχόμενό του, ήδη από τη χρονιά της ίδρυσής της (1998), μέσω του Διοικητικού Συμβουλίου της. Συγκεκριμένα, το κυρίαρχο όργανο διοίκησης της κεντρικής τράπεζας όρισε τη σταθερότητα των τιμών ως:

*‘a year-on-year increase in the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) for the euro area of below 2%’*¹⁷⁶⁹.

¹⁷⁶⁶ Briault, C.B., A.G. Haldane and M.A. King, ‘Independence and Accountability’, paper presented at the Seventh International Conference of the Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, Tokyo, October 1995, BoE Working Paper Series, no. 49, April 1996, p. 18 et seq..

¹⁷⁶⁷ Braun, B., ‘Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank’, Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 12.

¹⁷⁶⁸ Για την προβληματική που τίθεται εν προκειμένω, βλ. σε Briault, C.B., A.G. Haldane and King, M.A., ‘Independence and Accountability’, paper presented at the Seventh International Conference of the Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, Tokyo, October 1995, BoE Working Paper Series, No. 49, April 1996, p. 18 et seq..

¹⁷⁶⁹ *European Central Bank*, ‘The Definition of Price Stability – Quantitative Definition’ at

Ο ορισμός αυτός κατηγορήθηκε ως ασαφής, αφού βάσει της διατύπωσης αυτής της ΕΚΤ προέκυπτε το παράδοξο της εξομοίωσης της αύξησης του πληθωρισμού σε επίπεδα πάνω του 2% κατ' έτος με την ανάπτυξη αρνητικού ρυθμού πληθωρισμού¹⁷⁷⁰. Έτσι, το 2003 ο ορισμός αυτός εμπλουτίστηκε από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, με την προσθήκη της περαιτέρω διευκρίνισης ότι

*'in the pursuit of price stability, it aims to maintain inflation rates below but close to 2% over the medium term'*¹⁷⁷¹,

διατύπωση που βοήθησε στην σαφέστερη οριοθέτηση του στόχου πληθωρισμού μέσω ιδίως της απορρόφησης βραχυπρόθεσμων διακυμάνσεων¹⁷⁷². Εξ άλλου, πέραν της ως άνω βασικής *'mandate'*¹⁷⁷³ της ΕΚΤ (και, πλέον, του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών¹⁷⁷⁴) και σε απόλυτη ιεράρχηση έναντι αυτής, η Τράπεζα έχει την εντολή να

«στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Ένωση, προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης, που ορίζονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.»

Άρθρο 127 παρ. 1 ΣΛΕΕ

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/pricestab/html/index.en.html>
(τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁷⁷⁰ Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 39.

¹⁷⁷¹ European Central Bank, 'The outcome of the ECB's evaluation of its monetary policy strategy', Monthly Bulletin, June 2003, p. 79.

¹⁷⁷² Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017, p. 39.

¹⁷⁷³ Σε αντίθεση με την *'dual mandate'* του FRS, μεταξύ των δύο συνιστωσών του οποίου δεν υφίσταται ιεράρχηση: Βλ. την σχετική πρόβλεψη στον Federal Reserve Act, Section 2A.

¹⁷⁷⁴ Η Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται γενικώς στο ΕΣΚΤ και όχι στο Ευρωσύστημα, καθώς το κείμενο αυτό συντάχθηκε βάσει του συλλογισμού ότι όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ θα υιοθετήσουν τελικά το ευρώ ως ενιαίο νόμισμά τους.

(iii) Όπως γίνεται αντιληπτό, βέβαια, δύσκολα αποδέχεται κανείς - από θεσμικής σκοπιάς τουλάχιστον - την αποτελεσματικότητα μιας διαδικασίας αξιολόγησης, το πλαίσιο της οποίας τίθεται από τον ίδιο τον αξιολογούμενο, ο οποίος είναι, μάλιστα, ελεύθερος να τροποποιήσει τη σχετική ρήτρα μεταγενέστερα. Μετά από την επισήμανση αυτή, μας απασχόλησε το ζήτημα της οριοθέτησης της ανεξάρτητης δράσης της ΕΚΤ από τα υπόλοιπα (θεσμικά και μη) όργανα της ενωσιακής έννομης τάξης. Όπως διατυπώσαμε αναλυτικά, η ΣΕΕ προβλέπει ότι η ΕΚΤ λογοδοτεί πρωτίστως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά επίσης οφείλει να ενημερώνει τακτικά και το Συμβούλιο της ΕΕ] ωστόσο, τα χρησιμοποιούμενα μέσα λογοδοσίας είναι και στην περίπτωση παρόμοια με εκείνα που εισάγουν σχετικά και οι αντίστοιχες έννομες τάξεις των ΗΠΑ, Ηνωμένου Βασιλείου και Ιαπωνίας, προκειμένου για τον «κοινοβουλευτικό έλεγχο» των κεντρικών τους τραπεζών¹⁷⁷⁵. Η «πολιτική χροιά» της αλληλεπίδρασης με το κοινοβούλιο και η αδυναμία ουσιαστικού ελέγχου των πράξεων της κεντρικής τράπεζας, συντρέχει και εν προκειμένω κατ' αναλογία όσων αναπτύχθηκαν και επί των μέσων λογοδοσίας της *FED* - με τη διαφορά ότι στο πλαίσιο της λογοδοσίας της ΕΚΤ απουσιάζει η τεχνοκρατική υποστήριξη του *GAO* προς το κοινοβούλιο. Διαφορά μεταξύ του καθεστώτος λογοδοσίας της ΕΚΤ και του συνήθως συμβαίνοντος στα αντίστοιχα καθεστάτα λογοδοσίας άλλων κεντρικών τραπεζών εντοπιζόταν μέχρι πρότινος στη μη δημοσιοποίηση εκ μέρους της ΕΚΤ τόσο των ψήφων των μελών του διοικητικού συμβουλίου (επιλογή άμεσα συνυφασμένη με το καθεστώς της συλλογικής τους ευθύνης), όσο και των πρακτικών των συνεδριάσεων του οργάνου¹⁷⁷⁶, προτού παρέλθει διάστημα τριάντα ετών από την αντίστοιχη συνεδρίαση¹⁷⁷⁷, χρονικό διάστημα που υπερβαίνει κατά πολύ την αντίστοιχη διεθνή πρακτική¹⁷⁷⁸. Η επιλογή αυτή αποδίδεται στην

¹⁷⁷⁵ Αναφέρεται η ιδιαίτερη υποχρέωση του Διοικητή της *Bank of England* να απευθύνεται εγγράφως προς τον *Chancellor of H.M. Treasury*, σε περίπτωση που ο πληθωρισμός μεταβληθεί πέραν της μίας μονάδας περισσότερο συγκριτικά με τη σχετική πρόβλεψη της κεντρικής τράπεζας, προς οποιαδήποτε κατεύθυνση. Βλ. και σχετικό γράφημα σχετικά με το καθεστώς λογοδοσίας των αναφερόμενων κεντρικών τραπεζών σε *European Central Bank*, 'The Accountability of the ECB', *Monthly Bulletin*, November 2002, p. 53.

¹⁷⁷⁶ Αν και το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ είχε εξ αρχής αποφασίσει τη δημοσίευση του αποτελέσματος των συνεδριάσεών του, όπως επέτρεπε η σχετική διάταξη. Βλ. άρθρο 10.4 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁷⁷⁷ At <http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/archive/agendas/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹⁷⁷⁸ Σημειωτέον ότι για την σχετική σύγκριση, κρίσιμη είναι και η διάκριση μεταξύ πρακτικών και πλήρους απομαγνητοφωνήσεως των συνεδριάσεων, με τα μεν πρώτα, στην περίπτωση π.χ. της *Monetary Policy Committee* της *Bank of England* να

πολυεθνική σύνθεση του ενιαίου οικονομικού και νομισματικού χώρου της ΕΕ, ήτοι στην συμμετοχή στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ των Διοικητών των εθνικών κεντρικών τραπεζών, οι οποίοι έχουν το δύσκολο καθήκον να δρουν ως μέλη ενός ενωσιακού οργάνου, και όχι ως «εθνικού αντιπροσώπου» στη σύνθεσή του, τη στιγμή που και η ΕΚΤ πρέπει ν' απευθύνεται στο κοινό, στα λοιπά θεσμικά όργανα και στους οικονομικούς παράγοντες με ενιαία φωνή· κατά συνέπεια, η πρόβλεψη λειτουργεί τόσο ως μέσο διασφάλισης της απαιτούμενης από τη Συνθήκη ανεξαρτησίας τους, όσο και ως τρόπο διατήρησης του έργου του Διοικητικού Συμβουλίου μακριά από πολιτικά *debates* σε εθνικό επίπεδο. Ως περαιτέρω επιχείρημα κατά της δημοσιοποίησης των πρακτικών των συνεδριάσεων του Διοικητικού Συμβουλίου, διατυπώθηκε το ότι η άκριτη, «πληθωριστική» δημοσιοποίηση στοιχείων, βασισμένη αποκλειστικά στον κανόνα της ζήτησης του κοινού και όχι στην ανάγκη της ουσιαστικής ενημέρωσής του, η οποία επιτυγχάνεται μετά από συμπύκνωση των πληροφοριών¹⁷⁷⁹, «βασίζεται σε μια *'legal-political'* ανάγνωση της υποχρέωσης διαφανούς δράσης, προσιδιάζοντας περισσότερο σε τηλεοπτικό *show*¹⁷⁸⁰». Στον αντίποδα, εύστοχα παρατηρείται¹⁷⁸¹ ότι εάν γίνεται δεκτή η οικειοθελής δημοσιοποίηση τέτοιας φύσης στοιχείων εκ μέρους του λογοδοτούντος οργανισμού, μέσω της καθιέρωσης της απόλυτης «πληροφοριακής του αυτοδιάθεσης», είναι πιθανότερο το αποτέλεσμα να συνίσταται (επιστρέφοντας σε προηγούμενο σχετικό *debate*) σε έναν συνδυασμό μεγάλου βαθμού ανεξαρτησίας της δράσης του εμπλουτισμένου με στοιχεία διαφάνειας, παρά ανεξαρτησίας και ταυτόχρονα αποτελεσματικής λογοδοσίας του. Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, αποφασίστηκε (με πρωτοβουλία της ίδιας της ΕΚΤ, μετά από σχετική παραίτηση του Προέδρου της φινλανδικής κεντρικής τράπεζας, *E. Liikanen*) η κατά τακτά διαστήματα δημοσιοποίηση των πρακτικών

δημοσιοποιούνται ακόμη μέσα στην ίδια μέρα των συνεδριάσεων, τα δε δεύτερα με καθυστέρηση οκτώ ετών.

¹⁷⁷⁹ Π.χ. με την έκδοση Δελτίων Τύπου εκ μέρους της ΕΚΤ, ή διεξαγωγής συνεντεύξεων Τύπου εκ μέρους της, που θα επιλύσει το εμπόδιο της *'non-self explanatory'* φύσης των σχετικών στοιχείων.

¹⁷⁸⁰ *Issing, O.*, 'Communication and Transparency- How Do Central Banks Meet These Demands?', speech by Otmar Issing, Frankfurt, 18 January 2006· at <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2006/html/sp060118.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹⁷⁸¹ Βλ. σε *Naurin, D.*, 'The European Central Bank - independent and accountable?', in *Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th.* (eds), *The Illusion of Accountability in the European Union*, p. 133, Routledge, 2009.

αυτών, εκτός από τις ατομικές ψήφους των μελών του δ.σ., αρχής γενομένης από τις συνεδριάσεις του έτους 2015¹⁷⁸².

Από τις ως άνω προβλέψεις σχετικά με το καθεστώς λογοδοσίας της ΕΚΤ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προκύπτει μια ασυνέχεια μεταξύ του πλεονασμού προβλέψεων που αποσκοπούν στην δημοσιοποίηση εκ μέρους της Τράπεζας των πολιτικών που χαράσσει και των δράσεων που εκπονεί ενώπιον των εκλεγμένων αντιπροσώπων των Ευρωπαίων Πολιτών και της ταυτόχρονης έλλειψης πρόβλεψης μέσω επιβολής των αντιπροσώπων αυτών. Η λογοδοσία της Τράπεζας ενώπιον του Κοινοβουλίου, κεντρικός πυλώνας της δημοκρατικής λογοδοσίας του οργανισμού, σχεδόν εξαντλείται σε μια «μάχη επιχειρημάτων», εξαντλούμενη σε έναν τύπο λογοδοσίας που ταυτίζεται με την *'answerability'* και αγνοεί σχεδόν την *enforcing* πλευρά της έννοιας της λογοδοσίας¹⁷⁸³.

Μετά την διαπίστωση της δομικής ανεπάρκειας των υπόλοιπων μέσω λογοδοσίας της ΕΚΤ, επικεντρωθήκαμε (όπως είχαμε προαναγγείλει) στη διαχρονική σχέση της κεντρικής τράπεζας με το δικαστήριο της ΕΕ. Οι ομοιότητες του αμερικανικού με το ενωσιακό υπόδειγμα συνεχίζονται και επί της φύσης του δικαστικού ελέγχου των πράξεων της κεντρικής τράπεζας, αφού ο άμεσος έλεγχος της δράσης των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το ΔΕΕ γίνεται μέσω της άσκησης ενώπιόν του τού ενδίκου βοηθήματος της προσφυγής ακυρώσεως¹⁷⁸⁴, αντικείμενο της δίκης που ανοίγεται επί της οποίας είναι η νομιμότητα της δράσης των οργάνων της Ένωσης, με προβλεπόμενους λόγους ακυρώσεως την αναρμοδιότητα του εκδώσαντος την πράξη οργάνου, την παράβαση ουσιαστικού τύπου, την παράβαση των Συνθηκών ή οιοδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους, και την κατάχρηση εξουσίας¹⁷⁸⁵. Εκ των προτέρων διάκριση σε εκτελεστές και μη πράξεις ή

¹⁷⁸² Βλ. σε

<http://www.ft.com/cms/s/0/4be7c664-026b-11e2-9e53-00144feabdc0.html#axzz3bHrbFnTh> , και

<http://www.ft.com/cms/s/0/4be7c664-026b-11e2-9e53-00144feabdc0.html#axzz3bHrbFnTh> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹⁷⁸³ *Schedler, A.*, 'Conceptualizing Accountability', in *Schedler, A., Diamond, L. and Plattner, M.* (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (14; Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999), p. 13-28.

¹⁷⁸⁴ Ασκουμένης εντός προθεσμίας δύο μηνών από την δημοσίευση ή την κοινοποίηση της πράξης στον προσφεύγοντα, άλλως από την πλήρη εκ μέρους του γνώση του πλήρους περιεχομένου της πράξης.

¹⁷⁸⁵ Οι ομοιότητες τόσο με το εύρος όσο και με τους προβαλλόμενους λόγους στο πλαίσιο της «ελληνικής» αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (άρθρ. 94 παρ. 1, 95 παρ. 1α', 3 και 4 του

παραλήψεις της ΕΚΤ επιχειρείται και στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο κατ' αναλογία με τις προβλέψεις του *Administrative Procedure Act*, με τα άρθρα 263-267 της ΣΛΕΕ¹⁷⁸⁶ να προβλέπουν καθολική και αποκλειστική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των σχηματισμών του αναφορικά με τον έλεγχο της νομιμότητας και την ερμηνεία των νομοθετικών πράξεων¹⁷⁸⁷ της ΕΚΤ¹⁷⁸⁸ (εκτός, δηλαδή, των συστάσεων και των γνωμών¹⁷⁸⁹), όπως και των παραλείψεων της¹⁷⁹⁰. Επίσης, δικαιοδοσία του ΔΕΕ συντρέχει και στις περιπτώσεις παραβίασης εκ μέρους των εθνικών κεντρικών τραπεζών – μελών του ΕΣΚΤ των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται από το ενωσιακό δίκαιο, κατά την ενάσκηση αυτών, σύμφωνα με το άρθρο 271 παρ. 1 στοιχ. δ της ΣΛΕΕ, επεκτείνοντας την δικαστική προστασία των θιγομένων επί του συνολικού φάσματος δράσης του ΕΣΚΤ. Πρωτη διαφορά των δύο εννόμων τάξεων είναι ότι, σε αντίθεση με τις αποφάσεις του *Supreme Court*, η απόφαση του ΔΕΕ επί προσφυγής ακυρώσεως έχει χαρακτήρα αναγνωριστικό, ως εκ τούτου δεν γίνεται, κατά το άρθρο 264 της ΣΛΕΕ, να απευθύνει δι' αυτής εντολές στα λοιπά θεσμικά όργανα της Ένωσης - τα οποία, όμως, υποχρεούνται ευθέως εκ της Συνθήκης (άρθρ. 266 ΣΛΕΕ) να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα (υπό την μορφή πράξεων ή παραλείψεων) που συνεπάγονται την εκτέλεση της απόφασης του αρμοδίου δικαιοδοτικού οργάνου-¹⁷⁹¹. Εξ άλλου, όπως συμβαίνει και με τις πράξεις των υπόλοιπων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *locus*

Συντάγματος, άρθρ. 45 και 48 π.δ. 18/1989, Α' 8, άρθρ. 1 έως 4 ν. 702/1977, Α' 268 και άρθρ. 15 ν. 3068/2002, Α' 274), είναι προφανείς· βλ. και αμέσως παρακάτω στο κείμενο.

¹⁷⁸⁶ Ως συνέχεια των προϊσχυσάντων άρθρων 230 - 233 της ΣυνθΕΚ.

¹⁷⁸⁷ Τούτων νοουμένων κατά το άρθρο 289 της ΣΛΕΕ, όσων εκδίδονται είτε με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, είτε με ειδική νομοθετική διαδικασία στις ειδικές προς τούτο προβλεπόμενες από τις Συνθήκες περιπτώσεις (άρθρ. 289 εδαφ. β' ΣΛΕΕ)· κρίσιμο, δηλαδή, εν προκειμένω είναι το στοιχείο της διαδικασίας έκδοσης της πράξης και όχι η νομική της ονομασία.

¹⁷⁸⁸ Βλ. και άρθρο 35.1 Καταστατικού ΕΣΚΤ.

¹⁷⁸⁹ Αν και η διάκριση αυτή δεν ακολουθείται απαραίτητως· βλ. πιο κάτω στο κείμενο την απόφαση T - 496/11 του Τέταρτου Τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου.

¹⁷⁹⁰ Η προσφυγή λόγω παραλείψεως ορίζεται στο άρθρο 265 ΣΛΕΕ· η εκδιδόμενη σχετικώς απόφαση είναι επίσης αναγνωριστικού χαρακτήρα, με απαραίτητο και εν προκειμένω συμπλήρωμα το περιεχόμενο του άρθρου 266 ΣΛΕΕ. Βλ. τέτοια περίπτωση προσφυγής ακυρώσεως την επ' αυτής εκδοθείσα απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Νοεμβρίου 1970, *Amedeo Chevalley* κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση 15/70.

¹⁷⁹¹ *Χριστιανός, Β.*, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, Παρ. 389 επ..

standi για την άσκηση προσφυγής προκειμένου για την ακύρωση πράξης της ΕΚΤ, αναγνωρίζεται, εκτός από τα υπόλοιπα όργανα της Ένωσης (που αποτελούν τους προνομιούχους διαδίκους - πέραν φυσικά του ίδιου του ελεγχόμενου), στα κράτη-μέλη, ενώ οι ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, μπορούν (ως μη-προνομιούχοι διάδικοι)¹⁷⁹² να προσφύγουν ενώπιον του Δικαστηρίου ζητώντας την ακύρωση¹⁷⁹³ μόνον

[...] «των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτ[ε]ς ή που το[υ]ς/αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το[υ]ς/αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα.»¹⁷⁹⁴

Άρθρο 263 ΣΛΕΕ

Ωστόσο, όπως εκθέσαμε αναλυτικά, η νομολογία του ΔΕΕ διαχρονικώς κάμπει τις σχετικές ρυθμίσεις προς όφελος της αποτελεσματικότερης δικαστικής προστασίας¹⁷⁹⁵. Ωστόσο, δεν εντοπίσαμε στην αμερικανική βιβλιογραφία του δημοσίου δικαίου κάποια αντίθετη μομφή προς το *Supreme Court*. Παρά τις επιμέρους διαφορές των δικαιοδοτικών συστημάτων, η σχέση δικαστή και κεντρικής τράπεζας είλξε το μεγαλύτερο μέρος της προσοχής μας και στην περίπτωση αυτή

Η πρώτη σημαντική αλληλεπίδραση του ΔΕΕ με την ΕΚΤ σημειώθηκε στο πλαίσιο της απόφασης της 10^{ης} Ιουλίου 2003, επί της υπόθεσης υπ' αριθμ. C-11/00. Τότε, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε αμφισβητήσει την εγκυρότητα της απόφασης 1999/726/ΕC της ΕΚΤ σχετικά με την

¹⁷⁹² Υπάρχει και η κατηγορία των «μερικώς προνομιούχων διαδίκων», στην οποία εντάσσονται το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, η Επιτροπή Περιφερειών και η ίδια η ΕΚΤ, που νομιμοποιούνται για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως μόνο με σκοπό την διατήρηση των προνομίων τους· βλ. σε *Χριστιανό, Β.*, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, παρ. 391.

¹⁷⁹³ Με λόγους ακύρωσης την αναρμοδιότητα του εκδόντος οργάνου, την παράβαση ουσιώδους τύπου, την παράβαση των Συνθηκών ή οποιουδήποτε άλλου κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της, και τέλος την κατάχρηση εξουσίας. Η προσφυγή θα πρέπει ν' ασκηθεί εντός προθεσμίας δύο μηνών από τη δημοσίευση της πράξης, την κοινοποίησή της ή, ελλείψει αυτών, αφ' ης στιγμής έλαβε γνώση ο ενδιαφερόμενος (α. 263 ΣΛΕΕ).

¹⁷⁹⁴ Με βάση την διατύπωση αυτή διασφαλίζεται η αποτελεσματική δικαστική προστασία των πολιτών σε περιπτώσεις θέσπισης εκ μέρους των ενωσιακών οργάνων πράξεων αμέσου αποτελέσματος οι οποίες δεν χρήζουν εξειδίκευσης μέσω της θέσπισης εθνικών εκτελεστικών μέτρων· βλ. σε *Χριστιανό, Β.*, «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, παρ. 416 - 418.

¹⁷⁹⁵ Βλ. ως άνω, Παράγραφο υπό 5.3.2.

πρόληψη της απάτης¹⁷⁹⁶. Το δικαστήριο, αφού διατύπωσε την θεσμική ένταξη της ΕΚΤ στην έννομη τάξη της ΕΕ, δέχθηκε ότι

«οι συντάκτες της Συνθήκης ΕΚ θέλησαν να εξασφαλίσουν ότι η ΕΚΤ θα είναι σε θέση να εκτελέσει με ανεξαρτησία τα καθήκοντα που της αναθέτει η συνθήκη αυτή»¹⁷⁹⁷.

Με τον τρόπο αυτό, το καθεστώς ανεξάρτητης λειτουργίας της ΕΚΤ επικυρώθηκε από τον ενωσιακό δικαστή, με το σκεπτικό ότι

«όπως προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 108 ΕΚ, οι εξωτερικές επιρροές από τις οποίες η διάταξη αυτή επιδιώκει να προστατεύσει την ΕΚΤ και τα οικεία όργανα λήψεως αποφάσεων είναι αυτές που είναι ικανές να επηρεάσουν την εκτέλεση των καθηκόντων που αναθέτουν στην ΕΚΤ η Συνθήκη ΕΚ και το καταστατικό του ΕΣΚΤ. [...] το άρθρο 108 ΕΚ σκοπεί στην ουσία να προστατεύσει την ΕΚΤ από κάθε πολιτική πίεση προκειμένου να της δώσει τη δυνατότητα να επιδιώξει αποτελεσματικά τους στόχους που εξυπηρετούν τα καθήκοντά της χάρη στην ανεξάρτητη άσκηση των ειδικών εξουσιών που έχει προς τούτο, δυνάμει της Συνθήκης και του καταστατικού του ΕΣΚΤ»¹⁷⁹⁸.

‘Commission of the European Communities v. the European Central Bank’, E.C.R. 1-7147.

Σε αντιστοιχία με την επιχειρηματολογία του *Supreme Court* περί σεβασμού του παραχωρηθέντος *status* ανεξαρτησίας από το νομοθέτη στην κεντρική τράπεζα, ο ενωσιακός δικαστής αποδέχεται ως αυτονόητα πολλά συμπεράσματα επί των οποίων η οικονομική επιστήμη ταλαντεύθηκε επί μακρόν και η νομική δεν φαίνεται να έχει επιλύσει ακόμη οριστικά, όπως δείξαμε σε όλα τα κεφάλαια που προηγήθηκαν. Μέσα σε αυτές τις συνθήκες, επικυρώθηκε η εγκυρότητα της θεώρησης της ΕΚΤ ως το πρώτο «ανεξάρτητο όργανο»¹⁷⁹⁹ της Ευρωπαϊκής Ένωσης που λειτούργησε στο πλαίσιο αυτής¹⁸⁰⁰ (πρβλ. τον χαρακτηρισμό

¹⁷⁹⁶ Η περίφημη απόφαση *‘Olaf’*; ΕΚΤ/1999/5, ΕΕ L 291, σ. 36.

¹⁷⁹⁷ Σκέψη 130.

¹⁷⁹⁸ Σκέψη 134.

¹⁷⁹⁹ Για τη σχετική συζήτηση, βλ. σε *Lastra, R.- M.*, ‘Legal Foundations of International Monetary Stability’, Oxford University Press, 2006, p. 56 et seq., 212 et seq. and 224-226.

¹⁸⁰⁰ *Lastra, R. – M.*, ‘The Evolution of the European Central Bank’, *Fordham International Law Journal*, 2012, p. 1279.

'independent within the government', που προσδίδεται στο *FRS*¹⁸⁰¹), ενώ η εδραίωση της κεντρικής τράπεζας επεκτάθηκε και θεσμικά, μετά την αναγωγή του σε όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Εννέα χρόνια μετά την προαναφερθείσα *'Olaf'*¹⁸⁰², η νομολογία του ΔΕΕ απέκτησε και πάλι ενδιαφέρον για την κεντρική τράπεζα, εν όψει του ελέγχου εκ μέρους του ενωσιακού δικαστή του ρόλου της ΕΚΤ στην Τρόικα, στον οποίον αναφερθήκαμε αναλυτικά στο Πρώτο Κεφάλαιο¹⁸⁰³. Ο έλεγχος αυτός έγινε σε δύο στάδια: πρώτα, στο πλαίσιο της απόφασης *Pringle*¹⁸⁰⁴, το ΔΕΕ εξέτασε την συμβατότητα των αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν στην ΕΚΤ βάσει της ιδρυτικής Συνθήκης του *ESM*¹⁸⁰⁵. Αποφαινόμενο θετικώς, επικύρωσε αφ' ενός τη συμβατότητα της Συμφωνίας *ESM* με το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης (ιδίως με το άρθρο 13 της ΣΕΕ, και αφ' ετέρου την απονομή αρμοδιότητας στα όργανα της ΕΕ από διεθνείς συνθήκες συναφθείσες από κράτη-μέλη της, διευρύνοντας τελεολογικώς το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 273 της ΣΛΕΕ. Εξ άλλου, στην υπόθεση των *OMT's*¹⁸⁰⁶ (ή, άλλως, *'Gauweiler'*), το Δικαστήριο επιχείρησε να οριοθετήσει την περιοχή εντός της οποίας η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών παραμένει συμβατή με το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, αποφαινόμενο θετικά επί της δυνατότητας αγοράς εκ μέρους την ΕΚΤ απεριόριστου αριθμού ομολόγων ωρίμανσης ενός έως τριών ετών εκδόσεως των κρατών-μελών της Ευρωζώνης από τις δευτερογενείς αγορές, κατ' εφαρμογήν μη-συμβατικών μέσων άσκησης νομισματικής πολιτικής. Η ΕΚΤ ανέλαβε δράση ως μια *de facto* *'lender-of last-resort'* του ευρωπαϊκού τραπεζικού

¹⁸⁰¹ *Board of Governors of the Federal Reserve System, FAQs, 'Who owns the Federal Reserve?'*, March 1, 2017· at http://www.federalreserve.gov/faqs/about_14986.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁸⁰² Judgment of the Court of 10 July 2003, Commission of the European Communities v European Central Bank, Case C-11/00, E.C.R. 1-7147.

¹⁸⁰³ Βλ. ως άνω Παράγραφο υπό (1.2.3.5).

¹⁸⁰⁴ Judgment of the Court (Full Court), 27 November 2012, Thomas Pringle v Government of Ireland and Others, Reference for a preliminary ruling from the Supreme Court, Case C-370/12.

¹⁸⁰⁵ Συνθήκη της 11^{ης} Ιουλίου 2012, T/ESM 2012-LT/el 1, ΕΕ L 91 της 6.4.2011, σ. 1-60, τροποποιητική του άρθρου 136 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βάσει της Απόφασης 2011/199 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25^{ης} Μαρτίου 2011, ΕΕ L 91, 6.4.2011. p. 1-2, η οποία ενεργοποίησε την αποκαλούμενη «απλοποιημένη διαδικασία τροποποίησης των Συνθηκών»· αναλυτικότερη αναφορά στη Συνθήκη αυτή επιχειρήσαμε στην ως άνω Παράγραφο υπό (1.2.1).

¹⁸⁰⁶ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag, Request for a preliminary ruling from the Bundesverfassungsgericht, Case C-62/14.

συστήματος¹⁸⁰⁷, με το Δικαστήριο να αποδέχεται, εν είδει ενός «δικαίου της ανάγκης» για την σωτηρία του ενιαίου νομίσματος, την δραστηριοποίηση αυτή της κεντρικής τράπεζας μεταξύ νομισματικής και οικονομικής πολιτικής. Και πάλι, ο δικαστής υπενθύμισε την ανεξαρτησία του θεσμού και την τεχνοκρατική του πληρότητα προς τον σκοπό της επιτέλεσης των απονεμημένων αρμοδιοτήτων του, με τον Γενικό Εισαγγελέα του ΔΕΕ να καλεί και τα εθνικά δικαστήρια να κάνουν το ίδιο, αφού σε αντίθετη περίπτωση θα υπεισέρχονταν «σε έναν κατ' εξοχήν τεχνικό τομέα στον οποίο απαιτείται εξειδίκευση και πείρα και με τον οποίο είναι, σύμφωνα με τις Συνθήκες, αποκλειστικά επιφορτισμένη η ΕΚΤ»¹⁸⁰⁸. Ωστόσο, το Δικαστήριο ήταν και πάλι αυτό που «υπενθύμισε» στην κεντρική τράπεζα τις προϋποθέσεις που όφειλαν να τηρηθούν εν προκειμένω, τη στιγμή που το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁸⁰⁹ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁸¹⁰ περιορίζονταν στον αρνητικό σχολιασμό της επέκτασης της δράσης της ΕΚΤ. Ο δικαστικός έλεγχος εν προκειμένω έλαβε χώρα μέσω της εκτίμησης της καταλληλότητας των χρησιμοποιούμενων μέσων προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Αυτές οι προϋποθέσεις συνίσταντο κυρίως στην αποχή της ΕΚΤ από οποιαδήποτε άμεση ανάμιξη σε πρόγραμμα χρηματοπιστωτικής βοήθειας που εφαρμόζεται σε ενδιαφερόμενο κράτος¹⁸¹¹, τη στιγμή που η ακολουθηθείσα εκ μέρους της κεντρικής τράπεζας πρακτική επί της εποπτείας της εφαρμογής των «μνημονίων» που συνήψαν κράτη-μέλη της Ευρωζώνης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την ΕΚΤ αρχικώς και με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας

¹⁸⁰⁷ Η λειτουργία των κεντρικών τραπεζών ως «δανειστές έσχατης ανάγκης» αποτελεί μια παραδοσιακή αρμοδιότητά τους, μη περιεχόμενη, ωστόσο, στην εντολή που έχει ανατεθεί στην ΕΚΤ από το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ.

¹⁸⁰⁸ Βλ. σκέψη 111 των Προτάσεων επί της υπόθεσης του Γενικού Εισαγγελέα του Δικαστηρίου.

¹⁸⁰⁹ *European Court of Auditors, Special report No 18/2015, 'Financial assistance provided to countries in difficulties', 2015, p. 48 at https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_18/SR_CRISIS_SUPPORT_EN.pdf* (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

¹⁸¹⁰ Όπως αναφέρεται στην ίδια ως άνω Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 87.

¹⁸¹¹ Σκέψη 150 των Προτάσεων επί της υπόθεσης του Γενικού Εισαγγελέα του Δικαστηρίου:

'it would, for that programme to retain its function as a monetary policy measure, be essential for the ECB to detach itself thenceforth from all direct involvement in the monitoring of the financial assistance programme applied to the State concerned.'

μεταγενεστέρως, ήταν κάτι παραπάνω από ενεργή¹⁸¹². Περαιτέρω, απευθύνθηκε προειδοποίηση προς την ΕΚΤ, ότι κατά την εφαρμογή του προγράμματος *OMT's*, η αιτιολόγηση των σχετικών πράξεων, ιδίως ο προσδιορισμός των έκτακτων περιστάσεων που το δικαιολογούν, «θα πρέπει να είναι πολύ πιο εμπεριστατωμένη» από εκείνη των αρχικών πράξεων στο πλαίσιο υλοποίησης του προγράμματος αγοράς ομολόγων, το 2012. Ο δικαστικός έλεγχος των μη-συμβατικών μέτρων που έλαβε η ΕΚΤ μέσω της αρχής της αναλογικότητας και η υπαγωγή τους στην έννοια της νομιματικής πολιτικής (κατ' απλή αναπαραγωγή μάλιστα σχετικού ισχυρισμού της ΕΚΤ) καταδεικνύει, κατά την άποψή μας, την ανεπάρκεια των παραδοσιακών νομικών εργαλείων του δικαστή και την απόσταση τεκνοκρατικής γνώσης που τον χωρίζει από την κρινόμενη κεντρική τράπεζα.

Εν μέσω συνθηκών έντονων πολιτικών και οικονομικών πιέσεων, η στάση του ενωσιακού Δικαστή διατηρήθηκε αναλλοίωτη απέναντι στην ΕΚΤ, αποφεύγοντας να αναμικθεί σε μια κατηγορία δραστηριοτήτων της που ο ίδιος αντιλαμβάνεται ως ανήκουσα σε μια σφαίρα τεχνικών σταθμίσεων ανέλεγκτων από αυτόν. Ο Δικαστής επικυρώνει την αυθεντία της ΕΚΤ επί των κρινόμενων ζητημάτων, επαναλαμβάνοντας ότι το περιβάλλον ανεξαρτησίας της ΕΚΤ είναι το μόνο κατάλληλο για την άσκηση των (συμφώνως προς την Συνθήκη) νέων απονεμημένων αρμοδιοτήτων νομιματικής πολιτικής, πορίσματα που αποτελούν την ορθή ανάγνωση της ΣΛΕΕ σύμφωνα με το κατ' εξοχήν αρμόδιο όργανο για την ερμηνεία της. Κατ' αποτέλεσμα, συνεξετάζοντας την στάση αυτή του ΔΕΕ με τις αντίστοιχες ενέργειες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν σχετικώς, το ΔΕΕ δείχνει να θεωρεί αρμοδιότερα (ή μήπως καταλληλότερα;) προς τον σκοπό του βαθύτερου ελέγχου των ενεργειών της ΕΚΤ (συνεπώς και της αποτελεσματικής λογοδοσίας της) τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η θέση αυτή του Δικαστηρίου μπορεί να σχολιαστεί ποικιλοτρόπως, αφού από τη μία η φύση της προσφυγής ακύρωσης ως ενδίκου βοηθήματος «ελέγχου νομιμότητας» των προσβαλλομένων πράξεων δεν επιτρέπει ίσως στον δικαστή να προβεί σε βαθύτερο έλεγχο τόσο τεχνικών ζητημάτων (εν απουσία συνδρομής κατάδηλης παραβίασης, εν προκειμένω, των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας του ελεγχόμενου)· από την άλλη, ο ρόλος του ΔΕΕ ως «φύλακα των Συνθηκών» εξαρκεί για να το αναγάγει σε κάτι ποιοτικώς διαφορετικό από έναν «δικαστή ορίων», ιδίως σε καιρούς κρίσης. Ένα είναι σίγουρο:

¹⁸¹² At <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7cbb632e-9bd7-11e4-b6cc-00144feabdc0.html#axzz3bpnGa0Q4> (τελευταία πρόσβαση: 25.7.2018).

το ίδιο το Δικαστήριο, στο ζήτημα της αποτελεσματικής λογοδοσίας της ΕΚΤ, μάλλον μας προτρέπει να απευθυνθούμε κάπου αλλού – τουλάχιστον, όσο το απόθεμα τεχνοκρατικής γνώσης του παραμένει το ίδιο.

Συμπερασματικά, η ανεξαρτησία της ΕΚΤ καθίσταται, και με τη σφραγίδα του Δικαστηρίου, θεμελιώδης συνιστώσα του ενοποιημένου νομισματικού μοντέλου της Ευρωζώνης, ως του αρμοδίου οργάνου για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής και των συναφών με αυτή λειτουργιών. Στο πλαίσιο της λειτουργίας τους εντός του ΕΣΚΤ, όλα τα προαναφερθέντα ισχύουν και για τις εθνικές κεντρικές τράπεζες που το απαρτίζουν, προκειμένου για την αποφυγή ρηγματώσεων στο καθεστώς λειτουργίας του Συστήματος, όπως προβλέπεται ρητώς από την ΣΛΕΕ¹⁸¹³. Έτσι, η οριοθέτηση του τρόπου με τον οποίο ασκεί τα καθήκοντά της η ΕΕ, πέρα από την αυτοδέσμευσή της κατά την ποσοτικοποίηση των στόχων πολιτικής της, γίνεται κατά κανόνα διά των σχεδίων ρυθμιστικών και εκτελεστικών τεχνικών πρότυπων που εκπονεί η 'ΕΒΑ'¹⁸¹⁴ και υιοθετεί *-verbatim-* η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πριν εγκριθούν από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σύμφωνα με τα άρθρα

¹⁸¹³ Βλ. άρθρ. 131 ΣΛΕΕ.

¹⁸¹⁴ Το Νοέμβριο του 2010, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο υιοθέτησαν τρεις Κανονισμούς, με τους οποίους θεσμοθετήθηκαν, αντίστοιχα, οι τρεις καλούμενες «Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές» (*European Supervisory Authorities*) με κύριο στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της μικρο-προληπτικής εποπτείας των φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιτελώντας την πρώτη απόπειρα συγκέντρωσης του είδους αυτού ελέγχου σε ενωσιακό επίπεδο: Η «Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών» (*European Banking Authority*, 'ΕΒΑ') βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 1093/2010, η «Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων» (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, 'ΕΙΟΠΑ'), βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 1094/2010, και η «Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών» (*European Securities and Markets Authority*, 'ΕΣΜΑ'), βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 1095/2010. Συγκεκριμένα, από την 1η Ιανουαρίου 2011, και σε απόλυτη συμφωνία με τις προτάσεις της «Εκθεσης *de Larosière*» (*The High Level Group on Financial Supervision in the EU*, Chaired by Jacques de Larosière, Report, Brussels, 25 February 2009) η ΕΒΑ αποτελεί νόμιμο διάδοχο (*legal successor*) της CEBS (μιας από τις τρεις «Επιτροπές *Lamfalussy*»). Σε μια *abstract* προσέγγιση, η ΕΒΑ στοχεύει: Στη ρύθμιση και επίβλεψη του τραπεζικού συστήματος, όπως και στην προστασία του καταναλωτή των αντίστοιχων προσφερομένων υπηρεσιών, στην αντιμετώπιση της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης και στη διευθέτηση όλων των ζητημάτων που προκύπτουν από αυτή και σχετίζονται με το τραπεζικό σύστημα, στην αντιμετώπιση ζητημάτων κεφαλαιακής επάρκειας, ρευστότητας και δεικτική μόχλευσης των πιστωτικών ιδρυμάτων, στη διενέργεια ανεξάρτητων και με ακρίβεια αναλύσεων πάνω στον τομέα παροχής τραπεζικών υπηρεσιών εντός της ΕΕ, ιδίως δε, στη συνεπικουρία των εθνικών εποπτικών αρχών των τραπεζικών τομέων εκάστου κράτους-μέλους και στη σύγκλιση των επιδιώξεων και του βαθμού της αποτελεσματικότητάς τους. Αναλυτικά για το ρόλο της ΕΒΑ, at www.eba.europa.eu/about-us/missions-and-tasks (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018), και σε *Γκόρτσο, Χρ.*, «Η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών μέσα στο Έυρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας», *ΧρηΔικ*, 1/2011, σελ. 56 επ..

10 έως 15 του κανονισμού (ΕΕ) 1093/2010¹⁸¹⁵, όπως και με τις διατάξεις του εκείνες που αφορούν στο ‘*Single Rulebook*’ που καταρτίζει η ίδια η ΕΒΑ¹⁸¹⁶. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται και μια ουσιαστική διαφορά του ενωσιακού από το αντίστοιχο αμερικανικό υπόδειγμα της λογοδοσίας της *FED* ενώπιον του Κογκρέσου, η *de facto* αδυναμία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να τροποποιήσει το Καταστατικό που ρυθμίζει το καθεστώς εξουσιών και υποχρεώσεων της ΕΚΤ (που αποτελεί και την ουσιαστικότερη «απειλή» του νομοθετικού σώματος προς την κεντρική τράπεζα), τη στιγμή που ακόμη και το ακριβές περιεχόμενο της ετήσιας και των τριμηνιαίων εκθέσεων που υποβάλλει η ΕΚΤ στο Κοινοβούλιο καθορίζεται από την ίδια¹⁸¹⁷, ελλείπει αντίστοιχων αναλυτικών κανονιστικών προβλέψεων. Η σχετική διατύπωση του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου χαρακτηρίζεται ως ελαστική, αναφορικά και με την υποχρεωτικότητα των ακροάσεων των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής ενώπιον του Κοινοβουλίου, η οποία δεν προκύπτει από το γράμμα της ΣΛΕΕ¹⁸¹⁸. Εν μέσω διαδικασιών *bona fides* αυτοδέσμευσης της κεντρικής τράπεζας, έλλειψης διατάξεων αναφορικά με την ‘*administrative accountability*’ της ΕΚΤ (ελλείπει διοικητικού μηχανισμού της ΕΕ), πολιτικής φύσης της λογοδοσίας του οργανισμού ενώπιον του Κοινοβουλίου, αναποτελεσματικής ελεγκτικής εξουσίας του Συμβουλίου της ΕΕ και απουσία πρόβλεψης οιασδήποτε δυνατότητας επιβολής κύρωσης στην ΕΚΤ, ο ρόλος του δικαστή είναι και σε αυτό το *case study* κεντρικός για την αποτελεσματική λογοδοσία της κεντρικής τράπεζας. Ο σεβασμός του στην ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας δεν αποτελεί *novum* συγκριτικά και με τα προαναφερθέντα πορίσματα του *Supreme Court* επί της λογοδοσίας της *FED*, οι προβληματισμοί όμως που διατυπώθηκαν ως άνω για την δυνατότητα ουσιαστικού «ακυρωτικού» ελέγχου επί των πράξεων και παραλείψεων της ΕΚΤ, συντρέχουν και εν προκειμένω. Μετά την ενεργοποίηση του *SSM* με τους Κανονισμούς

¹⁸¹⁵ Αναλυτικά για τα σχέδια αυτά, βλέπε σε Γκόρτσο, Χρ., «Η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών μέσα στο Έυρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας», ΧρηΔικ, 1/2011, σελ. 56 επ..

¹⁸¹⁶ Όπως προβλέπεται από το άρθρο 4 § 3 του Κανονισμού 1024/2013.

¹⁸¹⁷ Στο σημείο αυτό, κρίσιμη είναι η σχετική αναφορά του εμβληματικού *Otmar Issing* αναφορικά με τη σχέση «δημοσίευσης» και «ουσιαστικής αιτιολόγησης» στο πλαίσιο των διατυπώσεων δημοσιότητας, που σχηματοποιούν το αληθές περιεχόμενο της έννοιας της διαφανούς δράσης. Για την σχετική διάκριση, βλ. ως άνω, στο τρίτο κεφάλαιο.

¹⁸¹⁸ *Begg, I.*, 'Contested Meanings of Transparency in Central Banking', *Comparative European Politics*, 5, 2007, p. 36-52.

1022, 1024/2013, η θεωρία¹⁸¹⁹ αλλά και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁸²⁰ έχουν ήδη χαρακτηρίσει την συμπληρωματική εντολή της ΕΚΤ υπό το ένδυμα του *SSM* ως ακόμη πιο ασαφή από τον βασικό στόχο της περί διατήρησης της σταθερότητας των τιμών, ενώ τα συμπληρωματικά μέσα λογοδοσίας δεν κομίζουν γλαύκα συγκριτικά με τα παραδοσιακά μέσα λογοδοσίας της ΕΚΤ¹⁸²¹. Συνεπώς τα πορίσματα που διατυπώθηκαν καθίστανται τόσο επικαιρότερα, όσο και επιτακτικότερα.

7.4. Κοινοβουλευτική δημοκρατία και «θύλακες ανεξαρτησίας»: Η οπτική του παραδοσιακού Συνταγματικού Δικαίου

Στις δύο προηγούμενες Παραγράφους εξετάσθηκαν και αξιολογήθηκαν, με τρόπο συγκριτικό, τα προνόμια ανεξάρτητης λειτουργίας των τριών εξετασθεισών κεντρικών τραπεζών· με τον ίδιο τρόπο και τα καθεστώτα λογοδοσίας τους ενώπιον των (αμέσως) δημοκρατικώς νομιμοποιημένων θεσμικών οργάνων. Όπως επιβεβαιώνεται από όλα τα εξετασθέντα παραδείγματα, μέσα στην οργανωτική διαφορετικότητά τους διαγράφονται βασικές ομοιότητες που χαρακτηρίζουν το πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών· ήτοι: η μεν ανεξάρτητη λειτουργία των κεντρικών τραπεζών αποτελεί ιστορικά επιβεβαιωμένη ανάγκη της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και διατηρεί τα κεκτημένα της βάσει της *output legitimacy*· στην φύση ακριβώς της τελευταίας βρίσκεται και η ουσία της σύνδεσης της ανεξάρτητης λειτουργίας του φορέα με την αποτελεσματικότητά του στην επιτέλεση των σκοπών του. Το δε καθεστώς ουσιαστικής δημοκρατικής λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών και η λειτουργία τους υπό τυπική διαφάνεια και ουσιαστική δημοσιότητα, είναι ο παράγοντας προσέγγισης της λειτουργίας των θυλάκων αυτών ανεξαρτησίας στο πλαίσιο αναφοράς της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Στο σημείο σύζευξης των εννοιών αυτών εντοπίσθηκε η λύση του κεντρικού ερωτήματος του επιχειρήματός μας.

¹⁸¹⁹ *Ter Kuile, G., Wissink, L. and Bovenschen, W.*, 'Tailor-Made Accountability Within the Single Supervisory Mechanism', *Common Market Law Review* 52(1), 155-189, 2015, p 167 et seq.· at https://www.researchgate.net/publication/279325085_Tailor-made_accountability_within_the_single_supervisory_mechanism (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018).

¹⁸²⁰ *European Court of Auditors*, 'Single Supervisory Mechanism – Good Start but Further Improvements Needed', *Special Report*, 29, 2016, p. 47.

¹⁸²¹ Βλ. αναλυτική ανάπτυξη ως άνω, Παράγραφος υπό 5.3.

Ωστόσο, η δογματική συμβατότητα της συνύπαρξης ανεξάρτητης κεντρικής τραπεζικής και κοινοβουλευτικής δημοκρατίας επιβεβαιώνεται και από τους θεμελιώδεις κανόνες της τελευταίας. Οι κανόνες αυτοί καταγράφονται από το «παραδοσιακό» Συνταγματικό Δίκαιο. Μέσω της προσεκτικής ανάγνωσης εννοιών όπως της κρατικής εξουσίας και κυριαρχίας, του κοινοβουλευτισμού και της αντιπροσωπευτικής αρχής, της δημοκρατικής αρχής και των πηγών του δικαίου του δημοκρατικού πολιτεύματος, θα ολοκληρώσουμε την ανάπτυξη της μελέτης αυτής, ενισχύοντας τα πορίσματά της. Αυτό θα γίνει με την επιβεβαίωση των βασικών στοιχείων της υπαγωγής των προκειμένων του επιχειρήματος στο συμπέρασμά του. Η δε επιβεβαίωση αυτή θα διενεργηθεί μέσω της «επίσκεψης», κατά την σημασία του όρου κατά τον Αντισθένη¹⁸²², βασικών εννοιών του Συνταγματικού Δικαίου. Η αναγωγή αυτή «στα βασικά» μετά την εξειδίκευση των επιμέρους συμπερασμάτων θα μας οδηγήσει στην αφαιρετική, δογματικής φύσης επιβεβαίωση των επιμέρους τεχνικών πορισμάτων.

7.4.1. Κρατική κυριαρχία και κρατική εξουσία

Οι δύο αυτοί όροι, εξεταζόμενοι στα όρια της κυριολεκτικής τους σημασίας, της πολιτικής και της νομικής επιστήμης, διακρίνονται σαφώς¹⁸²³· μάλιστα, η διάκρισή τους γίνεται εντονότερη συν τω χρόνω και άμα τη εξελίξει των δημοκρατικών πολιτευμάτων. Κυρίαρχος είναι ο απόλυτα ελεύθερος, ο *de facto*, *de iure* και *de lege* αδέσμευτος, εκείνος που θέτει δίκαιο εκ του μηδενός (οπωσδήποτε για τους άλλους, ίσως και αυτοπεριοριζόμενος), ακριβώς επειδή είναι *legibus solutus*. Στο πλαίσιο του Συνταγματικού Δικαίου, η κυριαρχία είναι έννοια στενά συνυφασμένη με εκείνη του κράτους¹⁸²⁴. Σύμφωνα με τον κλασικό ορισμό της, διακρίνεται σε εσωτερική και εξωτερική. Ως εσωτερική κυριαρχία νοείται η ικανότητα του κάθε κράτους να ρυθμίζει τα εσωτερικά του ζητήματα, να επιβάλλει αυτοδύναμα την κρατική εξουσία, χωρίς να περιορίζεται από κάποια άλλη θέληση στο εσωτερικό του. Ενώ, ως εξωτερική, νοείται η ανεξαρτησία του κράτους σε διεθνές επίπεδο, σε σχέση με τα άλλα κράτη, η ικανότητα το ίδιο να αποφασίζει αναφορικά

¹⁸²² «Αρχή παιδεύσεως ή τῶν ὀνομάτων ἐπίσκεψις» ὡπως ἡ ρῆσις αὐτή, ἀποδιδόμενη στὸν Ἀντισθένη, μᾶς μεταφέρεται ἀπὸ τὸν Ἀρριανό, in «Ἐπικτήτου Ἐγχειρίδιον» (μτφ: Τσακνάκη, Αθ.), Ἐκδοτικὴ Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2015, i. 17.

¹⁸²³ Σπυρόπουλος, Φ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Ἐκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 17.

¹⁸²⁴ Loughlin, M., 'Ten Tenets of Sovereignty', in Walker, N. (ed.), 'Sovereignty in Transition', Hart Publishing, Oxford 2003, p. 55-86, p. 56 et seq..

με τη σύναψη διεθνών συμφωνιών και η μη δυνατότητα επέμβασης στο εσωτερικό του από άλλα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς. Αδιακρίτως της εσωτερικής ή εξωτερικής έννοιας της κυριαρχίας, κυρίαρχος είναι ο υποκείμενος αποκλειστικώς στην δική του *libido dominandi*. Από την άλλη, η σύγχρονη μορφή εξουσίας που ασκεί το σύγχρονο «κυρίαρχο» (sic) κράτος στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας είναι υποταγμένη στο τεθειμένο δίκαιο· το ίδιο, φυσικά, και τα κομμάτια της εξουσίας αυτής που ασκούν τα όργανά του, άμεσα και έμμεσα, ήτοι η αρμοδιότητά τους¹⁸²⁵. Σύμφωνα με τα παραπάνω, όροι όπως «λαϊκή κυριαρχία» χρησιμοποιούνται συμβολικά, αφού καμμιάς μορφής κυριαρχία δεν χωράει στο πλαίσιο ενός κράτους δικαίου. Η ιδεολογική χρήση του όρου κυριαρχία δεν έχει εφαρμογή μόνο στο εσωτερικό του κράτους αλλά και «προς τα έξω», αφού ακόμη και στο πλαίσιο του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου τα «κυρίαρχα κράτη» είναι μεταξύ τους ισότιμα.

Η κυριαρχία, λοιπόν, είναι σε συνθήκες ομαλότητας μια έννοια άνευ αντικειμένου τόσο οριζοντίως, όσο και καθέτως. Έτσι, στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, κάθε παράγοντας του πολιτεύματος ασκεί δεσμευτικά την αρμοδιότητα που του ανήκει. Η διαρρύθμιση αυτή των δυνάμεων συνέβη πρωτογενώς άπαξ, μέσω επανάστασης, θέσπισης νέου Συντάγματος έξω από τις επιταγές του τότε ισχύοντος ή άλλου πραγματικού γεγονότος. Η διακριτική ευχέρεια που πιθανώς απολαμβάνει κάθε κρατικό όργανο ή η δέσμια αρμοδιότητά του προς τούτο είναι διαφορετικό ζήτημα.

Η κρατική εξουσία, σε συνέπεια με τα ως άνω, ασκείται δεσμευμένα, περισσότερο ή λιγότερο. Πράγματι, μέχρι και το ανώτερο όργανο του κράτους, ο Λαός δηλαδή, δρα όταν το Σύνταγμα το προβλέπει και με τον τρόπο και προς τους σκοπούς που ο θεμελιώδης νόμος επιτάσσει. Κάθε όργανο, λοιπόν, δρα κατά την αρμοδιότητά του, με στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Την τελευταία αυτή αόριστη έννοια εξειδικεύει το σύνολο του τεθειμένου δικαίου, τα δε ερμηνευτικά κενά καλύπτει η δράση των κρατικών οργάνων και ο δικαστικός έλεγχος αυτής. Όπως δείξαμε σε προηγούμενα Κεφάλαια¹⁸²⁶, η εμπειρία έχει δείξει ότι η πολιτική εξουσία είναι «σχεδιαστικώς καταλληλότερη» για την άσκηση της οικονομικής πολιτικής, ενώ οι κεντρικές τράπεζες (δρώσες ανεξαρτήτως) για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Η επιτυχής άσκηση και των δύο αποτελεί σαφώς εκπλήρωση θεμελιωδών σκοπών

¹⁸²⁵ Μανιτάκης, Α., «Συνταγματική Οργάνωση του Κράτους», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009, σελ. 116-120.

¹⁸²⁶ Βλ. σχετικές αναπτύξεις στο Δεύτερο και στο Τρίτο Κεφάλαιο.

δημοσίου συμφέροντος, ενώ ο διαχωρισμός των δύο πολιτικών είναι μιας μορφής *'checks and balances'* επί της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.

Συνεπώς, η ίδια η λειτουργία των κεντρικών τραπεζών δεν αντίκειται *ea ipsa* στην δογματική υπόσταση της κρατικής εξουσίας. Υποθετικώς θα αντέκειτο στην *legibus soluta* κρατική κυριαρχία· αυτό κατέστη σαφές στο πλαίσιο της ανάπτυξης του Δευτέρου Κεφαλαίου: πράγματι, όσο η άσκηση της κυρίαρχης δύναμης στις κοινωνίες αυτοπεριοριζόταν και έθετε εαυτήν υπό τις επιταγές του θετού δικαίου, τόσο η ανάγκη διαχωρισμού της οικονομικής από τη νομισματική πολιτική κέρδιζε έδαφος. Το παράδειγμα αυτό επιβεβαιώθηκε και από τις ειδικές αναπτύξεις για την ιστορική πορεία του *Federal Reserve System* αλλά και της ΤτΕ. Είναι μάλιστα εύλογο το ερώτημα, γιατί να χρειάζονται θεσμικά αντίβαρα στην άσκηση πλείστον όσων μορφών δημόσιας εξουσίας, και να μην ισχύει το ίδιο στην διατήρηση της ισχύος του νομίσματος. Ακριβώς λοιπόν στο πλαίσιο των πορισμάτων αυτών, δεν εντοπίζεται καμία δογματική ασυνέπεια στην συνύπαρξη αιρετών διαχειριστών του δημοσίου χρήματος και ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας, υπό την προϋπόθεση της πλήρους νομιμοποίησης εκάστου. Ωστόσο, η νομιμοποίησή κάθε veto player του πολιτεύματος, είναι ζήτημα διαφορετικό. Στο ζήτημα αυτό αναφερόμαστε αναλυτικά στην αμέσως επόμενη παράγραφο.

7.4.2. Νομιμότητα, νομιμοποίηση και νομοθετική εξουσιοδότηση στο δημοκρατικό πολίτευμα

Οι έννοιες της νομιμότητας και της νομιμοποίησης αποτελούν συνέχεια της κρατικής εξουσίας, όπως η έννοια της τελευταίας προσδιορίσθηκε ανωτέρω. Ετυμολογικά προέρχονται από την ίδια ρίζα¹⁸²⁷, όμως στο

¹⁸²⁷

νομό'- κ. νομό- α', συνθετικό λέξεων που δηλώνει ότι κάτι σχετίζεται με νόμο ή γίνεται σύμφωνα με νόμο. [...]

νομιμοποίηση (η) [1833] {-ης κ. -ήσεως | -ήσεις, -ήσεων}, η διαδικασία και η πράξη με την οποία κάτι γίνεται νόμιμο [...].

νομιμότητα (η) [μτγν.] {χωρ. πληθ.} 1. η συμφωνία με τους νόμους, με τους κανόνες και τα θεσπίσματα του Δικαίου [...] 2. (ειδικότ.) η τήρηση των νόμων και των κανόνων του Δικαίου [...] 3. το νόμιμο καθεστώς, ομαλή λειτουργία των θεσμών σύμφωνα με τους δημοκρατικούς κανόνες [...].

Βλ. σε Μπαμπινιώτη, Γ., «Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας», Δεύτερη Έκδοση, Κέντρο Λεξικολογίας ΕΠΕ, Αθήνα 2002, σελ. 1188.

πλαίσιο της νομικής ορολογίας η μία δεν προϋποθέτει την άλλη απαραίτητα¹⁸²⁸.

Η νομιμότητα είναι το πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει ν' ασκείται η κρατική εξουσία. Το πλαίσιο αυτό σχεδιάσθηκε κατά τις βασικές του γραμμές από την κρατική εξουσία και εξειδικεύεται προϊόντος του χρόνου και εν όψει των εκάστοτε αναγκών από την κρατική εξουσία. Το κατ' αρχάς *absurdum* της δέσμευσης της κρατικής εξουσίας από το πλαίσιο που η ίδια θέτει αποτελεί την πεμπουσία της διάκρισης του Κράτους Δικαίου από το Αστυνομικό Κράτος, τα δε επιμέρους ζητήματα διαχρονικού δικαίου επιλύονται μέσω της τυπικής ισχύος των κανόνων δικαίου, των ερμηνευτικών μεθόδων της νομικής επιστήμης, των γνησίως ερμηνευτικών νόμων, των πορισμάτων της νομολογίας κ.τ.λ..

Από την άλλη, η νομιμοποίηση δεν αναφέρεται απαραίτητα σε νομική κατάσταση, αλλά αποτελεί έννοια ευρύτερη: συγκεκριμένα, είναι ένα βήμα μετά από το νόμιμο, δικαιολογώντας το ως ουσιαστικά δίκαιο, ως ορθό. Όπως παρατηρεί ο καθηγητής *Σπυρόπουλος*, η νομιμοποίηση είναι έννοια λιγότερο αξιωματική και περισσότερο εύλογη¹⁸²⁹. Όπως σημειώσαμε και στο Πρώτο Κεφάλαιο της μελέτης¹⁸³⁰, τα είδη της νομιμοποίησης ενός πολιτικού συστήματος, κατά τον *M. Weber*, αντιστοιχούν στην τριχοτόμηση της έννοιας της κυριαρχίας, η οποία μπορεί να λάβει τις ακόλουθες μορφές: (α) «*παραδοσιακή κυριαρχία*»/ '*traditionale Herrschaft*', (β) «*κυριαρχία του νόμου*»/ '*legale Herrschaft*', και (γ) «*χαρισματική κυριαρχία*»/ '*charismatische Herrschaft*'¹⁸³¹. Με βάση τα τρία αυτά είδη κυριαρχίας, ο *Weber* εισήγαγε στον φιλοσοφικοπολιτικό διάλογο τα αντίστοιχα είδη νομιμοποίησης: (α) Την «παραδοσιακή νομιμοποίηση», η οποία βασίζεται στο κοινωνικό έθιμο και στην «θεσμική συνήθεια», όπως αυτή διαμορφώνεται από την παράδοση μιας συγκεκριμένης κοινωνίας και από την ιστορική συνέχεια στη λειτουργία των θεσμών της· η μορφή αυτή νομιμοποίησης απαντάται ιδίως σε φυλετικές κοινωνίες, με κυρίαρχο το στοιχείο της κληρονομικής διαδοχής στις θέσεις εξουσίας. (β) Την «ορθολογική νομιμοποίηση» ή την «νομιμοποίηση διά του νόμου», στο

¹⁸²⁸ Το ίδιο και στο επίπεδο του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου· βλ. σε *Boyle, A. & Chinkin, Ch.*, 'The Making of International Law-Foundations of Public International Law', Oxford University Press, Oxford-New York 2007, p. 27-29.

¹⁸²⁹ *Σπυρόπουλος, Φ.*, «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 17.

¹⁸³⁰ Βλ. ως άνω, Παράγραφος υπό 1.2.3.6.

¹⁸³¹ *Weber, M.*, 'Die Drei Reinen Typen der Legitimen Herrschaft', *Preussische Jahrbücher* 187, 1-2, 1922 (passim).

πλαίσιο της οποίας η νομοπαραγωγή και η εφαρμογή των κανόνων δικαίου διεξάγονται βάσει μιας νομικώς προβλεπόμενης διαδικασίας, πάντοτε με βάση το δημόσιο συμφέρον· έτσι, οι εξουσιάζοντες αντλούν νομιμοποίηση διά της εμπιστοσύνης των διοικουμένων στις πράξεις τους. Και, τέλος, (γ) την «χαρισματική νομιμοποίηση», όπου η θέσπιση και εφαρμογή του δικαίου βασίζεται κατά κύριο λόγο στην ψυχολογική επιρροή του χαρισματικού ηγέτη επί των διοικουμένων· στην περίπτωση αυτή, ο προσωπικός χαρακτήρας της εξουσίας είναι προφανής, και συνεκδοχικά οι πολιτικοί και διοικητικοί θεσμοί περιθωριακοί¹⁸³². Εξελίσσοντας την τριχοτόμηση αυτή, ο *N. Luhmann* την διακρίνει σε «νομιμοποίηση μέσω της διαδικασίας» (σύμφωνα με την οποία, ο νομιμοποιητικός παράγων των αποφάσεων δεν είναι το αληθές, το δίκαιο και συνεπώς το ορθό περιεχόμενό τους, αλλά η διαδικασία θέσπισής τους¹⁸³³), σε «νομιμοποίηση μέσω της αυθεντίας» (όπου η νομιμοποίηση κανόνων και επιδιώξεων γίνεται διά της επίκλησης υπερφυσικών δυνάμεων, σε μια προσέγγιση περισσότερο φυσικοδικαιικού χαρακτήρα¹⁸³⁴) και, τέλος, σε «νομιμοποίηση διά του αποτελέσματος», στο πλαίσιο της οποίας το δρών όργανο αρύεται νομιμοποίηση από τα θετικά για το δημόσιο συμφέρον αποτελέσματα της δράσης του¹⁸³⁵. Το περιεχόμενο της «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίησης» γίνεται σαφέστερο από την διάκριση σε *'input'*, *'output'* και *'throughput legitimacy'*, διάκριση την οποία εισήγαγε ο *Fritz Scharpf* και εξέλιξε η *Vivien Schmidt*· η διάκριση αυτή εισήχθη από την μεριά της Πολιτικής Επιστήμης, αφορά δε στην εξειδίκευση των τρόπων ενίσχυσης της «πολιτικής νομιμοποίησης»/ *'political legitimacy'* της κυβέρνησης. Οι τρόποι αυτοί είναι τρεις: η αποτελεσματικότητα της δράσης του νομιμοποιούμενου οργανισμού υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και επί τη βάση προκαθορισμένων στόχων (*'output legitimacy'* ή *'legitimacy*

¹⁸³² *O'Neil, P.*, 'Essentials of Comparative Politics', W.W. Norton & Company Editions, New York 2010, pp. 35-38.

¹⁸³³ Η μορφή αυτή νομιμοποίησης απαντάται και στο Διεθνές Δίκαιο· βλ. *Franck, T.*, 'Legitimacy in the International System', *American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4, October 1988, pp. 705-759, p. 705-706· του ίδιου, 'The Power of Legitimacy Among Nations', Oxford University Press, New York 1990, p. 3 et seq..

¹⁸³⁴ *Chaves, M.*, 'Secularization as Declining Religious Authority', 72 *Social Forces* 1994, p. 749-774, p. 755-756.

¹⁸³⁵ *Luhmann, N.*, 'Legitimation durch Verfahren', 6th ed., Frankfurt auf Main, Suhrkamp 2006 (passim)· για την ελληνική μετάφραση του έργου, βλ. *Luhmann, N.*, «Νομιμοποίηση μέσω Διαδικασίας», (μτφ.: Βαθιώτη, Κ.), Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 1999, σελ. 389. Για την παραδοσιακή προσέγγιση αυτής της τριχοτόμησης, βλ. και *Waters, T., & Waters, D.*, 'Weber's Rationalism and Modern Society', Palgrave Books 2015, pp. 137-138, και σε *Bendix R.*, 'Max Weber: an intellectual portrait', University of California Press, 1977, p. 295.

through performance)· η ανταπόκριση του νομιμοποιούμενου οργανισμού στις ανησυχίες, υποδείξεις και προτάσεις των πολιτών μετά από την συμμετοχή τους στην νομοπαραγωγική διαδικασία και στην ενεργή αξιολόγηση της άσκησης της εξουσίας¹⁸³⁶ (*input legitimacy*)· τέλος, η *throughput legitimacy*, η οποία αποτελεί μια ενδιάμεση μορφή νομιμοποίησης μεταξύ της *input* και της *output*· συγκεκριμένα, ενώ η *input* ασχολείται με το υποκείμενο της νομοπαραγωγής και η *output* με το αποτέλεσμα αυτής, η *throughput legitimacy* ασχολείται με τον τρόπο θέσπισης των κανόνων δικαίου, συμπίπτοντας εν πολλοίς με την παραδοσιακή «νομιμοποίηση εκ της διαδικασίας»¹⁸³⁷.

Ειδικά στο πλαίσιο του νομικού μας συστήματος, η νομιμοποίηση μπορεί να παρασχεθεί με διάφορα νομικά μέσα, κυρίως με εκλογή ή διορισμό· κοινός τόπος, η (άμεση ή έμμεση, αντιστοίχως) αναγωγή στο εκλογικό σώμα. Όμως, η νομιμοποίηση μπορεί να μην αφορά ευθέως στον φορέα άσκησης της δημόσιας εξουσίας, αλλά στον τρόπο άσκησης αυτής ή σε καθορισμένο τμήμα της. Αυτό γίνεται με την νομοθετική εξουσιοδότηση και με την υπεξουσιοδότηση.

Η νομοθετική εξουσιοδότηση, όπως κι αν αυτή προβλέπεται στο εκάστοτε δημοκρατικό κοινοβουλευτικό πολίτευμα, αποτελεί την διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας στο πλαίσιο της λειτουργίας αυτού. Εφ' όσον η νομοθετική εξουσιοδότηση λειτουργεί αποκλειστικά στο πλαίσιο του πολιτεύματος, αποτελεί έννοια αποκλειστικά νομική, υπόκειται στη νομιμότητα και αποτελεί *conditio sine qua non* για τη νομιμοποίηση του οργάνου που δεν νομιμοποιείται με άλλον τρόπο προβλεπόμενο από την έννομη τάξη. Απορρέει από την κλιμακωτή ισχύ των κανόνων δικαίου, κατά την «πυραμίδα του Kelsen». Η εξουσιοδότηση, προκειμένου να έχει παραχωρηθεί με βάση την αρχή της νομιμότητας, οφείλει να υπακούει πιστά τους εκάστοτε ορισμούς της¹⁸³⁸. Με τον τρόπο αυτό, η νομοθετική

¹⁸³⁶ Η συμμετοχή αυτή μπορεί να γίνει μέσω των γενικών ελεύθερων εκλογών, δημοψηφισμάτων, κοινωνικής διαβούλευσης, *fora* πολιτών και άλλων αμεσοδημοκρατικών διαδικασιών.

¹⁸³⁷ *Scharpf, F.*, 'Political Legitimacy in a Non-optimal Currency Area', Max-Planck Institut Für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 13/15, Köln, October 2013, p. 6 et seq., 22 et seq.· *του ιδίου*, 'Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU', Max-Planck Institut Für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 03/1, Köln 2003, Para. 1, 2.2· *Schmidt, V.*, 'Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput', 61 Political Studies 2013, p. 2-22.

¹⁸³⁸ Πρβλ. τις πάγιες προϋποθέσεις που θέτει η νομολογία του ΣτΕ προκειμένου να θεωρηθεί σύννομη η παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή προς άλλα όργανα της Διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος:

εξουσιοδότηση από τη μία επιτρέπει στο πολίτευμα ν' ανταποκριθεί άμεσα και αποτελεσματικά στις ανάγκες της πραγματικότητας, και από την άλλη τηρεί τις επιταγές της δημοκρατικής αρχής· στην τελευταία θ' αναφερθούμε στην αμέσως επόμενη παράγραφο.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η νομιμοποίηση μπορεί να περιγράψει και μια κατάσταση περισσότερο πραγματική παρά νομική, ενώ η νομιμότητα προϋποθέτει απαραίτητα ένα νομικό πλαίσιο για να αναπτύξει την λογική της υπόσταση και την κανονιστική της ισχύ. Ωστόσο, στο πλαίσιο της συντεταγμένης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, η νομιμοποίηση προϋποθέτει εντελώς τη νομιμότητα, περιγράφεται από αυτήν και την

« 11. Επειδή, στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοικήσεως επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, η νομοθετική εξουσιοδότηση, για να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, πρέπει να είναι ειδική και ορισμένη, υπό την έννοια ότι πρέπει να προσδιορίζει καθ' ύλην το αντικείμενό της, δηλαδή να μην είναι γενική και αόριστη, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, ασχέτως, δηλαδή αν είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος ο αριθμός των περιπτώσεων τις οποίες η Διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει, βάσει της συγκεκριμένης νομοθετικής εξουσιοδότησης, κανονιστικώς.

Εξ άλλου, ως «ειδικότερα θέματα», για τη ρύθμιση των οποίων επιτρέπεται η παροχή νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοικήσεως, νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρυθμίσεως. Απαιτείται, επομένως, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικείμενου της εξουσιοδότησης, αλλά, επί πλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Η ανωτέρω δε ουσιαστική ρύθμιση μπορεί να υπάρχει τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης (ΣτΕ Ολομ. 1804/2017, 1240/2016, 2573/2015). Για το συνταγματικό κύρος της νομοθετικής εξουσιοδότησης δεν απαιτείται οπωσδήποτε να διαγράφει η ίδια ή με παραπομπή σε άλλη διάταξη νόμου βασικές αρχές και κατευθύνσεις στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση κατά την κανονιστική ρύθμιση των θεμάτων αυτών (ΣτΕ Ολομ. 1804/2017).

Εξάλλου, η ρύθμιση της οργάνωσης επαγγέλματος ή της άσκησης οικονομικής ελευθερίας ή ατομικού δικαιώματος εν γένει πρέπει καταρχήν να γίνεται με προεδρικό διάταγμα, όμως τα εν λόγω ζητήματα μπορούν να ρυθμιστούν και με υπουργική απόφαση, εφόσον η ουσιαστική ρύθμιση του θέματος διαγράφεται, έστω σε γενικές γραμμές, στην εξουσιοδοτική ή σε άλλη διάταξη (ΣτΕ Ολομ. 1804/2017).»

ΣτΕ (Τμ. Β', 7μ.) 2462/2018

υπακούει απολύτως – με την επιφύλαξη των περί φυσικού δικαίου θεωριών. Και η νομιμότητα, όμως, «οφείλει» να προβλέπει/παρέχει αποτελεσματικές μορφές νομιμοποίησης (ήτοι, εξουσιοδότησης) προς τον σκοπό της άμεσης εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, καθώς σε αντίθετη περίπτωση αυτοαναιρείται. Η ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος βασίζεται σχεδόν ισόρροπα σε όλα τα προαπαιτούμενα αυτά.

Από τα ως άνω προκύπτουν τα εξής δύο: Αφ' ενός, κάθε μορφής νομιμοποίηση μέσα στην κοινοβουλευτική δημοκρατία (άμεση, έμμεση βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης), υπό την προϋπόθεση ότι έχει διενεργηθεί βάσει της αρχής της νομιμότητας, είναι ποιοτικώς ισόκυρη με τις υπόλοιπες. Συνεπώς, μη παραδοσιακοί τύποι νομιμοποίησης, όπως η «εκ του αποτελέσματος νομιμοποίηση»/ *'output legitimacy'*¹⁸³⁹, επίσης δεν διαφέρουν ποιοτικώς από αμεσότερες μορφές αναγωγής στο εκλογικό σώμα (*'input legitimacy'*)¹⁸⁴⁰. υπό την αυστηρή βεβαίως προϋπόθεση ότι οι συνιστώσες της, η διάρκειά της και τα κριτήρια αξιολόγησής της τίθενται σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας. Και αυτό αφού βάση της τελευταίας είναι πάντοτε η τήρηση της συνταγματικής τάξης, η οποία ορίζει τα της άσκησης της κρατικής εξουσίας με άμεση αναφορά στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και την δημοκρατική αρχή. Αφ' ετέρου, στην περίπτωση που οι κανόνες της νομοθετικής εξουσιοδότησης έχουν τηρηθεί, οι εκδιδόμενες πράξεις του εξουσιοδοτούμενου αποτελούν «ουσιαστικούς νόμους»¹⁸⁴¹. Οι ουσιαστικοί νόμοι, όπως συμφωνούν οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των σύγχρονων δυτικών δημοκρατιών, είναι ποιοτικώς ισάξιοι των τυπικών νόμων και πηγή του δικαίου¹⁸⁴². Εντός του πλαισίου αυτού της συνταγματικής τάξης και της νομιμότητας, η νομική μορφή του εξουσιοδοτούμενου είναι αδιάφορη¹⁸⁴³, του Συντάγματος μη διακρίνοντας. Αντιθέτως, αναπτύχθηκε ήδη το επιχείρημα περί υποχρέωσης του εξουσιοδοτούντος να παράσχει ευχέρεια δράσης σε

¹⁸³⁹ Βλ. αναλυτικώς σε προηγούμενα σημεία της μελέτης, ιδίως στις Παραγράφους 2.3., 2.4., 3.1 και 3.6.1.

¹⁸⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁸⁴¹ Η λεξιλογική χροιά του *terminus technicus* αυτού, παρ' ότι κοινότυπη στην επιστήμη του Διοικητικού Δικαίου, είναι εντυπωσιακή.

¹⁸⁴² Σπυρόπουλος, Φ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 89-91.

¹⁸⁴³ Σπυρόπουλος, Φ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 113.

ευέλικτες μορφές διοίκησης με στόχο την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Όπως φάνηκε αναλυτικά στις αναπτύξεις περί της οργάνωσης του *Federal Reserve System*, της ΕΚΤ και της ΤτΕ, η εκ του αποτελέσματος νομιμοποίηση αποτελεί βασικό μέσο νομιμοποίησης της ανεξάρτητης οργάνωσης και της αδέσμευτης λειτουργίας τους. Εξ άλλου, επισημάναμε και την ιστορική προέλευση αυτής της θεμελίωσης της ανεξάρτητης λειτουργίας της κεντρικής τραπεζικής στην ίδρυση και οργάνωση της *BdL* και μετέπειτα της *Bundesbank*¹⁸⁴⁴. Η έλλειψη άμεσης αναφοράς των κεντρικών τραπεζών στο εκλογικό σώμα είναι *factum*, όπως και η δυσκολία των λοιπών (αμεσοδημοκρατικών ή μη) θεσμών να ελέγξουν τις πράξεις και τις παραλείψεις τους. Ωστόσο, δεδομένης της δογματικής συμβατότητας της λειτουργίας των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών στο πλαίσιο της κρατικής κυριαρχίας¹⁸⁴⁵ και υπό την προϋπόθεση της τήρησης των κανόνων της προς αυτήν νομοθετικής εξουσιοδότησης, η εκ του αποτελέσματος νομιμοποίηση δεν μπορεί ν' αποτελέσει αφ' εαυτής ψόγο. Συνεπώς, η μεν έλλειψη άμεσης αναφοράς των κεντρικών τραπεζών στο εκλογικό σώμα δεν αντίκειται επ' ουδενί στην αρχή της νομιμότητας, η δε η δυσκολία των λοιπών θεσμών (λαϊκή αντιπροσωπεία, δικαστήρια κ.τ.λ.) να ελέγξουν τις πράξεις και τις παραλείψεις τους πρέπει να γίνει αντιληπτό ως ανάγκη εξέλιξης του δημοκρατικού πολιτεύματος και όχι διασάλευσης του μοντέλου των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών.

7.4.3. Κοινοβουλευτισμός και αντιπροσωπευτικό σύστημα

Δείχθηκε ήδη ότι η άσκηση μέρους της κρατικής εξουσίας από νομιμοποιημένη (ακόμη και μέσω της *output legitimacy*) ανεξάρτητη αρχή, στο πλαίσιο της εξουσιοδότησης που της έχει παρασχεθεί, δεν κωλύεται δογματικώς στο δημοκρατικό πολίτευμα. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από τα ειδικώς ισχύοντα στα αντιπροσωπευτικά δημοκρατικά πολιτεύματα¹⁸⁴⁶, όπως αυτά διαμορφώνονται συνεχώς, με σημείο εκκίνησης την πρωτόλεια απόπειρα της *Magna Charta* του 1215.

¹⁸⁴⁴ Βλ. ιδίως τις σχετικές αναπτύξεις στις Παραγράφους υπό 2.2.2. και 3.2.

¹⁸⁴⁵ Βλ. ως άνω Παράγραφο υπό 7.3.1..

¹⁸⁴⁶ Εξαντλητική πραγμάτευση του ζητήματος βλ. σε *Κυπραίο, Μ.*, «Η Αντιπροσωπευτική Αρχή ως Θεμέλιο του Δημοκρατικού Πολιτεύματος», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 1989, *passim*..

Στο πλαίσιο ενός αντιπροσωπευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος ο λαός συμμετέχει στην θέσπιση των νόμων όχι αμέσως, αλλά διά των αντιπροσώπων του. Δεν έχει νομική προσωπικότητα, αποτελεί ωστόσο το κυρίαρχο κρατικό όργανο, αναδεικνύοντας το νομοθετικό όργανο διά εκλογής. Έτσι, το κυρίαρχο όργανο αυτοπεριορίζεται μεν *in actu*, κατά πλάσμα δικαίου ωστόσο αυτοκαθορίζεται μέσω των επιτακτικών ή απαγορευτικών νομικών κανόνων που θεσπίζουν οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποί του¹⁸⁴⁷.

Η σχέση αυτή αντιπροσώπευσης διαφέρει σαφώς από την ομώνυμη σχέση του ιδιωτικού δικαίου, επί των αρχών της οποίας βασίζεται και η *'principal-agent theory'* στην οποία αναφερθήκαμε σε προηγούμενο Κεφάλαιο¹⁸⁴⁸. Η αντιπροσώπευση του ιδιωτικού δικαίου προϋποθέτει διακριτές νομικές προσωπικότητες μεταξύ αντιπροσωπευόμενου και αντιπροσώπου· η εξουσιοδότηση του πρώτου στον δεύτερο αφορά στην για λογαριασμό του διενέργεια ορισμένων πράξεων προς τον σκοπό επιτέλεσης συγκεκριμένου αποτελέσματος, είναι δε ελευθέρως ανακλητή υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος¹⁸⁴⁹.

Αντιθέτως, στο αντιπροσωπευτικό πολιτικό σύστημα μπορεί (μάλιστα, αποτελεί το συνήθως συμβαίνον) να μην έχει διακριτή νομική προσωπικότητα ούτε ο αντιπροσωπευόμενος (δηλαδή ο λαός), ούτε το κολέγιο των αντιπροσώπων (η λαϊκή αντιπροσωπεία περιλαμβάνεται στο ενιαίο νομικό πρόσωπο του κράτους). Πολύ σημαντικότερη διαφορά αποτελεί όμως το ότι η αντιπροσώπευση του λαού από το νομοθετικό σώμα δεν περιορίζεται στην εξουσία παραγωγής συγκεκριμένου αποτελέσματος, ούτε καν μάλιστα ενός τέτοιου μεταξύ άλλων πράξεων της Βουλής: η «ελεύθερη» ή «αντιπροσωπευτική εντολή» (*'mandat libre'* ή *'représentatif'*)¹⁸⁵⁰, απολύτως κρατούσα στα σύγχρονα αντιπροσωπευτικά

¹⁸⁴⁷ Σπυρόπουλος, Φ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 37.

¹⁸⁴⁸ Βλ. ως άνω, Παραγράφους υπό 3.4, 3.6 και 3.7· Gailmard, S., 'Accountability and Principal-Agent Theory', Chapter prepared for the Oxford Handbook of Public Accountability, 2012, p. 3, 4· ECB Monthly Bulletin, 'The Accountability of the ECB', November 2002, p. 46-47.

¹⁸⁴⁹ Ιδίως προς τον σκοπό της λογιστικής εκκαθάρισης των εκατέρωθεν απαιτήσεων των μερών οι οποίες γεννήθηκαν από την σχέση αυτή αντιπροσώπευσης· πρβλ. άρθρ. 713-729 ΑΚ περί της σχέσεως εντολής. Για αναλυτική αναφορά στο καθεστώς της εντολής του ιδιωτικού δικαίου, βλ. Παραγράφους υπό 3.4, 3.6 και 3.7.

¹⁸⁵⁰ Σε αντίθεση με την «ανακλητή εντολή» (*'mandat impératif'*), η οποία ίσχυσε στα χρόνια του *Ancien Régime* για τους αντιπροσώπους της Τρίτης Τάξης. Στη σύγχρονη εποχή ισχύει σε εντελώς εντετοπισμένες περιπτώσεις, συνεπώς δεν εντάσσεται στην παρούσα ανάπτυξη. Η ελεύθερη εντολή προβλέφθηκε το πρώτον στο γαλλικό Σύνταγμα του 1791, υπό την επίδραση των *Montesquieu* και *Sieyès*· βλ. σε Σπυρόπουλο, Φ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 39.

δημοκρατικά πολιτεύματα, είναι μη ανακλητή. Το χαρακτηριστικό αυτό της ελεύθερης εντολής πηγάζει από τον αδιαίρετο χαρακτήρα της κρατικής κυριαρχίας¹⁸⁵¹ (ή εξουσίας, κατά περίπτωση¹⁸⁵²). Ο αδιαίρετος αυτός χαρακτήρας αφ' ενός συνεπάγεται την δυνατότητα ανάδειξης αντιπροσώπων χωρίς την συμμετοχή του συνόλου του εκλογικού σώματος, αφ' ετέρου τον ελεύθερο χαρακτήρα της εντολής τους προς τους αντιπροσώπους τους¹⁸⁵³.

Από την τελευταία αντίληψη περί ενιαίας, αναπαλλοτριώτης και απaráγραπτης κρατικής κυριαρχίας (ή εξουσίας¹⁸⁵⁴), όπως αυτή εγκοιτώνεται στους κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, εξάγεται και το χρονικώς περιορισμένο της θητείας των αντιπροσώπων¹⁸⁵⁵. Ευνοήτως, η διενέργεια γενικών βουλευτικών εκλογών άπαξ θα αλλοίωνε όλα τα σύμφυτα χαρακτηριστικά της κρατικής εξουσίας, αλλάζοντας τόσο τον ουσιαστικό της φορέα, όσο και την ίδια την φύση της. Το χρονικώς πεπερασμένο της βουλευτικής θητείας, εξ άλλου, λειτουργεί και ως εξισοροποιητικός παράγοντας του καθεστώτος ελεύθερης εντολής, υπό το οποίο τελούν¹⁸⁵⁶. Βάσει του επιχειρήματος *a maiore ad minus* προκύπτουν δύο επιμέρους πορίσματα: πρώτον, ότι το ίδιο ισχύει τόσο σε περίπτωση πρόβλεψης δυσανάλογα μακροχρόνιων θητειών· δεύτερον, ότι οι περιορισμοί αυτοί ισχύουν με πολύ μεγαλύτερη ένταση και σημασία στην περίπτωση άλλων

¹⁸⁵¹ Για τον αδιαίρετο χαρακτήρα της κυριαρχίας, βλ., μεταξύ άλλων, *Μαυιάκη, Α.*, «Το Νόημα της Κυριαρχίας και του Συντάγματος Ενώπιον της Παγκοσμιοποίησης», in «Το Δίκαιο Μπροστά στην Προοπτική της Παγκοσμιοποίησης», (επιμ. Καζάκος, Α.), Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 69-95, σελ. 74, 79, 81.

¹⁸⁵² Για την σχετική διάκριση, βλ. ως άνω Παράγραφο υπό 7.3.1.

¹⁸⁵³ Βλ. σε *Μαυριά, Κ.*, «Συνταγματικό Δίκαιο», Τέταρτη Έκδοση Επαυξημένη, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 128-129· και σε *Αποστολίδη, Δ.*, «Η Σύγχρονος Θεωρία της Έντολής» εν τω Συνταγματικώ Δικαίω», Τύποις: Χ. Ροδάκη - Γ. Παύλου, Αθήνα 1946, *passim*.

¹⁸⁵⁴ Για την σχετική διάκριση, βλ. ως άνω Παράγραφο υπό 7.3.1.

¹⁸⁵⁵ Όπως και άλλες αρχές του αντιπροσωπευτικού πολιτεύματος, μερικές εκ των οποίων έχουν ρητώς καταστρωθεί και σε ιδιαίτερες συνταγματικές διατάξεις: για παράδειγμα, η ελευθερία γνώμης και ψήφου των βουλευτών και το ανεύθυνο και ακαταδίωκτό τους κατά την άσκηση του αξιώματός τους, όπως και η κατά μαχητό αυστηρώς τεκμήριο ένταξή τους στην κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος με το οποίο εξελέγησαν· *Μαυριάς, Κ.*, «Συνταγματικό Δίκαιο», Τέταρτη Έκδοση Επαυξημένη, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 128-129, 682, 704.

¹⁸⁵⁶ *Σπιρόπουλος, Φ.*, «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 40, 239.

οργάνων της Διοίκησης, ιδίως των μη αμέσως αναγομένων στο εκλογικό σώμα, όπως οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και οι κεντρικές τράπεζες.

Τέλος, δεδομένης της ποσότητας και της σημασίας των ζητημάτων τα οποία πραγματεύεται η λαϊκή αντιπροσωπεία, επισημαίνεται ότι η δημοσιότητα αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ προκειμένου για την ανόθευτη λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος¹⁸⁵⁷. Πράγματι, η ως άνω ανάγκη όχι μόνον δικαιολογείται λογικά και νομικά, αλλά η σημασία της επιτείνεται εκθετικά όσο η κοινωνία της πληροφορίας επεκτείνεται. Δεδομένων των όσων αναλυτικώς αναπτύχθηκαν σε προηγούμενο Κεφάλαιο¹⁸⁵⁸ σχετικά με την ορθή διάκριση της ουσιαστικής διαφάνειας/‘*transparency*’ από την απλώς τυπική «δημοσιότητα» /‘*publicity*’¹⁸⁵⁹, θα συμπληρώναμε απλώς την σκέψη της Θεωρίας με την τελευταία αυτή παρατήρηση. Επιπροσθέτως, επίσης βάσει του επιχειρήματος *a maiore ad minus* προκύπτει ότι η ανάγκη διατυπώσεων διαφάνειας παρίσταται έτι εντονότερη στην περίπτωση των μη αμέσως αναγομένων στο εκλογικό σώμα οργάνων της Διοίκησης, όπως οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές και οι κεντρικές τράπεζες.

Τηρουμένων των ως άνω επιταγών, απαγορεύσεων και διατυπώσεων οργάνωσης και λειτουργίας, η ίδρυση τέτοιων ανεξάρτητων αρχών δεν αντίκειται δογματικώς σε καμία επιταγή του αντιπροσωπευτικού πολιτεύματος. Από τη στιγμή δε που δεν διαταράσσει τον συσχετισμό δυνάμεων μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, αφήνει ανέπαφο και τον κοινοβουλευτικού του χαρακτήρα.

7.4.4. Δημοκρατική αρχή, θεμελιώδη δικαιώματα και ανεξάρτητες διοικητικές αρχές

Η τήρηση των κανόνων της αντιπροσώπευσης και της φύσης της όταν αυτή ανάγεται σε τρόπο λειτουργίας του πολιτεύματος αποτελεί την μια όψη του νομίσιματος της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Η άλλη, απολύτως ισότιμη πλευρά, αποτελείται από δύο συνιστώσες: αφ’ ενός, από την ποιοτική διευκρίνιση της θέσης του κυρίαρχου οργάνου του πολιτεύματος μέσα σε αυτό, τόσο μέσω της άμεσης αναγωγής στην λαϊκή κυριαρχία, όσο και μέσω της διασφάλισης του σκληρού πυρήνα του

¹⁸⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁵⁸ Βλ. ως άνω, Παράγραφος υπό 3.7.

¹⁸⁵⁹ Αναλυτική πραγμάτευση του ζητήματος σε *Naurin, D.*, ‘Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links’, Paper for the CONNEX – RG 2 workshop on ‘Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU’, Uppsala, 8-9 March 2007.

πολιτεύματος με τελευταίο καταφύγιο τον ρόλο του δικαστή (α): αφ' ετέρου, από την διασφάλιση και διαφύλαξη των όρων λειτουργίας της δημοκρατίας αυτής καθαυτήν, στο επίπεδο της οργανωτικής βάσης του πολιτεύματος (β). Με τους τρόπους αυτούς διασφαλίζεται η τήρηση και του δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος, θεσμικό *status* στο οποίο η λειτουργία ανεξάρτητων διοικητικών αρχών όχι απλώς δεν αντικείται δογματικώς, αλλά είναι και απαραίτητη, χάριν της αποτελεσματικότερης εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Το ζήτημα του αποτελεσματικού ελέγχου των πράξεών τους είναι ζήτημα κρίσιμο μεν για το δημοκρατικό πολίτευμα, διάφορο δε από την περαιτέρω ανάπτυξη που επιχειρήθηκε (γ). Συγκεκριμένα:

(α) Ο περιορισμός της αναγωγής του λαού στην ύπατη θέση θα καθίστατο κενό γράμμα χωρίς την τυπική και ουσιαστική κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων κάθε πολίτη έναντι του κράτους ή και έναντι ιδιωτών, όταν είναι απαραίτητο¹⁸⁶⁰. Η κατοχύρωση ιδίως των θεμελιωδών ελευθεριών και της ισότητας μεταξύ των πολιτών θα πρέπει να γίνεται διά κανόνων υπέρτερης τυπικής ισχύος, όποιοι κι αν είναι αυτοί στο εκάστοτε πολίτευμα¹⁸⁶¹ - στις μέρες μας, βεβαίως, κεντρικό ρόλο έχει αναλάβει και το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα ίδια ισχύουν και για την κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών, χωρίς η παροχική διοίκηση¹⁸⁶² να μπορεί να περιορίζεται υπέρμετρα από αντίθετες προβλέψεις του κοινού νομοθέτη. Συνεπώς, η αποτελεσματική κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών ή κάθε ανθρώπου (αναλόγως του *status* κάθε δικαιώματος¹⁸⁶³) αποτελεί μεν αναγκαία προϋπόθεση για την θεμελίωση της δημοκρατικής αρχής (πέραν από την αρχή του κράτους δικαίου), αλλά ταυτόχρονα αποτελεί και επαρκή

¹⁸⁶⁰ Σπυρόπουλος, Φ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 37.

¹⁸⁶¹ Κατά λογική συνέπεια, οι περιορισμοί των συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων θεσπίζονται μόνο μετά από ρητή πρόβλεψη του Συντάγματος ή ειδική πρόβλεψή του περί επιφύλαξης υπέρ του νόμου· στις περιπτώσεις αυτές θα πρόκειται συνήθως περί απλού εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου. Έτσι και το ελληνικό Σύνταγμα (1975/1986/2001/2008), άρθρ. 25 παρ. 1 και 26 παρ. 1.

¹⁸⁶² Για την σχετική διάκριση των μορφών της δημόσιας διοίκησης σε περιοριστική, σε παροχική και σε συναλλακτική, βλ. Δαγτόγλου, Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Πέμπτη Έκδοση (Ενημερωμένη από Ευστρατίου, Π.-Μ.), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, παρ. 16 επ., 18 επ., 24 επ., 302, 317, 398, 806, 1206, 1402.

¹⁸⁶³ *Status negativus, activus* ή *positivus*: για την διάκριση αυτή του χαρακτήρα των συνταγματικών δικαιωμάτων και τις νομικές της συνέπειες, βλ. την εκτενή ανάλυση του Δαγτόγλου, Π. «Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα», Τεύχος Α', Δεύτερη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σελ. 67 επ..

διασφάλισή της. Ήτοι, εφ' όσον κάθε πολίτης ή κάθε άνθρωπος προστατεύεται από τη δράση των κρατικών αρχών ή από τη δράση ν.π.δ.δ. ή ν.π.ι.δ. όταν ασκούν δημόσια εξουσία κατά το λειτουργικό κριτήριο, η μορφή του φορέα άσκησης της δημόσιας εξουσίας είναι αδιάφορη από την άποψη αυτή για την διασφάλιση του απονεμηθέντος *status* ελευθεριών σε καθέναν εξ αυτών.

(β) Βασικός παράγοντας για την διαφύλαξη της δημοκρατικής αρχής κατά την διαρρύθμιση των αρμοδιοτήτων των κρατικών οργάνων, αποτελεί η σαφής κατανομή των μεταξύ τους αρμοδιοτήτων, η απονομή τους μετά από σύννομη εξουσιοδοτική διαδικασία και η τήρηση των όρων της προς αυτά παρασχεθείσας εξουσιοδότησης¹⁸⁶⁴. Παρά τον διαφορετικό ρόλο κάθε οργάνου του κράτους, την διαφορετική θεσμική και ιστορική του βαρύτητα (φερ' ειπείν, η άμεση πρόβλεψή του από το Σύνταγμα ή η άμεση ανάδειξή του από τον λαό βαραίνει) και την φύση των καθηκόντων του (εντασσόμενη στον σκληρό πυρήνα του κράτους ή μη), ο ως άνω βασικός κανόνας δεν αλλάζει. Μπορεί να διαφέρει ο τρόπος νομιμοποίησης κάθε οργάνου, ο τύπος της απαιτούμενης εξουσιοδότησης, το εύρος των ανατεθειμένων σε αυτό αρμοδιοτήτων ή οι συνθήκες άσκησης τους, όπως και ο βαθμός ελέγχου των πράξεών αυτού. Όπως όμως επισημάναμε πρωτύτερα¹⁸⁶⁵, ποιοτική διαφοροποίηση μεταξύ περισσότερων τύπων συνταγματικώς προβλεπόμενης εξουσιοδότησης δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

(γ) Η ισορροπία του πολιτεύματος, εν προκειμένω, και η διαφύλαξη της δημοκρατικής αρχής, εξαρτάται από τους μηχανισμούς ελέγχου των πράξεων του εκάστοτε εξουσιοδοτούμενου. Όσο ευρείες και τεχνικής φύσεως είναι οι αρμοδιότητές του, τόσο μεγαλύτερο το βάρος που επωμίζεται ο ελεγκτής των πεπραγμένων του. Δεδομένου δε του «κενού ελέγχου» το οποίο δημιουργείται μεταξύ ανεξάρτητων αρχών και πολιτικής εξουσίας¹⁸⁶⁶, τα βλέμματα στρέφονται στην «τρίτη εξουσία»¹⁸⁶⁷.

¹⁸⁶⁴ Έτσι ο *Σπυρόπουλος, Φ.*, «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 55, με αναφορά στο άρθρο 50 του ελληνικού Συντάγματος (1975/1986/2001/2008). Παρατηρείται ότι η συμπερίληψη της ρύθμισης αυτής σε επίπεδο συνταγματικού κανόνα συνέβη το πρώτον στο πλαίσιο του δημοκρατικού Συντάγματος του 1864, επαναλαμβανομένης έκτοτε σταθερώς.

¹⁸⁶⁵ Βλ. Παραγράφους 7.3.1. έως 7.3.4..

¹⁸⁶⁶ Αφού ο μεν διαχωρισμός των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών από την κυβέρνηση αποτελεί τον γενεσιουργό λόγο της ύπαρξής τους, η δε κοινοβουλευτική πλειοψηφία ταυτίζεται στο γνήσιο κοινοβουλευτικό πολίτευμα πολιτικά με την κυβέρνηση. Ενώ, ελέω του διαχωρισμού μεταξύ κυβέρνησης και ανεξάρτητων αρχών, η πρώτη δεν θα μπορούσε να λογοδοτεί ενώπιον της λαϊκής αντιπροσωπείας για πράξεις αυτών.

¹⁸⁶⁷ Την άποψη αυτή συμμαρτίζεται και ο *Σπυρόπουλος, Φ.*, in «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018, σελ. 377.

Ο ρόλος του δικαστή, ελέω της άμεσης πρόβλεψής του από τα συνταγματικά κείμενα των δυτικών κοινοβουλευτικών δημοκρατιών και των εγγυήσεων ανεξαρτησίας με τις οποίες περιβάλλεται, καθίσταται συνεχώς κεντρικότερος¹⁸⁶⁸. Χαρακτηριστικό *case study* της εξελικτικής αυτής πορείας, είναι η συνύπαρξη των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών και των δικαστών. Αυτό προκύπτει ευθέως και από τις επιμέρους αναλύσεις επί του καθεστώτος οργάνωσης και λειτουργίας του *Federal Reserve System* και της ΕΚΤ, με το αμερικανικό *Supreme Court* και τον Δικαστή του Λουξεμβούργου να αποτελούν τους τελικούς κριτές κάθε σχετικής εξέλιξης. Η στάση του δικαστή καταγράφηκε, αναλύθηκε και αξιολογήθηκε σε κάθε επιμέρους κεφάλαιο της μελέτης αυτής, κρινόμενη ως επιφυλακτική και ο ίδιος ως απρόθυμος να διεισδύσει στο τεχνοκρατικό άβατο της κεντρικής τραπεζικής. Μερικές σκέψεις για την περαιτέρω εξέλιξη αυτής της σχέσης, θα προσθέσουμε στις καταληκτικές μας παρατηρήσεις.

7.4.5. Καταληκτικές παρατηρήσεις: Ο δικαστής ως πλέον αποτελεσματικός *veto player* και η απαραίτητη εξέλιξή του

Σύμφωνα με τη γνωστή αποστροφή του *Carl Schmitt*, «κυρίαρχος είναι εκείνος που αποφασίζει για την εξαίρεση». Η έννοια της κρατικής κυριαρχίας (ή εξουσίας, όταν δεν πρόκειται για την εντελώς αδέσμευτη συντακτική δύναμη¹⁸⁶⁹), έχει την τύχη να περιγράφει κάτι εν μέρει νομικό και εν μέρει απτό, συνεπώς διαπιστώσιμο. Έχει όμως και την ατυχία ότι αυτό που περιγράφει αποτελεί διεκδίκηση πολλών και διαρκώς μεταβαλλόμενων παραγόντων. Κατά τα ως άνω, διασφαλίζεται το μιν η εις το διηνεκές ανάγκη χρησιμοποίησης του όρου, το δε η οπωσδήποτε συνεχής διαφοροποίηση του περιεχομένου του.

Το Συνταγματικό Δίκαιο, ως το δίκαιο της εξουσίας, υποχρεούται ν' ακολουθεί τις μεταβολές αυτές. Αυτό ακριβώς επιχειρήθηκε στις προηγούμενες παραγράφους, μέσω της καταγραφής και αξιολόγησης των κυρίων μορφών κάθετης μετάλλασης τη παραδοσιακής κρατικής εξουσίας στις μέρες μας: αφ' ενός στο επίπεδο της διάδρασης της

¹⁸⁶⁸ Αυτό είχε ήδη γίνει αντιληπτό από την δεκαετία του 1970, με την γνωστή (και έκτοτε πάγια) νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας περί «διφυδών νομικών προσώπων» βλ. ΣτΕ (Ολ.) 2080/1987 και ΣτΕ 552-553/1971, 1985/1976, 1196/1981. Δεν είναι τυχαίο, μάλιστα, ότι η νομολογιακή αυτή κατασκευή σκοπούσε στην θεμελίωση του παραδεκτού του ακυρωτικού ελέγχου πράξεων της ΤτΕ, διά των οποίων ασκούσαν δημόσια εξουσία.

¹⁸⁶⁹ Αναλυτική προσέγγιση και αξιολόγηση των δύο εννοιών επιχειρήσαμε ανωτέρω, στην Παράγραφο υπό 7.3.1.

Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα κράτη-μέλη της, αφ' ετέρου στο επίπεδο των ατυπικών διακυβερνητικών *standard setters* και της *de facto* δεσμευτικότητας των νομικών πράξεων που αυτοί εκδίδουν. Αμφότερα τα πεδία αυτά της εξελικτικής θεώρησης της έννοιας της κρατικής κυριαρχίας, δείχνουν ότι η κλασική θεώρηση του κράτους ως αποκλειστικού φορέα κυριαρχίας δεν ανταποκρίνεται στη σύγχρονη πραγματικότητα. Ωστόσο, η τελική λήψη των αποφάσεων σε επίπεδο εθνικού ή διεθνούς δικαίου ή δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κατά περίπτωση), στηρίζει δογματικώς το νέο σχήμα λήψης πολιτικών αποφάσεων σε ένα μετα-εθνικό επίπεδο, μεταβαίνοντας, κατά τη ρήση του *Neil Walker*, από την «Βεσφαλιανή» στην «Μετα-Βεσφαλιανή» εποχή¹⁸⁷⁰. Ανεξαρτήτως της επιμέρους χρησιμοποιούμενης ορολογίας και επικεντρώνόμενοι στις κρίσιμες έννοιες γένους, η (περισσότερο περιγραφική) έννοια της διαιρεμένης κυριαρχίας και η (περισσότερο αξιολογική) έννοια του πολυεπίπεδου συνταγματισμού διαγράφουν το πέρασμα της κρατικής εξουσίας από την παραδοσιακή της μορφή στη νέα εποχή των υπερεθνικών και διακυβερνητικών μορφωμάτων. Στο νέο αυτό επίπεδο, τα άλλοτε κρίσιμα εδαφικά όρια έχουν αντικατασταθεί από τα «όρια αρμοδιοτήτων», με τους κανόνες σύγκρουσης μεταξύ εθνικών εννόμων τάξεων και διεθνών *fora* να αποτελούν τα νέα ουσιαστικά σύνορα. Σε δογματικό επίπεδο, η ανάγνωση αυτή μεταφράζεται στην διάκριση της εδαφικής ακεραιότητας από μέρος της κρατικής κυριαρχίας, και συνεκδοχικά της διάκρισης της εδαφικής ακεραιότητας από την έννοια της αυτονομίας, τουλάχιστον εν μέρει¹⁸⁷¹. Η «μεγάλη εικόνα» προδιαγράφει την περαιτέρω πολυδιάσπαση των ουσιαστικών φορέων της κρατικής κυριαρχίας, με τα εθνικά κράτη να μετατρέπονται *in actu* από φορείς κυριαρχίας, σε φορείς κυριαρχικών δικαιωμάτων. Δογματικώς επιτρεπτές ή μη, οι εξελίξεις είναι μάλλον αναπότρεπτες.

Οι σχετικές εξελίξεις, όπως δείξαμε στο Πρώτο Κεφάλαιο, είναι άμεσα συνυφασμένες με τις διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου, με την εμπιστοσύνη στους παραδοσιακούς θεσμούς της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας να μειώνεται κατακόρυφα κατά την καθοδική φάση του κύκλου αυτού. Στο Δεύτερο και στο Τρίτο Κεφάλαιο αναλύθηκαν οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που ιστορικά προκύπτει ότι επιβάλλουν την ανεξάρτητη λειτουργία των κεντρικών τραπεζών, όπως και το περιεχόμενο

¹⁸⁷⁰ At 'Late Sovereignty in the European Union', in Neil Walker (edt.), 'Sovereignty in Transition', Hart Publishing 2003, p. 10, 22 et seq..

¹⁸⁷¹ Βλ. τις σχετικές παρατηρήσεις του *Μανιτάκη, Α.*, «Το Νόημα της Κυριαρχίας και του Συντάγματος Ενώπιον της Παγκοσμιοποίησης», in «Το Δίκαιο Μπροστά στην Προοπτική της Παγκοσμιοποίησης», (επιμ. Καζάκος, Α.), Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 78.

που λαμβάνει η λογοδοσία τους στο πλαίσιο της ανεξαρτησίας αυτής. Βάσει των πορισμάτων των Κεφαλαίων του Γενικού Μέρους, προέκυψε ότι ο ρόλος του εθνικού και του υπερεθνικού δικαστή καθίσταται όλο και σημαντικότερος, για δύο λόγους: αφ' ενός κατά νομική αναγκαιότητα, ελέω της άμεσης συνταγματικής του πρόβλεψης και των διατυπώσεων ανεξαρτησίας υπό τις οποίες διατελούν οι δικαστικοί λειτουργοί· αφ' ετέρου, κατά πρακτική αναγκαιότητα, αφού όπως δείξαμε (ιδίως στο Τρίτο Κεφάλαιο), οι υπόλοιπες μορφές λογοδοσίας είναι δογματικώς μεν θεμιτές στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, πρακτικώς όμως ανεπαρκείς. Τόσο στις παρατηρήσεις του Πρώτου Κεφαλαίου σχετικά με την στάση του ΔΕΕ στην *Pringle* και στην *Gauweiler*, όσο και στις επιμέρους παρατηρήσεις των Κεφαλαίων του Ειδικού Μέρους για την αντιμετώπιση των κεντρικών τραπεζών από τα οικεία δικαιοδοτικά όργανα, προκύπτει μια (κατά το μάλλον ή ήττον) απροθυμία των τελευταίων να ελέγξουν το τεχνοκρατικό άβατο της κεντρικής τραπεζικής. Ωστόσο, εν όψει της διαφύλαξης αφ' ενός του δημοσίου συμφέροντος μέσω της προστασίας της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, αλλά και της αποτελεσματικής διαφύλαξης των ατομικών δικαιωμάτων (στόχος που, όπως δείξαμε στο Έβδομο Κεφάλαιο, αποτελεί *sine qua non* προϋπόθεση για την δογματική αποδοχή της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών στην κοινοβουλευτική δημοκρατία), δεν επιτρέπει στον δικαστή την στάση αυτή άρνησης. Τα δύο επιμέρους ζητήματα που αναφύονται σχετικά είναι δύο: αφ' ενός, πώς θα κατανεμηθούν εν προκειμένω οι ρόλοι μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων και πώς θα οριοθετηθεί η αρμοδιότητά τους αυτή· αφ' ετέρου, πώς θα διασφαλισθεί η επιστημονική επάρκεια των δικαστών, συνεπώς και η πληρότητα του παρεχόμενου δικαιοδοτικού έργου.

Η κατανομή του έργου μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων, όπως έχει ήδη περιγραφεί στο πλαίσιο του *'institutional pluralism'* του *Mattias Kumm*¹⁸⁷², είναι ζήτημα στο οποίο το οργανικό κριτήριο δίνει λύσεις, κατά τη νομολογία τόσο των ευρωπαϊκών όσο και των εθνικών δικαστηρίων· μάλιστα, οι επιμέρους «έννομες τάξεις» (π.χ. ΕΕ, ΕΣΔΑ) έχουν αποδείξει ότι μπορούν να βρουν τελικά ένα *modus vivendi* με τις εθνικές έννομες τάξεις, παρά τις επιμέρους σχετικές διαφωνίες μεταξύ των δικαστηρίων καθεμιάς από αυτές¹⁸⁷³. Η σχέση συνεργασίας μεταξύ

¹⁸⁷² *Kumm, M.*, 'Who is the Final Arbitrer of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice', 36 *Common Market Law Review* 1999, p. 351-386.

¹⁸⁷³ Βλ. ενδεικτικώς, τις αποφάσεις του *Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, με τις οποίες το ΔΕΚ είχε κηρύξει εαυτό αρμόδιο να κρίνει πότε μια πράξη κοινοτικού οργάνου έχει εκδοθεί *'ultra vires'*: Απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Οκτωβρίου 1987, Foto-Frost κατά Hauptzollamt Lübeck-Ost, C-328/85, Υπόθεση 314/85, Σκ.

εθνικών δικαστηρίων των κρατών-μελών της ΕΕ και του ΔΕΕ δυνάμει του άρθρ. 267 της ΣΛΕΕ, το 16^ο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ, διά του οποίου διευρύνεται ο διάλογος μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου του Στρασβούργου¹⁸⁷⁴, αλλά και η πρόβλεψη της

17, και Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 30ής Μαΐου 2006, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (C-317/04) και Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (C-318/04), Σκ. 67. Αντιθέτως, το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Καρλορούης είχε διατυπώσει την εντελώς αντίθετη άποψη στην προαναφερθείσα *'Maastricht'*, κάτι που επαναλήφθηκε μεταγενεστέρως και στο πλαίσιο της αξιολόγησης της Συνθήκης της Λισαβόνας από τον γερμανό συνταγματικό δικαστή· βλ. BVerfGE 89, 155, *'Maastricht'*, και BVerfG 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 *'Lisbon Treaty Case'*, 30.06.2009, Σκ. 240-241

¹⁸⁷⁴ Το **16^ο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ** προβλέπει τη δυνατότητα των Ανωτάτων Δικαστηρίων των κρατών μερών της ΕΣΔΑ να υποβάλουν αίτημα γνωμοδότησης προς το ΕΔΔΑ επί ζητημάτων αρχής που σχετίζονται με την ερμηνεία ή την εφαρμογή των δικαιωμάτων και ελευθεριών που ορίζονται στην ΕΣΔΑ ή στα Πρωτόκολλα αυτής. Το Πρωτόκολλο εντάσσεται στο πλαίσιο της προσπάθειας για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του μηχανισμού επίβλεψης της ΕΣΔΑ, καθώς και της ενίσχυσης του διαλόγου μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Σύμφωνα με τα άρθρ. 32-34 της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ αποφαινεται επί ατομικών και διακρατικών προσφυγών που αφορούν την ερμηνεία και την εφαρμογή της ΕΣΔΑ και των Πρωτοκόλλων της. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 47 της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ «μπορεί, μετά από αίτηση της Επιτροπής των Υπουργών, να εκδίδει γνωμοδοτήσεις για νομικά θέματα που αφορούν στην ερμηνεία της Σύμβασης και των Πρωτοκόλλων της. Ωστόσο, οι γνωμοδοτήσεις αυτές δεν μπορούν να αναφέρονται ούτε σε θέματα σχετικά με το περιεχόμενο ή την έκταση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που ορίζονται στον τίτλο Ι της Σύμβασης και στα Πρωτόκολλα, ούτε στα λοιπά θέματα τα οποία το Δικαστήριο ή η Επιτροπή των Υπουργών πρέπει ενδεχομένως να εξετάσουν λόγω υποβολής προσφυγής κατά τη Σύμβαση». Με το Πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 16 διευρύνεται η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του ΕΔΔΑ, η οποία μέχρι τώρα περιοριζόταν στα θέματα του άρθρου 47 της ΕΣΔΑ.

Η γνωμοδοτική διαδικασία που θεσπίζει το εν λόγω Πρωτόκολλο είναι προαιρετική για τα εθνικά δικαστήρια. Η υποβολή αιτήματος γνωμοδότησης εναπόκειται στην απόλυτη κρίση και διακριτική ευχέρεια των εθνικών δικαστηρίων, σε αντίθεση με τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 267 της Συνθήκης Ε.Ε., η οποία είναι, υπό προϋποθέσεις, υποχρεωτική για τα εθνικά δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα. Το εθνικό δικαστήριο θα λάβει υπόψη του τη γνωμοδότηση ως προς το ζήτημα αρχής που τέθηκε και σχετίζεται με την ερμηνεία ή την εφαρμογή της ΕΣΔΑ και των κυρωθέντων Πρωτοκόλλων της, χωρίς ωστόσο να δεσμεύεται από το περιεχόμενο της.

Εάν ανακύψει ζήτημα από την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου που θα ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ, το δικάζον δικαστήριο υποχρεούται, κατά τα ανωτέρω, να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ. Συνεπώς, η δυνατότητα υποβολής αιτήματος γνωμοδότησης στο ΕΔΔΑ τελεί υπό την επιφύλαξη του άρθρου 267 Συνθήκης Ε.Ε. και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτό. Άλλωστε, επί του θέματος αυτού υφίσταται και σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ (Bosphorus κατά Ιρλανδίας, Απόφαση της 30 Ιουνίου 2005, Avotins κατά Λεττονίας, Απόφαση της 25 Φεβρουαρίου 2014, κ.α.). Εξάλλου, παρά το γεγονός ότι η ΕΣΔΑ δεν συνιστά νομική πράξη τυπικώς ενταγμένη στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντούτοις τα αναγνωρισμένα από αυτή θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν τμήμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως

συμμετοχής του ΔΕΕ ενώπιον της δίκης του ΕΔΔΑ σε περίπτωση εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου με τον μηχανισμό του *prior involvement*¹⁸⁷⁵, δείχνει ότι τα μέρη συναισθάνονται την ιστορική τους ευθύνη και κινούνται προς την κατεύθυνση αυτή.

Ο ρόλος του δικαστή διευρύνεται σημαντικά, αφού η άμεση αναγωγή στην λαϊκή κυριαρχία είναι στο μεν επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης περισσότερο παιγνίδι εντυπώσεων –παρά την πίστη του *Poiares Maduro*

γενικές αρχές, η δε διάταξη του άρθρου 52 παρ. 3 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλει να αναγνωρίζεται στα κατοχυρωμένα από αυτόν δικαιώματα, τα οποία αντιστοιχούν σε δικαιώματα που διασφαλίζονται από την ΕΣΔΑ, η ίδια έννοια και η ίδια εμβέλεια με εκείνη που τους αποδίδει η ΕΣΔΑ.

¹⁸⁷⁵ Η υιοθέτηση του μηχανισμού αυτού προβλέφθηκε στο άρθρο 3 παρ. 6 του τελικού σχεδίου της συμφωνίας προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ (*draft accession agreement* της 5ης Απριλίου 2013), που συντάχθηκε από κοινού από τη Διευθύνουσα Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (*Comité directeur pour les droits de l' homme*, 'CDDH') και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Διά του *prior involvement* επιδιώκεται η λείανση των επιφυλάξεων των εκπροσώπων της ΕΕ, που αφορούν στην συμβατότητα της επίσημης προσχώρησης της Ένωσης στην ΕΣΔΑ. Οι επιφυλάξεις αυτές επιτάχθηκαν μετά την κύρωση του το 16ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, προς δε την άρση τους επιδιώκεται η διασφάλιση της συμμετοχής του ΔΕΕ στην ένδικη διαδικασία αμφισβήτησης της συμβατότητας πράξεων του ενωσιακού δικαίου προς τα δικαιώματα της ΕΣΔΑ.

Για τη διασφάλιση της συμμετοχής αυτής, το σχέδιο συμφωνίας προσχώρησης προέβλεπε (άρθρο 3 παρ. 6) τη δυνατότητα της εκ των υστέρων επέμβασης του ΔΕΕ ενόσω η υπόθεση εκκρεμεί ενώπιον του ΕΔΔΑ και πριν αυτό αποφανθεί (***prior involvement***), στις περιπτώσεις που έχει ασκηθεί προσφυγή κατά κράτους μέλους της Ένωσης ενώπιον του ΕΔΔΑ και η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι co-respondent (co-défendeur), κατά τη διαδικασία του άρθρου 3 παρ. 2 του σχεδίου συμφωνίας. Ειδικότερα, εάν το ΔΕΕ δεν έχει ακόμη αποφανθεί επί της συμβατότητας διάταξης του ενωσιακού δικαίου προς τα δικαιώματα που προβλέπει η ΕΣΔΑ, μπορεί να του ζητηθεί να προβεί στην εκτίμηση αυτή αφού ταχθεί εύλογη προθεσμία προς τούτο και παρασχεθεί στους διαδίκους η ευχέρεια να διατυπώσουν τις παρατηρήσεις τους. Η διάταξη αφήνει ανοικτά πολλά ζητήματα, όπως το τι συμβαίνει στην περίπτωση κατά την οποία το ΔΕΕ έχει αποφανθεί μεν επί της συμβατότητας της σχετικής ενωσιακής ρύθμισης προς τα δικαιώματα του Χάρτη όχι όμως και προς τα δικαιώματα της ΕΣΔΑ. Επίσης το σχέδιο συμφωνίας δεν ρυθμίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής του μηχανισμού αυτού, προφανώς για να μη θιγεί η δικονομική αυτονομία της ΕΕ. Πάντως, προβλέπει την υποχρέωση της ΕΕ να διασφαλίσει ότι το ΔΕΕ θα αποφανθεί ταχέως, ούτως ώστε να μην προκληθεί υπέρμετρη καθυστέρηση της ένδικης διαδικασίας ενώπιον του ΕΔΔΑ. Προφανώς θα μπορούσε να εφαρμοστεί η επείγουσα διαδικασία του άρθρου 104 στοιχείο α) του οργανισμού διαδικασίας. Τέλος, δεν ρυθμίζονται οι συνέπειες που θα έχει τυχόν απόφαση του ΔΕΕ ότι η επίδικη πράξη του ενωσιακού δικαίου παραβιάζει την ΕΣΔΑ για την ενώπιον του ΕΔΔΑ εκκρεμή διαδικασία.

βλ. *Πρεβεδούρου, Ε.*, «Το 16ο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ και το Σχέδιο Συμφωνίας Προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ (*Draft Accession Agreement*)», at <https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-16%CE%BF-%CF%80%CF%81%CF%89%CF%84%CF%8C%CE%BA%CE%BF%CE%BB%CE%BB%CE%BF-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B5%CF%83%CE%B4%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%84%CE%BF-%CF%83%CF%87%CE%AD%CE%B4%CE%B9%CE%BF/> (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

σε αυτήν-¹⁸⁷⁶, στο δε επίπεδο των διεθνών *fora* ανύπαρκτη. Παρά, δε, τις έντονες επιφυλάξεις του καθηγητή *Γιαννακόπουλου* στην (υπερβολική, πράγματι) εναπόθεση των κρίσιμων ισορροπιών του πολιτεύματος στους δικαστές, δεν φαίνεται ν' αντιπροτείνεται κάποια εξ ίσου πειστική λύση¹⁸⁷⁷, ενώ το ζήτημα των ασαφών ακόμη ορίων μεταξύ του Δικαστή της ΕΕ και των εθνικών δικαστών αποτελεί μεν ζήτημα προς επίλυση, όχι όμως κλονισμό της ορθότητας της πρότασης.

Το ζήτημα της οριοθέτησης του νέου ρόλου του δικαστή εντοπίζεται εξ αντικειμένου σε *ad hoc* σταθμίσεις, με κρίσιμες έννοιες αυτές του εννόμου συμφέροντος του αιτούντος δικαστική προστασία και της θεσμικής υποχρέωσης του δικαστή να διασφαλίζει την τήρηση του εθνικού συντάγματος ή των Συνθηκών. Σε κάθε περίπτωση, για ν' ανταποκριθεί αποτελεσματικά στα ποιοτικώς εξελιγμένα καθήκοντά της, η δικαστική εξουσία οφείλει να εξελιχθεί κι αυτή και να καλύψει την απόσταση που εξ αντικειμένου την χωρίζει από την «τεχνοκρατική υπεροπλία» των νέων πόλων *de facto* άσκησης της κρατικής κυριαρχίας¹⁸⁷⁸. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται και το σημαντικό κενό στις «διακυβερνητικές συνεργασίες» οι οποίες καταγράφηκαν: η νομοθετική εναρμόνιση αντιμετωπίζεται ως ένα ζήτημα αποκλειστικά νομοθετικής και κανονιστικής υφής, που αφήνει εκτός «γνωστικού νυμφώνος» τον τελικό εφαρμοστή των λαμβανόμενων αποφάσεων. Η ουσιαστική ενημέρωση και κατάρτιση των δικαστικών λειτουργών στο επίπεδο αυτό, δεν θ' αποτελούσε σε καμία περίπτωση πληγή της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας τους· αντιθέτως, θ' αποτελούσε εκέγγυο της τελικής ορθότητας της κρίσης τους. Η κατάρτιση αυτή θα πρέπει να λαμβάνει τόσο την μορφή της εκπαίδευσης στο πλαίσιο των σχολών δικαστών, όσο και της διά βίου ενημέρωσης των δικαστικών λειτουργών, ακόμη και από

¹⁸⁷⁶ *Poiares Maduro, M.*, 'Three Claims of Constitutional Pluralism', in Avbelj, M. & Komárek, J., 'Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond', *Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law*, 2012, p. 67-84.

¹⁸⁷⁷ *Γιαννακόπουλος, Κ.*, «Τα Δικαιώματα στο Έλεος του Διαλόγου των Δικαστών»· at <https://www.constitutionalism.gr/%CF%84%CE%B1-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%8E%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%BF-%CE%AD%CE%BB%CE%B5%CE%BF%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BB%CF%8C%CE%B3%CE%BF%CF%85-%CF%84/> (τελευταία πρόσβαση: 3.2.2019).

¹⁸⁷⁸ Βλ. σχετικά τις σκέψεις του *Poiares Maduro, M.*, 'Courts and Pluralism: Essay on a Theory of Judicial Adjudication in the Context of Legal and Constitutional Pluralism', in *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Dunoff, J. & Tratchman, J. (eds), Cambridge University Press, 2009, p. 356-379.

τα ίδια τα διακυβερνητικά *fora* που διαμορφώνουν την «νομοπαραγωγή» του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου.

Ωστόσο, η επιμόρφωση των ίδιων των δικαστικών λειτουργών επί τεχνικής φύσης ζητημάτων που αφορούν στο επίπεδο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου δεν αρκεί εξ αντικειμένου για την διασφάλιση της πληρότητας του δικαιοδοτικού έργου. Πλέον, το πρότυπο του δικαστικού οργάνου αποτελούμενου αποκλειστικά από το οικείο πρότυπο του «νομομαθή», χρήζει εμπλουτισμού από λειτουργούς με ειδικές τεχνικές γνώσεις επί ζητημάτων οικονομικής επιστήμης και δημοσιονομικής διαχείρισης. Οι λειτουργοί αυτοί, αν δεν υπηρετούν στο ρόλο του δικαστή, θα πρέπει να συμμετέχουν τουλάχιστον σε ρόλο μόνιμου ειδικού τεχνικού συμβούλου. Οδηγός γι' αυτό θα μπορούσε να είναι η διατύπωση των άρθρων 21 της ΕΣΔΑ και 253 της ΣΛΕΕ, αφού σε αμφότερα ο «νομομαθής» προτείνεται, προκειμένου για τη στελέχωση του αντιστοίχου ευρωπαϊκού δικαστηρίου, συμπληρωματικά και όχι αποκλειστικά· το ίδιο ισχύει, *en passant*, και για την διατύπωση του ελληνικού Συντάγματος, το οποίο πουθενά δεν ορίζει ως απαραίτητη την αποκλειστικώς νομική επιστημονική κατάρτιση των δικαστικών λειτουργών. Σε πολύ πρώιμο στάδιο, η ανάγκη πλαιοσίωσης του δικαστικού λειτουργού με (νομικούς) «βοηθούς δικαστές» έχει ήδη προταθεί επίσημα από την Επιτροπεία των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, με άμεσο στόχο τον τερματισμό της μεταχρέωσης των εκκρεμών υποθέσεων που χρονίζουν¹⁸⁷⁹.

Μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του δικαστή διασφαλίζεται συνεκδοχικά και το περιεχόμενο του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, αφού ο δικαστής εξ αντικειμένου δύναται να ελέγχει βαθύτερα τις επιλογές του νομοθέτη, αλλά και να υπηρετεί κάθε πτυχή του δημοσίου συμφέροντος, παρέχοντας μια πλήρη δικαιοδοτική κρίση¹⁸⁸⁰. Με τον ίδιο τρόπο,

¹⁸⁷⁹ Βλ. το υπ' αριθμ. 3262/17.11.2016 έγγραφο της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων προς την αρμόδια νομοπαρασκευαστική Επιτροπή για την αναμόρφωση των διατάξεων του Κώδικα Δικαστικών Υπαλλήλων (ν. 2812/2000), υπό την προεδρία του Αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας κ. Ι. Γράβαρη και υπάρχει θετικότερη ανταπόκριση για την εισαγωγή στο άρθρο 18 του εν λόγω Κώδικα, ενός νέου κλάδου δικαστικών υπαλλήλων (Κλάδου ΠΕ Τεκμηρίωσης και Επικουρίας Δικαστικού Έργου), πτυχιούχων νομικής, που δεν θα απασχολούνται με τα τρέχοντα γραμματειακά καθήκοντα, αλλά θα συνδράμουν κατά κυριολεξία το έργο των διευθυνόντων τα δικαστήρια και των δικαστών.

¹⁸⁸⁰ Το Δικαστήριο του Στρασβούργου διαχρονικά επιχειρεί μια ανάγνωση του άρθρου προσαρμοσμένη στις σύγχρονες απαιτήσεις, μακριά από εσωτερικές παραδόσεις των κρατών-μελών [βλ., ενδεικτικά, τις Clarke κατά Ηνωμένου Βασιλείου (25/08/2005, αρ. αίτησης 23695/02), Zand κατά Αυστρίας (12/10/1978, αρ. αίτησης 7360/76), Incal κατά Τουρκίας (09/06/1998, αρ. αίτησης 22678/93) και STRAN κατά Ελλάδος (09/12/1994, αρ. αίτησης 13427/87)].

αποφεύγεται και η διατάραξη της ισορροπίας μεταξύ των εξουσιών, αφού ένα μεγάλο πλεονέκτημα τεκνοκρατικής εξειδίκευσης του νομοθέτη ή της εκτελεστικής εξουσίας φαίνεται μάλλον να οδηγεί σε μια τέτοια ανισορροπία προϊόντος του χρόνου¹⁸⁸¹. Η διάσωση του «παραδοσιακού συνταγματισμού», μπορεί να επιτευχθεί μέσω της εξέλιξης ενός εκ των παραδοσιακότερων *veto players* του δημοκρατικού πολιτεύματος, του δικαστή. Έτσι, ο παραδοσιακός φύλακας των δικαιωμάτων των πολιτών, μπορεί να μετατραπεί στον εγγυητή των θεσμικών ισορροπιών του πολιτεύματος. Η εξέλιξη των παραδοσιακών θεσμών, αποτελεί εγγύηση για την διατήρηση της παραδοσιακής επιτυχίας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και στην εποχή του πολυεπίπεδου συνταγματισμού.

* * *

¹⁸⁸¹ Αγγέλου, Ι., «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: Η Νέα Πρόκληση για την Δημοκρατία στην Ευρώπη», Το Σύνταγμα, Τεύχος 1-2/2014, σελ. 177-181, σελ. 180-181.

Συμπεράσματα

Στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, επιχειρήσαμε μια εμβριθή θεσμική προσέγγιση της λειτουργίας των ιδιαίτεως ανεξάρτητων διοικητικών αρχών που επιτελούν την λειτουργία κεντρικής τράπεζας μέσα στο σύγχρονο δυτικό κοινοβουλευτικό δημοκρατικό πολίτευμα. Κύρια ερευνητικά εργαλεία της μελέτης αυτής ήταν η ιστορική, λογική και (λιγότερο) η συγκριτική μέθοδος. *In abstracto*, απαραίτητη για την προσέγγιση των ζητούμενων συμπερασμάτων ήταν η προσέγγιση του σημείου σύζευξης Δικαίου και Οικονομίας, Πολιτικής αφ' ενός και νομισματικής σταθερότητας αφ' ετέρου, δημοκρατίας και τεχνοκρατίας.

Ιδίως υπό την τελευταία μορφή του, το δίπολο της δημοκρατίας με την τεχνοκρατία αποτέλεσε κοινό τόπο στον δημόσιο λόγο (πολιτικό και επιστημονικό) της Ελλάδας αλλά και της Ευρώπης, ιδίως κατά τα χρόνια της πρόσφατης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης. Πολύ περισσότερο στο πλαίσιο του πολιτικού λόγου, ο ακροατής αποκόμιζε την ακατέργαστη εντύπωση μιας αέναης αντιπαλότητας μεταξύ των «νομιμοποιημένων αιρετών» και των «δογματικών τεχνοκρατών» που αντιστρατεύονται (ασαφώς) τα συμφέροντα του συνόλου υπέρ της ευμάρειας ενός (επίσης ασαφούς) στενού κύκλου κεφαλαιούχων. Φυσικά, η επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου δεν είχε ανάγκη την δημοσιογραφική επικαιρότητα για να εντοπίσει την κρισιμότητα του ζητήματος· ο καθηγητής *Αντ. Παντελής*, ωστόσο, δείχνει να προσδίδει στην συνύπαρξη αυτή των θεσμών της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και των ανεξαρτήτων τεχνοκρατικών θυλάκων που πολλαπλασιάζονται μέσα στα όριά της, μια αμιγώς αρνητική χροιά. Γράφει, σχετικώς, στο κεφάλαιο του συγγράμματός του, τιτλοφορούμενο ως «*Προβλήματα της φιλελεύθερης δημοκρατίας*» :

«Κατά τη μεταπολεμική ιδίως εποχή, η πολιτική εξουσία καλείται ολοένα και συχνότερα να επιλύσει προβλήματα που απαιτούν τεχνολογικές λύσεις [σ.σ.: η έμφαση από τον ίδιο τον Παντελή]. Κατά παράδοση, όμως, ο πολιτικός δεν είναι επαγγελματίας και δεν μπορεί να αντιμετωπίσει τέτοια προβλήματα. Όταν οι ειδικοί παύουν να είναι απλοί σύμβουλοι και λαμβάνουν οι ίδιοι τις πολιτικές αποφάσεις, τότε η δημοκρατία πάσχει.»¹⁸⁸²

¹⁸⁸² *Παντελής, Α.*, «Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου – Βασικές Έννοιες – Συνταγματική Ιστορία – Οργάνωση του Κράτους», 2^η Έκδοση, Εκδοτικός Οίκος Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα 2007, Παράγραφος 57.

Για να εξετάσουμε την διαλεκτική αυτή, προσεγγίσαμε και τους δύο πόλους της, με σκοπό να δείξουμε ότι κάθε άλλο παρά σχέση αντίθεσης σχηματίζεται ανάμεσά τους. Προς τούτο, εκκινήσαμε από την πεποίθηση ότι οι δημοκρατικοί θεσμοί στην αποτελούν ουσία τους την «συλλογική μνήμη» της κοινωνίας, που διαρκεί περισσότερο από τον βιολογικό και συνειδησιακό κύκλο των επιμέρους μορίων της. Με τον τρόπο αυτό, προφυλάσσουν το κοινωνικό σύνολο από την επανάληψη των λαθών του παρελθόντος, όπως και από την λήψη αποφάσεων βάσει του συλλογικού θυμοειδούς – ιδίως σε τομείς που (σχεδόν πάντοτε) η «ορθή» απόφαση συμπίπτει με την «δύσκολη» απόφαση, όπως η νομισματική πολιτική. Όπου «ορθή», εννοούμε την απόφαση αυτήν που διασφαλίζει την διαγενεακή ισότητα αλλά και την ταυτόχρονη εξασφάλιση του καλύτερου δυνατού βιοτικού επιπέδου για όλη την διάρκεια της ζωής της τρεχουσας γενεάς, θωρακισμένου από τους πλέον δυσαπότρεπτους κινδύνους μιας κοινωνίας, τους εσωτερικούς. Έτσι, οι θεσμοί γίνονται εργαλείο που μεγενθύνει τις ατομικές ικανότητες των επιμέρους της κοινωνίας, δίνοντάς τους την ικανότητα να αντιπαλέψουν (εσωτερικές και εξωτερικές) δυσχέρειες πολύ πάνω από τις δυνάμεις τους· οι θεσμοί είναι το όπλο των κοινωνιών απέναντι στις μεγαλύτερες (εσωτερικές και εξωτερικές) αδυναμίες τους.

Η οπτική μας αυτή για τους θεσμούς πιθανότατα επηρεάστηκε από τα αναγνώσματα των πρώτων επιστημονικών μας χρόνων, εκ των οποίων περισσότερο γοητευτικά, κατά την αντίληψή μας, φάνταζαν εκείνα που προέρχονταν από ανθρώπους με πίστη στους δημοκρατικούς θεσμούς, που παγιοποιούν και κεφαλαιοποιούν την *'open society'* των ελευθεριών. Πράγματι, διαβάζοντας τους καθηγητές *Karl Popper* και *N. Κ. Αλιβιζάτο*, αντιλαμβανόμαστε ότι κάπως έτσι αντιλαμβάνονται την λειτουργική αξία των θεσμών στη σύγχρονη δυτική δημοκρατία. Ο *Popper*, στο πλαίσιο της θεωρίας του περί *social engineering*, γράφει ότι

'For institutions, like levels, are needed if we want to achieve anything which goes beyond our muscles. Likemachines, institutions multiply our power for good and evil. Like machines, they need intelligent supervision by someone who understands their way of functioning and, most of all, their purpose, since we can not build them so that they can work entirely automatically. Furthermore, their construction needs some knowledge of social regularities which impose limitations upon what can be achieved by institutions [...]. But fundamentally, institutions are always made by establishing the observance of certain norms, designed with a certain aim in mind. This holds especially for institutions which are consciously created [...]. Institutions are inevitably the

*result of a compromise with circumstances, interests, etc. [...] This [...] would mean the introduction of scientific method into politics, since the whole secret of scientific method is a readiness to learn from mistakes.*¹⁸⁸³

Ενώ ο Αλιβιζάτος, εξετάζοντας την λειτουργία των ελληνικών πολιτικών θεσμών σε περιόδους κρίσης, επισημαίνει στο προσωπικού τόνου εισαγωγικό της έκδοσης «σημείωμά» του, ότι κίνητρο για την ελληνική έκδοση και κυκλοφορία του βιβλίου αποτέλεσε το ότι

*« [...] σέ μιά χώρα ευκολοδημαγωγική, μέ μάλλον ασθενή ιστορική μνήμη, οι εμπειρίες του παρελθόντος πρέπει επίμονα νά υπενθυμίζονται, ώστε νά αποτελούν δείκτη για όσους θέλουν νά κατανοήσουν τό παρόν και νά συμβάλουν στη διαμόρφωση του μέλλοντος.»*¹⁸⁸⁴

Η εξέταση του πραγματευόμενου ζητήματος υπό την ειδικότερη μορφή της συνύπαρξης της οικονομικής ανάπτυξης με την νομισματική σταθερότητα, αποτελεί την «λυδία λίθο» της επιτυχούς άσκησης της κεντρικής τραπεζικής, απασχολώντας για δεκαετίες τόσο την Νομική όσο και την Οικονομική επιστήμη. Αποτελούσα το κατ' εξοχήν, κατά τα ως άνω, πεδίο δοκιμής των επιχειρημάτων υπέρ και κατά της άσκησης της νομισματικής πολιτικής από θεσμό απομονωμένο από οιαδήποτε δημοκρατική νομιμοποίηση, έδωσε και σ' εμάς το έναυσμα για μια εκ βάθρων εξέταση του σχετικού διαλόγου. Μάλιστα, στο επίπεδο αυτό τα ερμηνευτικά εργαλεία του μελετητή όφειλαν να εξειδικευθούν, αναζητώντας απαντήσεις στα ερωτήματα όπως «γιατί η κεντρική τραπεζική οφείλει να υπηρετηθεί από θεσμό μεν, όχι δημοκρατικώς νομιμοποιημένο όμως;», «γιατί η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας αποτελεί αναγκαιότητα για την επιτέλεση του σκοπού της, και σε ποιον βαθμό;», «είναι ανεκτή δογματικώς η ανεξαρτησία αυτή;» και, τέλος, «ποια όρια πρέπει να τεθούν στο καθεστώς αυτό και με ποιον τρόπο;». Για τις απαντήσεις των ερωτημάτων αυτών, οφείλαμε να εμβαθύνουμε ισομερώς, κατά το δυνατόν, και στην πλευρά της τεχνοκρατίας. Μήπως στο σημείο αυτό θα συναντούσαμε δομικές ασυμβατότητες με το

¹⁸⁸³ Popper, K. R., 'The Open Society and Its Enemies – Volume I – Plato', Routledge & Kegan Paul, London 1966 (Reprinted), pp. 67, 159, 163.

¹⁸⁸⁴ Αλιβιζάτος, Ν., «Οι Πολιτικοί Θεσμοί σε Κρίση – 1922-1974 – Όψεις της Ελληνικής Εμπειρίας, Ιστορική Βιβλιοθήκη – Θεμέλιο, 1983, Σημείωμα του συγγραφέα.

δημοκρατικό πολίτευμα, ανυπέρβλητες από νομικής και αξιακής άποψης;

Τα πορίσματα των ερευνητών στο πεδίο αυτό, εξαγόμενα βάσει των περισσότερο εξειδικευμένων ερμηνευτικών εργαλείων στα οποία αναφερθήκαμε, μας έδειξαν το ακριβώς αντίθετο: ότι αντιλαμβάνονται, δηλαδή, την συνύπαρξη των δυο κόσμων ως συμπληρωματική, ως μια προσπάθεια διατήρησης κεκτημένων στο διηνεκές και διαφύλαξης τους από το ευμετάβλητο *status quo* της στιγμής. Ότι οι εκπρόσωποι της ανεξάρτητης, τεχνοκρατικής κεντρικής τραπεζικής, δηλαδή, καταλήγουν ακριβώς στα πορίσματα των θεωρητικών των δημοκρατικών θεσμών. Ο εμβληματικός *Ξ. Ζολώτας*, από την θέση του Διοικητή της ΤτΕ, επιχείρησε να περιγράψει την σχέση αυτή, επί των δεδομένων μάλιστα της δεκαετίας 1957-1966, που χαρακτηρίστηκε από οικονομική ανάπτυξη και νομισματική σταθερότητα (για τα ελληνικά δεδομένα): η προσέγγισή του βαίνει πέραν της απλής περιγραφής λογιστικών πορισμάτων, προσομοιάζοντας περισσότερο σε ένα «θεσμικό μανιφέστο» της κεντρικής τραπεζικής στο πλαίσιο των δυτικών κοινωνιών, ή, *in abstracto*, σε έναν εντοπισμό του σημείου ζεύξης της δημοκρατίας με την τεχνοκρατία:

«Το πρόβλημα της σχέσεως οικονομικής αναπτύξεως και νομισματικής σταθερότητος αποτελεί μίαν από τας περιπτώσεις όπου είναι έκδηλος η διαφορά μεταξύ βραχυχρονίου και μακροχρονίου θεωρήσεως. Η πείρα έχει καταδείξει ότι δι' ένα βραχύ χρονικό διάστημα μια χώρα δύναται νά επιτύχη αξιόλογον ρυθμόν προόδου, και τούτο νά συμβαδίζη ή όχι μέ παράλληλον επιτυχίαν νομισματικής σταθερότητος. [...] Επομένως, παρά τό γεγονός ότι τά διαθέσιμα στατιστικά δεδομένα ευδέχεται νά τείνουν νά αποδείξουν θετικήν αλληλεξάρτησιν μεταξύ ρυθμού προόδου και βαθμού επιτεύξεως νομισματικής σταθερότητος, βραχυχρονίως είναι δυνατός ο διαχωρισμός των δύο επιδιώξεων και η άσκησις πολιτικής προσανατολιζόμενης πρός τήν μίαν εις βάρος της άλλης.

Μακροχρονίως, όμως, και εις τά πλαίσια μιας ελευθέρως οικονομίας και δημοκρατικής κοινωνίας, η αύξησις του εισοδήματος και η γενική νομισματική ισορροπία –εξωτερική και εσωτερική– αποτελούν εκάστη απαραίτητον προϋπόθεσιν της άλλης και αναπόσπαστα στοιχεία μιας συνεχούς και ικανοποιητικής διαδικασίας αναπτύξεως. Πέραν ενός περιορισμένου αριθμού ετών, δυσκόλως δύναται νά διατηρηθή υψηλός ρυθμός αναπτύξεως άνευ παραλλήλου σχετικής νομισματικής σταθερότητος, και, αντιποτρόφως, δεν δύναται νά εξασφαλισθή μακροχρονίως νομισματική

ισορροπία εις μίαν οικονομίαν η οποία δέν προοδεύει μέ ρυθμόν επαρκή διά τήν ικανοποίησιν των δικαίων αιτημάτων του πληθυσμού, διεπομένου από ευλόγους προσδοκίας βελτιώσεως του βιοτικού του επιπέδου και τελούντος ολοέν και περισσότερο υπό τήν διεθνή «επίδρασιν εκ της επιδείξεως»¹⁸⁸⁵.

Ενώ, ο Διοικητής Λ. Παπαδήμος, δείχνει να επαναλαμβάνει, σε οικονομικούς όρους, το θεωρητικό υπόδειγμα του *social engineering* του Popper :

« [...] όλοι οι [σ.σ.: κρίσιμοι εν προκειμένω μακρο-οικονομικοί] παράγοντες μπορούν να επηρεαστούν [...] από τις αποφάσεις της πολιτείας και των κοινωνικών εταίρων. Αν συνειδητοποιηθεί η σημασία και οι επιπτώσεις αυτών των παραγόντων στην οικονομία, μόνον εμπόδιο στην περαιτέρω πρόοδο θα είναι αποκλειστικά η δική μας συμπεριφορά.»¹⁸⁸⁶

Προτού καταλήξουμε, ωστόσο, στα συμπεράσματα αυτά, ήταν απαραίτητη η θεμελίωσή τους. Αυτή έγινε μέσω της εξέτασης της ιστορίας των θεσμών της δυτικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας αλλά και των «οικονομικών θεσμών». Από τα επιμέρους κεφάλαια της διατριβής, εξήχθησαν τα εξής συμπεράσματα:

Το Πρώτο Κεφάλαιο κατέχει κεντρική θέση στην ανάπτυξη που προηγήθηκε, καθώς λειτούργησε ως ένα «γλωσσάρι» εννοιών, ως μια απόπειρα διασάφησης όλων όσα θα χρειάζονταν σε επίπεδο δομικών στοιχείων προς τον σκοπό της εξέτασης των επιμέρους ζητημάτων σε όλα τα επόμενα κεφάλαια. Προς τον σκοπό αυτό, πρώτα διαπιστώθηκε η ιστορική συνέπεια του δυτικού κόσμου να δημιουργεί νέους θεσμούς σε κάθε περίπτωση ανάκυψης οικονομικής κρίσης, προκειμένου για την αντιμετώπισή της και την αποτροπή δημιουργίας νέας· το μοντέλο αυτό κρίθηκε εν γένει επιτυχημένο, με την εξαίρεση του φαινομένου της υπερ-ρύθμισης, το ιστορικό αποτύπωμα της οποίας ήταν τραυματικό για την δοκιμαζόμενη οικονομία. Ύστερα, καταγράφηκαν οι ιστορικές συγκυρίες που οδήγησαν στην ίδρυση κεντρικών τραπεζών ως των πλέον κατάλληλων οργανισμών για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής,

¹⁸⁸⁵ Ζολώτας, Ξ., «Νομισματική Ισορροπία και Οικονομική Ανάπτυξις - Η Ελληνική Οικονομία κατά την Τελευταίαν Δεκαπενταετίαν - Προβλήματα και Προοπτικαί», Εκδόσεις Τραπεζής της Ελλάδος - Αρχείο Μελετών και Ομιλιών, Αριθμ. 16, Αθήναι 1964, σελ. 9 *et seq.*

¹⁸⁸⁶ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1995, σελ. 15.

τους λόγους που οδήγησαν στην θέσπιση και διατήρηση των επιμέρους χαρακτηριστικών τους (ιδίως της ανεξαρτησίας τους απέναντι στην πολιτική εξουσία) και την εξέλιξη του μοντέλου της κεντρικής τράπεζας στο χρόνο, μέχρι την κατάληξή του στο είδος εκείνο εποπτικής αρχής το οποίο κυριαρχεί στις μέρες μας. Ακολούθως, καταγράφηκε η μεταλαμπάδευση των ως άνω αρχών στο οικοδόμημα της ΕΕ, η συνεκδοχική ίδρυση της ΕΚΤ και η μετεξέλιξη του εποπτικού υποδείγματος υπό το καθεστώς του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Τέλος, καταγράφηκαν οι αλλαγές που επιφέρουν στην παραδοσιακή κελσενική πυραμίδα αφ' ενός οι δομές του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου και αφ' ετέρου τα δεδομένα του *constitutional pluralism*, διαδικασία απαραίτητη για την κατανόηση και αξιολόγηση της ανεξαρτησίας και λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών στη σύγχρονη (και όχι μόνο) εποχή.

Το Δεύτερο και το Τρίτο Κεφάλαιο αφιερώθηκαν κατά σειρά στην εξέταση των δύο τελευταίων εννοιών, με την κεντρική προβληματική της μελέτης να τις αντιλαμβάνεται ως έκφραση της δημοκρατικής αρχής αφ' ενός και της τεχνοκρατίας αφ' ετέρου. Έτσι, η εξέταση καθεμιάς από αυτές, τόσο ιστορικά όσο και θεσμικά, έγινε με τρόπο (ανεπαίσθητο ή όχι και τόσο) σύγκρισης της μιας με την άλλη, προς τον τελικό σκοπό της απάντησης του κατά πόσον τελικά η λογοδοσία αποτελεί έννοια αντίθετη της ανεξαρτησίας ή απαραίτητο συμπλήρωμά της, προκειμένου η τελευταία να χωρέσει δογματικά εντός της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Εκκινώντας από την προσέγγιση και αξιολόγηση της έννοιας της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, εκτέθηκαν οι δογματικές καταβολές της στο αμερικανικό *New Deal* και στις γερμανικές έννοιες της *Ordnungspolitik* και του *Ordoliberalism*, αλλά και οι ιστορικές ρίζες της στην μεταπολεμική Γερμανία. Κατά την ανάλυση της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, εξετάσαμε τις φιλοσοφικές καταβολές της εκκινώντας από τις διακρίσεις της κυριαρχίας του *Max Weber*, συνεχίσαμε με την προσέγγιση των διακρίσεων της έννοιας της νομιμοποίησης από πιο σύγχρονους θεωρητικούς και καταλήξαμε στην αναγωγή των συμπερασμάτων στο πλαίσιο της άσκησης νομισματικής πολιτικής στη σύγχρονη εποχή. Ήδη από το σημείο εκείνο, διατυπώθηκαν τα πρώτα συμπεράσματα, κατά τα οποία η θεωρία των *'rational expectations'* και η *'output legitimacy'* αρκούν για να θεμελιώσουν το μεγάλο εύρος ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, υπό την «διαλυτική αίρεση» της θέσπισης αποτελεσματικών μηχανισμών λογοδοσίας. Αυτό ακριβώς το σημείο τομής εξετάστηκε στο Τρίτο Κεφάλαιο, όπου αρχικώς αναλύθηκε η ιστορική και θεσμική διάσταση της έννοιας της λογοδοσίας σε γενικό επίπεδο, ενώ μετέπειτα προσεγγίστηκαν οι ιδιαιτερότητες της έννοιας στο επίπεδο της λογοδοσίας

των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών. Από τις επιμέρους αναλύσεις και επί τη βάσει των πορισμάτων τόσο της θεωρίας όσο και εκπροσώπων των ίδιων των αντικειμένων της λογοδοσίας, των κεντρικών τραπεζών, δείχθηκε ότι καμιά σύνδεση της ανεξαρτησίας των θεσμών αυτών με την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων τους δεν διακαιολογεί εκπτώσεις στην αποτελεσματικότητα του καθεστώτος της δημοκρατικής τους λογοδοσίας. Αντιθέτως, σημειώθηκε η σχετική ομοφωνία επί του ότι η αποτελεσματική τήρηση του καθεστώτος λογοδοσίας συνεπάγεται τελικά την ακόμη ευρυθμότερη λειτουργία του ίδιου του λογοδοτούντος, πόρισμα που ταυτίζεται με όσα σημειώθηκαν σχετικά με τις ιστορικές καταβολές της λογοδοσίας των οικονομικών θεσμών ήδη από το Πρώτο Κεφάλαιο της μελέτης. Στο σημείο αυτό, επιβεβαιώθηκε και από τον συνδυασμό του Δεύτερου με το Τρίτο Κεφάλαιο η έλλειψη πρόβλεψης (σε διεθνές και σε εθνικό επίπεδο) του τελικού υπεύθυνου για τον έλεγχο της τήρησης των υποχρεώσεων λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών, όσο και συγκεκριμένων συνεπειών από την τυχόν παράλειψη των οικείων υποχρεώσεων. Ακολουθώντας, αναλύθηκε ο διαχωρισμός της έννοιας της διαφάνειας από εκείνη της δημοσιότητας και σημειώθηκε η κρισιμότητα της πρώτης αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του θεπιζόμενου καθεστώτος λογοδοσίας. Τέλος, σημειώθηκαν οι λόγοι δημόσιου συμφέροντος που δικαιολογούν τον περιορισμό του δικαιώματος ενημέρωσης του κοινού στα στοιχεία που φανερώνουν τη δραστηριότητα του. Έτσι, επισημάνθηκε η αναπόφευκτη *ad hoc* εξέταση της στάθμισης των δύο σκοπών δημόσιου συμφέροντος, αφ' ενός δηλαδή της διαφύλαξης του απορρήτου των στοιχείων άσκησης της νομισματικής πολιτικής και αφ' ετέρου της αποτελεσματικής λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας. Ακριβώς για τους λόγους αυτούς, το γενικό Πρώτο Μέρος της διατριβής συμπληρώθηκε από το ειδικό Δεύτερο Μέρος, στο πλαίσιο του οποίου επιχειρήθηκε ακριβώς αυτή η *ad hoc* εξέταση, επί τη βάσει του νομοθετικού καθεστώτος δυο εμβληματικών κεντρικών τραπεζών και της ελληνικής κεντρικής τράπεζας, περισσότερο για λόγους «θεσμικού πατριωτισμού» και της ιστορικής διάστασης του θέματος.

Στο ειδικό μέρος της διατριβής η συγκριτική προσέγγιση του *FRS* με την ΕΚΤ (εν όψει των ειδικών, διακριτών λόγων που διαχώρισαν το κεφάλαιο για την ΤτΕ) έλαβε χώρα με επίγνωση των διαφορών των δύο κεντρικών τραπεζών. Το *Dual Mandate* της αμερικανικής κεντρικής τράπεζας, σε αντίθεση με την σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ από τα άρθρα 127 παρ. 1, 130 και 282 παρ. 2 της ΣΛΕΕ, καταδεικνύουν τη διαφορά αυτή. Ωστόσο, η απολύτως χαλαρή σχέση αντιβάρων που συνδέει την ΕΚΤ με τα λοιπά θεσμικά όργανα της ΕΕ (με την επιφύλαξη του ΔΕΕ) και η έλλειψη ποσοτικοποίησης των στόχων πολιτικής της (άρθρ. 127 παρ. 1 ΣΛΕΕ), συγκριτικά με την χαλαρή

σχέση εποπτείας του *FRS* με τον Πρόεδρο (στο πλαίσιο του *'fourth branch of the Government'*, που αποτελούν στην πράξη οι αμερικανικές διοικητικές αρχές), δημιούργησαν τις προϋποθέσεις προσέγγισης των δύο μοντέλων. Αυτές συνίστανται στην κοινή οπτική (κατά το μάλλον ή ήττον) των δύο εννόμων τάξεων περί της έννοιας της λογοδοσίας, τόσο σε γενικό επίπεδο όσο και προκειμένου περί τη λογοδοσία των κεντρικών τραπεζών, όσο και στην αναζήτηση τρόπων ουσιαστικής πραγμάτωσής της. Επ' αυτών, καταγράφηκε σε πρώτο στάδιο ο κοινός τόπος της έλλειψης ουσιαστικής λογοδοσίας των δύο κεντρικών τραπεζών προς τη νομοθετική και την κεφαλή της εκτελεστικής εξουσίας. Σχετικώς, σημειώθηκαν οι διαφορές μεταξύ της Πρώτης και της Πέμπτης Τροποποίησης του Συντάγματος των ΗΠΑ αναφορικά με τις ερευνητικές εξουσίες του Κογκρέσου, η ιστορική απροθυμία θεληματικής εφαρμογής της *appointments clause* από τον Πρόεδρο των ΗΠΑ και η ρητη εξαιρεση των πράξεων άσκησης νομοματικής πολιτικής από το *Section 1109* του νόμου *Dodd-Frank*. Για την άλλη μεριά του Ατλαντικού, σημειώθηκε η δομική ιδιαιτερότητα της απουσίας λογοδοσίας της ΕΚΤ προς την διοίκηση, η πρακτική αναποτελεσματικότητα των προβλεπόμενων παραδοσιακών μέσων λογοδοσίας της προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο (παρά την προϊούσα ποιοτική αναβάθμιση του *Monetary Dialogue*) και την επίταση των εγειρόμενων ζητημάτων μετά τους Κανονισμούς 1022, 1024/2013, όπως και υπό την ισχύ των οριζομένων από την Βασιλεία II σχετικά με τις εξουσίες του *SREP*.

Στα πορίσματα του εβδόμου κεφαλαίου, μετά από ανάλυση κάθε επιμέρους οργανωτικής αρχής του δημοκρατικού πολιτεύματος, δείχθηκε ότι οι ιδιαιτερότητες της ανεξάρτητης λειτουργίας των κεντρικών τραπεζών δεν είναι επ' ουδενί ασύμβατες με την αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Κάθε άλλο, αφού σε περιόδους έντονων διακυμάνσεων του οικονομικού κύκλου συντελούν στην καλλίτερη άσκηση της δημόσιας πολιτικής, υπό τις επιταγές της θεωρίας της *rational choice* και της επίτευξης των *second order democratic goals* της θεωρίας του καθηγητή *C. Sunstein*¹⁸⁸⁷. Τα ως άνω, όμως, δείχθηκε από τη νοηματική συνέχεια όλων των κεφαλαίων της μελέτης ότι τελούν υπό τη «διαλυτική αίρεση» της αποτελεσματικής δημοκρατικής λογοδοσίας. Αυτή ωστόσο αποδείχθηκε ότι ασθμαίνει, όταν οι κεντρικές τράπεζες λογοδοτούν ενώπιον της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας.

Αντιθέτως, αναλύθηκαν τα πλεονεκτήματα των λειτουργιών της δικαστικής εξουσίας (η προσωπική και λειτουργική τους ανεξαρτησία, όπως και ο

¹⁸⁸⁷ *'Second order democratic goals'*. βλ. την προβληματική σε *Sunstein, C.*, *'Constitutionalism After the New Deal'*, 101 *Harvard Law Review* 421, 1987.

απόλυτος διαχωρισμός του δικαιοδοτικού έργου από την άσκηση της πολιτικής εξουσίας και από την άμεση ευθύνη διαμόρφωσης τη πραγματικής οικονομίας) που καθιστούν τα δικαστήρια τους συγκριτικά καταλληλότερους αποδέκτες της λογοδοσίας των κεντρικών τραπεζών. Αυτό, παρά την έλλειψη άμεσης αναγωγής της δικαστικής εξουσίας στο εκλογικό σώμα, αφού, όπως αναπτύχθηκε, δεν υφίσταται κανένας σύνδεσμος μεταξύ της αποτελεσματικότητας των μέσων δημοκρατικής λογοδοσίας και της διαδικασίας νομιμοποίησης των ίδιων των μέσων αυτών στο πολίτευμα. Σε επόμενο στάδιο, σημειώθηκε το ιστορικό προηγούμενο του σεβασμού του δικαστή προς την τεχνοκρατική αυθεντία των κεντρικών τραπεζών. Ο σεβασμός αυτός οδηγεί *in actu* στην έντονη επιφυλακτικότητα των ανώτατων δικαστηρίων να διενεργήσουν στενό έλεγχο (ακόμη και νομιμότητας) επί των πεπραγμένων των κεντρικών τραπεζών, ιδίως σε περιόδους οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κρίσεων. Ο σεβασμός αυτός του *Supreme Court* προς το *FRS* επισημάνθηκε από μακρού σε μια σειρά αποφάσεων, κάποιες εκ των οποίων εμβληματικές: αναφέρθηκαν οι *McCulloch v. Maryland*¹⁸⁸⁸ και *Osborn v. Bank of the United States*¹⁸⁸⁹, στο πλαίσιο των οποίων στηρίχθηκε δογματικά το «δικαίωμα» του νομοθέτη να ιδρύει κεντρικές τράπεζες, η *Chevron, U.S.A., Inc. v. National Resources Defensive Council*¹⁸⁹⁰, όπου διατυπώθηκε ρητώς ότι ο δικαστικός έλεγχος οφείλει να είναι χαλαρός, σεβόμενος το τεκμήριο νομιμότητας των πράξεων των διοικητικών αρχών, αλλά και η *Quinby v. Conlan*¹⁸⁹¹, στην οποία τέθηκαν όρια στον διενεργούμενο δικαστικό έλεγχο, ο οποίος δεν μπορεί ν' αμφισβητήσει την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών εκ μέρους των οργάνων της διοίκησης. Η επικύρωση της ανεξάρτητης δράσης της ΕΚΤ απασχόλησε το ΔΕΕ αμέσως σχεδόν μετά την ίδρυσή της στο πλαίσιο της *'Olaf*¹⁸⁹², επιβεβαιώθηκε στην *'Pringle*¹⁸⁹³, ενώ στην *'Gauweiler*¹⁸⁹⁴ η αποχή του Δικαστηρίου από έλεγχο ορίων ακόμη και

¹⁸⁸⁸ 17 U.S. 316 (1819).

¹⁸⁸⁹ 22 U.S. 738 (1824).

¹⁸⁹⁰ 467 U.S.C. 837 (1984).

¹⁸⁹¹ 104 U.S. 420.

¹⁸⁹² Απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 2003, επί της υπόθεσης υπ' αριθμ. C-11/00, ΕΚΤ/1999/5, ΕΕ L 291, p. 36.

¹⁸⁹³ *Court of Justice of the European Union*, Judgment of the Court (Full Court), 27 November 2012, Thomas Pringle v Government of Ireland and Others, Reference for a preliminary ruling from the Supreme Court, Case C-370/12.

¹⁸⁹⁴ *Court of Justice of the European Union*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag, Request for a

επί μη συμβατικών μέτρων άσκησης οικονομικής πολιτικής αποτέλεσε εμφανή διακήρυξη προθέσεων και για το μέλλον. Με την Ηνωμένο Βασίλειο κατά ΕΚΤ¹⁸⁹⁵ το ΔΕΕ διεύρυνε την έννοια της εκτελεσιότητας των πράξεων οι οποίες μπορούν να προσβληθούν ενώπιόν του με προσφυγή ακύρωσης, εν όψει μάλιστα προσβολής μη εκτελεστής εκ πρώτης όψεως της ΕΚΤ, ωστόσο η απόφαση του Τμήματος Μείζονος Συνθέσεως στην υπόθεση του *Ilmārs Rimšēvičs*¹⁸⁹⁶ έδειξε γι' ακόμη μια φορά ότι ο ακτιβισμός του αναπτύσσεται ευκολότερα υπέρ του *status* ανεξαρτησίας της ΕΚΤ.

Όπως προέκυψε από την αναλυτικότερη επισκόπηση των αποφάσεων αυτών, η στάση του δικαστή είναι οπωσδήποτε αποτέλεσμα συγκεκριμένης προερχομένης επιλογής, καθορίζεται όμως και από τα αντικειμενικά γνωστικά όρια του δικαστή. Εν όψει της κρισιμότητας του ρόλου του δικαστή για την αποτελεσματική δημοκρατική λογοδοσία την κεντρικών τραπεζών, σημειώσαμε στις καταληκτικές παρατηρήσεις του εβδόμου κεφαλαίου τις προτάσεις μας περί της εξέλιξης του ρόλου του δικαστή στη σύγχρονη εποχή, ώστε να πλησιάσει περισσότερο στη δυνατότητα ελέγχου πράξεων της δημόσιας διοίκησης με έντονο τεχνικό χαρακτήρα.

Όπως σημειώθηκε, το ζήτημα της οριοθέτησης του νέου ρόλου του δικαστή δεν είναι σε καμία περίπτωση απλό, αφού εντοπίζεται εξ αντικειμένου σε *ad hoc* σταθμίσεις, με κρίσιμες έννοιες αυτές του εννόμου συμφέροντος του αιτούντος δικαστική προστασία και της θεσμικής υποχρέωσης του δικαστή να διασφαλίζει την τήρηση του εθνικού συντάγματος ή των Συνθηκών. Ωστόσο, σημειώθηκε ότι σε κάθε περίπτωση, για ν' ανταποκριθεί αποτελεσματικά στα ποιοτικώς εξελιγμένα καθήκοντά της, η δικαστική εξουσία οφείλει να εξελιχθεί κι αυτή και να καλύψει την απόσταση που εξ αντικειμένου την χωρίζει από την «τεχνοκρατική υπεροπλία» των νέων πόλων *de facto* άσκησης της κρατικής κυριαρχίας¹⁸⁹⁷. Στο σημείο αυτό, σε συνάρτηση με τα

preliminary ruling from the Bundesverfassungsgericht, Case C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400.

¹⁸⁹⁵ *Judgment of the General Court (Fourth Chamber)*, 4 March 2015, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Central Bank (ECB), Case T-496/11.

¹⁸⁹⁶ *Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Απόφαση του Τμήματος Μείζονος Συνθέσεως της 26ης Φεβρουαρίου 2019, *Ilmārs Rimšēvičs* και Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα κατά Δημοκρατίας της Λεττονίας, Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-202/18 και C-238/18.

¹⁸⁹⁷ Βλ. σχετικά τις σκέψεις του *Poiares Maduro, M.*, 'Courts and Pluralism: Essay on a Theory of Judicial Adjudication in the Context of Legal and Constitutional Pluralism', in *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global*

πορίσματα των κεφαλαίων του Γενικού Μέρους, εντοπίσθηκε και το σημαντικό κενό στις «διακυβερνητικές συνεργασίες» οι οποίες καταγράφηκαν: η νομοθετική εναρμόνιση αντιμετωπίζεται ως ένα ζήτημα αποκλειστικά νομοθετικής και κανονιστικής υφής, που αφήνει εκτός «γνωστικού νυμφώνος» τον τελικό εφαρμοστή των λαμβανόμενων αποφάσεων. Η ουσιαστική ενημέρωση και κατάρτιση των δικαστικών λειτουργών επί των εξελίξεων στο διακυβερνητικό αυτό επίπεδο, δεν θ' αποτελούσε σε καμία περίπτωση πληγή της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας τους· αντιθέτως, θ' αποτελούσε εκέγγυο της τελικής ορθότητας της κρίσης τους. Η κατάρτιση αυτή θα πρέπει να λαμβάνει τόσο την μορφή της εκπαίδευσης στο πλαίσιο των σχολών δικαστών, όσο και της διά βίου ενημέρωσης των δικαστικών λειτουργών, ακόμη και από τα ίδια τα διακυβερνητικά *fora* που διαμορφώνουν την «νομοπαραγωγή» του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου.

Σε επόμενο βήμα του συλλογισμού μας διαπιστώθηκε ότι η επιμόρφωση των ίδιων των δικαστικών λειτουργών επί τεχνικής φύσης ζητημάτων που αφορούν στο επίπεδο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου δεν αρκεί εξ αντικειμένου για την διασφάλιση της πληρότητας του δικαιοδοτικού έργου. Εν όψει των ως άνω δεδομένων, το πρότυπο του δικαστικού οργάνου αποτελούμενου αποκλειστικά από το οικείο πρότυπο του «νομομαθή», χρήζει εμπλουτισμού από λειτουργούς με ειδικές τεχνικές γνώσεις επί ζητημάτων οικονομικής επιστήμης και δημοσιονομικής διαχείρισης. Οι λειτουργοί αυτοί, αν δεν υπηρετούν στο ρόλο του δικαστή, θα πρέπει να συμμετέχουν τουλάχιστον σε ρόλο μόνιμου ειδικού τεχνικού συμβούλου. Οδηγός γι' αυτό θα μπορούσε να είναι η διατύπωση των άρθρων 21 της ΕΣΔΑ και 253 της ΣΛΕΕ, αφού σε αμφότερα ο «νομομαθής» προτείνεται, προκειμένου για τη στελέχωση του αντιστοίχου ευρωπαϊκού δικαστηρίου, συμπληρωματικά και όχι αποκλειστικά· το ίδιο ισχύει, *en passant*, και για την διατύπωση του ελληνικού Συντάγματος, το οποίο πουθενά δεν ορίζει ως απαραίτητη την αποκλειστικώς νομική επιστημονική κατάρτιση των δικαστικών λειτουργών. Όπως σημειώθηκε, η ανάγκη πλαisiώσης του δικαστικού λειτουργού με (νομικούς) «βοηθούς δικαστές» έχει ήδη προταθεί επίσημα από την Επιτροπεία των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, με άμεσο στόχο τον τερματισμό της μεταχρέωσης των εκκρεμών υποθέσεων που χρονίζουν.

* * *

Ο καθηγητής Δελλής εντοπίζει τις απαρχές του διαλόγου περί του κατά πόσον είναι προτιμητέα η απόλυτη εξειδίκευση του διοικητικού δικαίου ή η άσκηση του αντίστοιχου δικαιοδοτικού έργου από λειτουργούς «γενικών καθηκόντων», στο *debate* μεταξύ *M. Hauriou* και *A. V. Dicey*¹⁸⁹⁸. Τον διάλογο αυτό, μεταξύ της πρώτης άποψης περί δημιουργίας εξειδικευμένου σώματος διοικητικών δικαστών (το «γαλλικό πρότυπο») ή της ανάθεσης της διοικητικής δικαιοδοσίας στον δικαστή του *Common Law* (το «βρετανικό πρότυπο»), είχε καταγράψει από μακρού και ο καθηγητής *Γεραπειρίτης*¹⁸⁹⁹. Ο Δελλής μοιράζεται, όπως κι εμείς, την πρώτη άποψη, καταλήγοντας κατ' αποτέλεσμα στο ότι η εξέλιξη των παραδοσιακών θεσμών του κράτους είναι απολύτως απαραίτητη στο στάδιο ανάπτυξης της ελεύθερης αγοράς που βιώνουμε στις μέρες μας¹⁹⁰⁰, όσο και ότι ο σύγχρονος δικαστής (ο διοικητικός, εν προκειμένω) οφείλει να εξελιχθεί πέρα από το παραδοσιακό μοντέλο του νομομαθούς, προκειμένου να ανταποκριθεί στο έργο της ουσιαστικής δημοκρατικής λογοδοσίας των ελεγχόμενων δημόσιων οργανισμών¹⁹⁰¹. Η εξέλιξη αυτή του δικαστή νοείται φυσικά ως εξέλιξη του οργάνου, μέσω της συνεπικουρίας του παραδοσιακού νομικού από ειδικούς επί του εκάστοτε κρινόμενου αντικειμένου, κατά το πρότυπο του *Administrative Court* που λειτουργεί εντός του *Queen's Bench Division*, του *United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (D. C. Circuit)* ή του γερμανικού παραδείγματος των ειδικών κλάδων διοικητικών δικαστηρίων. Όπως αναλύθηκε και στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, η εξέλιξη αυτή επιτάσσεται λόγω της «σταδιακή[ς] μεταφορά[ς] αρμοδιοτήτων σε όργανα με αυξημένες επιστημονικές δεξιότητες αλλά χωρίς δημοκρατικό υπόβαθρο», ανεξαρτήτως μάλιστα του της φύσης των ελεγχόμενων πράξεων ως «πολιτικής» ή «τεχνοκρατικής»¹⁹⁰².

Διά των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων στην άσκηση του δικαιοδοτικού έργου, όπως καταλήξαμε μετά από την ολοκλήρωση του επιχειρήματός μας, διασφαλίζεται το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των αποδεκτών των πράξεων των κεντρικών τραπεζών, αφού ο δικαστής εξ

¹⁸⁹⁸ Δελλής, Γ., «Δήμος και Αγορά. Το Δημόσιο Δίκαιο 'Αλλιώς', με το Βλέμμα της Οικονομικής Κρίσης», Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2018, σελ. 383.

¹⁸⁹⁹ Γεραπειρίτης, Γ., «Το Αγγλικό Δημόσιο Δίκαιο στο Δρόμο της Ηπειρωτικής Ευρώπης», ΚριτΕ 1996, σελ. 103.

¹⁹⁰⁰ *Ibidem*, *passim*.

¹⁹⁰¹ *Ibidem*, σελ. 380, 385-386.

¹⁹⁰² *Ibidem*, σελ. 380.

αντικειμένου δύναται να ελέγχει βαθύτερα τις επιλογές του νομοθέτη, αλλά και να υπηρετεί κάθε πτυχή του δημοσίου συμφέροντος, παρέχοντας μια πλήρη δικαιοδοτική κρίση¹⁹⁰³. Με τον ίδιο τρόπο, όμως, διαφυλάσσεται και η ισορροπία μεταξύ των λειτουργιών του κράτους, αφού ένα μεγάλο πλεονέκτημα τεχνοκρατικής εξειδίκευσης του νομοθέτη ή της εκτελεστικής εξουσίας φαίνεται μάλλον να οδηγεί σε μια τέτοια ανισορροπία προϊόντος του χρόνου¹⁹⁰⁴. Με τα λόγια του Δελλή, ο δικαστής καθίσταται «εκτός από εγγυητής αποτελεσματικότητας [...] και εγγυητής της δημοκρατίας»¹⁹⁰⁵. Ή, όπως σημειώσαμε καταληκτικά στον επίλογο του εβδόμου κεφαλαίου, η διάσωση του «παραδοσιακού συνταγματισμού» μπορεί να επιτευχθεί τελικά μέσω της εξέλιξης ενός εκ των παραδοσιακότερων *veto players* του δημοκρατικού πολιτεύματος, του δικαστή. Έτσι, ο παραδοσιακός φύλακας των δικαιωμάτων των πολιτών, μπορεί να μετατραπεί στον εγγυητή των θεσμικών ισορροπιών του πολιτεύματος. Η εξέλιξη των παραδοσιακών θεσμών, αποτελεί εγγύηση για την διατήρηση της παραδοσιακής επιτυχίας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και στην εποχή του πολυεπίπεδου συνταγματισμού· το ζήτημα δεν αφορά μόνο στην ικανοποίηση ενός ακαδημαϊκού συλλογισμού, αλλά στην διατήρηση των θεσμικών και πολιτισμικών κεκτημένων της δυτικής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

* * *

¹⁹⁰³ Το Δικαστήριο του Στρασβούργου διαχρονικά επιχειρεί μια ανάγνωση του άρθρου προσαρμοσμένη στις σύγχρονες απαιτήσεις, μακριά από εσωτερικές παραδόσεις των κρατών-μελών [βλ., ενδεικτικά, τις Clarke κατά Ηνωμένου Βασιλείου (25/08/2005, αρ. αίτησης 23695/02), Zand κατά Αυστρίας (12/10/1978, αρ. αίτησης 7360/76), Incal κατά Τουρκίας (09/06/1998, αρ. αίτησης 22678/93) και STRAN κατά Ελλάδος (09/12/1994, αρ. αίτησης 13427/87)].

¹⁹⁰⁴ Αγγέλου, Ι., «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: Η Νέα Πρόκληση για την Δημοκρατία στην Ευρώπη», Το Σύνταγμα, Τεύχος 1-2/2014, σελ. 177-181, σελ. 180-181.

¹⁹⁰⁵ Δελλής, Γ., «Δήμος και Αγορά. Το Δημόσιο Δίκαιο 'Αλλιώς', με το Βλέμμα της Οικονομικής Κρίσης», Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2018, σελ. 380.

Βιβλιογραφία

α. Ελληνική

Αγγέλου, Ι., «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: Η Νέα Πρόκληση για την Δημοκρατία στην Ευρώπη», Το Σύνταγμα, Τεύχος 1-2/2014, σελ. 177-181

Αγραπίδη, Β., «Άρθρο 132 Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σε Χριστιανό, Β. (επιμ.), «Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ-Κατ' άρθρο Ερμηνεία», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

Αλιβιζάτος, Ν., «Οι Πολιτικοί Θεσμοί σε Κρίση – 1922-1974 – Όψεις της Ελληνικής Εμπειρίας, Ιστορική Βιβλιοθήκη – Θεμέλιο, 1983

Αλογοσκούφης, Γ., «Η Τράπεζα της Ελλάδος και ο Πληθωρισμός: Ανεξαρτησία και Δημοκρατικός Έλεγχος», Ε21 – Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21^{ου} Αιώνα, Ερευνητική Μονογραφία Νο 1, Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21ου αιώνα, Αθήνα 1996

Αλογοσκούφης, Γ. & Λαζαρέτου, Σ., «Νομισματικά Καθεστώτα και Δημοσιονομικές Διαταραχές στη Νεώτερη Ελλάδα», Εκδόσεις Αθηναϊκή Οικονομική, Αθήνα 1997

Αποστολίδης, Δ., «Η Σύγχρονος Θεωρία της Έντολής» εν τω Συνταγματικώ Δικαίω», Τύποις: Χ. Ροδάκη - Γ. Παύλου, Αθήναι 1946

Αρριανός, «Επικτήτου Εγχειρίδιον» (μτφ: Τσακνάκη, Αθ.), i. 17, Εκδοτική Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2015

Αρβανίτης, Α., «Ο Πόλεμος με τη Γραφειοκρατία», Η Καθημερινή, Μόνιμες Στήλες, 31 Ιανουαρίου 2013

Αυγέρη, Ε.-Σ., «Συνταγματικός Πλουραλισμός στην Ευρώπη», Διπλωματική Εργασία στο πλαίσιο του Ενιαίου Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημοσίου Δικαίου της Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Αθήνα, Δεκέμβριος 2018

Acemoglu, D. & Robinson, J., «Γιατί Αποτυγχάνουν τα Έθνη» (μετάφραση Άγγελου Φιλιππάτου), Εκδόσεις Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα 2013

Βαλαωρίτης, Ι., «Ιστορία της Εθνικής Τραπέζης της Ελλάδος, 1842-1902», Αθήνα 1902

Βαρβαρέσος, Κ., «Η αναπροσαρμογή της Δραχμής», Αθήνα 1953· σε Βαρβαρέσος, Κ., «Έκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος», Εκδόσεις Σαββάλα, Αθήνα 2002 (ανατύπωση)

Βενέζης, Η., «Χρονικόν της Τραπεζής της Ελλάδος - Ιστορία μιας Εικοσιπενταετίας, 1928-1952», Μονογραφία: Έκδοση Τραπεζής της Ελλάδος, Αθήναι 1955

Βενιζέλος, Ευ., «Τι σημαίνει πολιτική ευθύνη», Άρθρο στην εφημερίδα «Τα Νέα», Φύλλο της 15ης Σεπτεμβρίου 2004

Βλαχέα, Κ., Δήμου, Κ., Ζώη, Κ., Καϊμενάκη, Ε., Κουλουμπίνη, Ε., Λιακόπουλος, Β., Λιάσκα, Ε., Λιγωμένου, Α., Λυκεσά, Ε. και Σταματάτος, Γερ. (επιμ.: Μαραγκού, Γ.), «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016

Βουλή των Ελλήνων, Απόφαση της Ολομέλειας «Για τον Κώδικα Δεοντολογίας των Μελών του Ελληνικού Κοινοβουλίου» (Αποφ. Πρωτ. 5370, Διεκπ. 3849 Α' 67/2016)

Βούρος, Γ., «Τα Δέκα Έτη της Τραπεζής της Ελλάδος, 1928-1938», Μονογραφία: Έκδοση Τραπεζής της Ελλάδος, Αθήναι 1938

Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, «Έγγραφο υπ' αριθμ. 3262/17.11.2016 προς την αρμόδια νομοπαρασκευαστική Επιτροπή για την αναμόρφωση των διατάξεων του Κώδικα Δικαστικών Υπαλλήλων (ν. 2812/2000)»

Γεραπειρίτης, Γ., «Το Αγγλικό Δημόσιο Δίκαιο στο Δρόμο της Ηπειρωτικής Ευρώπης», ΚριτΕ 1996, σελ. 103

Γεωργιάδης, Α., «Ενοχικό Δίκαιο – Ειδικό Μέρος», Τόμοι Ι, ΙΙ, Εκδόσεις Σάκκουλα – Δίκαιο & Οικονομία, Αθήνα 2004

Γιαννακόπουλος, Κ., «Τα Δικαιώματα στο Έλεος του Διαλόγου των Δικαστών»

at <https://www.constitutionalism.gr/%CF%84%CE%B1-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%8E%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%BF-%CE%AD%CE%BB%CE%B5%CE%BF%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%BB%CF%8C%CE%B3%CE%BF%CF%85-%CF%84/> (τελευταία πρόσβαση: 3.2.2019)

Γκόρτσος, Χρ., «Η πορεία προς την Έυρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: Θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις και οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος», σελ. 30, άρθρο συγγραμμένο για τον Τμητικό Τόμο in memoriam Αργύρη Φατούρου· at <https://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/2144%20Gortsos%202014.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 9.5.2016)

Γκόρτσος, Χρ., «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής & Νομισματικής Ένωσης - Γενικό Μέρος - Ιστορική Διάσταση & Θεσμικές Διατάξεις», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2014

Γκόρτσος, Χρ., «Τα Τέσσερα Επίπεδα Διαμόρφωσης και Εφαρμογής του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου: Οι Εξελίξεις μετά την Πρόσφατη (2007-2009) Διεθνή Χρηματοπιστωτική Κρίση», Αρμενόπουλος, Τεύχος 1 (Ανάτυπο), Θεσσαλονίκη 2014

Γκόρτσος, Χρ., «Η Πορεία Προς Μια Έυρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: Οι Προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Διαμόρφωση ενός Ένιαίου Εποπτικού Μηχανισμού' στον Τραπεζικό Τομέα», ΧρηΔικ 2/2012, σελ. 189 επ.

Γκόρτσος, Χρ., «Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο - Το Διεθνές Τραπεζικό Δίκαιο μέσα στο Σύστημα του Διεθνούς Χρηματοπιστωτικού Δικαίου», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011

Γκόρτσος, Χρ., «Η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών μέσα στο Έυρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας», ΧρηΔικ, 1/2011, σελ. 56 επ.

Γκόρτσος, Χρ., «Διεθνές Νομισματικό και Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο», in Στεφάνου, Κ. & Γκόρτσος, Χρ., «Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο», σειρά Μελετών Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Αριθμ. 1, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006

Γώγος, Κ., «Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ως φορέας 'παράπλευρης' Κοινοτικής Εξουσίας. Ζητήματα Δημοκρατικής Νομιμοποίησης υπό την Οπτική Γωνία του Ελληνικού Συντάγματος», ΤοΣ, 1/2003, σελ. 50-54

Cartier, R., «Ιστορία του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου», Εκδόσεις Πάπυρος, Αθήνα 1966

Δαγτόγλου, Π. «Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα», Τεύχος Α', Δεύτερη Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005

Δαγτόγλου, Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Πέμπτη Έκδοση (Ενημερωμένη από Ευστρατίου, Π.-Μ.), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004

Δελλής, Γ., «Δήμος και Αγορά. Το Δημόσιο Δίκαιο 'Άλλιώς', με το Βλέμμα της Οικονομικής Κρίσης», Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2018

Eichengreen, B., «Θα ξαναζήσουμε τη Δεκαετία του 1930 ή του 1970;», Foreign Affairs–Greek Edition, 09/03/2012.

at <http://foreignaffairs.gr/articles/68692/barry-eichengreen/otan-ta-nomismata-katarreoyn?page=show> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Ζολώτας, Ξ., «Ο Προσανατολισμός της Οικονομίας», Ανατύπωση άρθρων του δημοσιευμένων στην εφημερίδα «ΤΟ ΒΗΜΑ» στις 18, 20 και 21 Μαρτίου 1973, Αθήνα 1973

Ζολώτας, Ξ., «Νομισματική Ισορροπία και Οικονομική Ανάπτυξη - Η Ελληνική Οικονομία κατά την Τελευταίαν Δεκαπενταετίαν – Προβλήματα και Προοπτικά», Εκδόσεις Τραπέζης της Ελλάδος – Αρχείο Μελετών και Ομιλιών, Αριθμ. 16, Αθήναι 1964

Ζολώτας, Ξ., «Νομισματική Σταθερότης και Οικονομική Ανάπτυξη», Εκδόσεις Τραπέζης της Ελλάδος, Αθήναι 1958

Ζολώτας, Ξ., «Η Πολιτική της Τράπεζας της Ελλάδος - από 19 Οκτωβρίου 1944 μέχρι 8 Ιανουαρίου 1945», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήναι 1945

Ζολώτας, Ξ., «Κατευθύνσεις της Οικονομικής μας Πολιτικής», Εκδόσεις του Ομίλου Μελέτης Ελληνικών Προβλημάτων, Αθήνα 1936

Ζολώτας, Ξ., Προσωπικό Αρχείο, Έγγραφο Α2S1Y2F7/5,1

Ζολώτας, Ξ., Προσωπικό Αρχείο, Έγγραφο Α2S1Y2F7/4,4

Ζολώτας, Ξ., Προσωπικό Αρχείο, Έγγραφο Α2S1Y2F11/1,1

Κυπραίος, Μ., «Η Αντιπροσωπευτική Αρχή ως Θεμέλιο του Δημοκρατικού Πολιτεύματος», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 1989

Κυπραίος, Μ., «Οικονομία και Δίκαιο. Κοινωνιολογία του Δικαίου», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1979

Luhmann, N., «Νομιμοποίηση μέσω Διαδικασίας» (μτφ.: Βαθιώτης, Κ.), Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 1999

Μανιτάκης, Α., «Συνταγματική Οργάνωση του Κράτους», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009

Μανιτάκης, Α., «Το Νόημα της Κυριαρχίας και του Συντάγματος Ενώπιον της Παγκοσμιοποίησης», in «Το Δίκαιο Μπροστά στην Προοπτική της Παγκοσμιοποίησης», (επιμ. Καζάκος, Α.), Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 69-95

Μαυριάς, Κ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Τέταρτη Έκδοση Επαυξημένη, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005

Μουζουράκη, Π., «Ο θεσμικός ρόλος και οι λειτουργίες της Τράπεζας της Ελλάδος στην ενωσιακή και στην ελληνική έννομη τάξη», ΕφημΔΔ, 4/2013, σελ. 534 επ.

Μπαμπινιώτης, Γ., «Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας», Δεύτερη Έκδοση, Κέντρο Λεξικολογίας ΕΠΕ, Αθήνα 2002

Μπούνταλης, Αθ., «Το Χρήμα στην Ελλάδα, 1821 – 2001, Η Ιστορία Ενός Θεσμού», Δεύτερη Έκδοση, MIG Publishing, Αθήνα 2016

Παντελής, Α., «Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου–Βασικές Έννοιες–Συνταγματική Ιστορία–Οργάνωση του Κράτους», 2^η Έκδοση, Εκδοτικός Οίκος Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα 2007

Παπαχρίστου, Θ., «Κοινωνιολογία του Δικαίου», Θεσμοί της Ελληνικής Κοινωνίας (Δ/νση Σειράς: Λαμπίρη - Δημάκη, Ι. & Παπαχρίστου, Θ.), Τεύχος 11, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999

Πάπυρος *Larousse Britannica* (εγκυκλοπείδεια), Τόμος 14, Εκδόσεις Πάπυρος, Αθήνα 1990

Περάκης, Μ., «Παρουσίαση και Σχολιασμός της Απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Υπόθεση Pringle (C-370/12) σε Σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό Αυστηρούς Όρους Παροχή Χρηματοοικονομικής Βοήθειας Προς Κράτος Μέλος της Ευρωζώνης», ΝοΒ, Τόμος 61, 572-594, 2013

Περάκης, Μ., «Η Νομοθετική Διαδικασία στην Ένωση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας: Αλλαγές και Κατευθύνσεις», ΕφΔΔ, Ειδικό Τεύχος 2010, σελ. 335

Περάκης, Μ., «Μελέτη του Μνημονίου Συνεννόησης και της Δανειακής Σύμβασης μεταξύ Ελλάδος και Κρατών Μελών της Ευρωζώνης με Σημείο Αναφοράς το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Διατυπώσεις και Κριτική», ΧρηΔικ, 2/2010, σελ. 163

Πρεβεδούρου, Ε., «Κανόνες Soft Law στο Διοικητικό Δίκαιο», 1η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα (Αθήνα-Θεσσαλονίκη), 2017

Πρεβεδούρου, Ε., «Δεκτικές ακυρωτικής προσφυγής πράξεις των οργάνων της Ένωσης – Συστάσεις»

at <https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B5%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CE%B1%CE%BA%CF%85%CF%81%CF%89%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%AE%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%AC%CE%BE%CE%B5/>

(τελευταία πρόσβαση: 6.7.2018)

Πρεβεδούρου, Ε., «Το 16ο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ και το Σχέδιο Συμφωνίας Προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ (‘Draft Accession Agreement’)»

at <https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-16%CE%BF-%CF%80%CF%81%CF%89%CF%84%CF%8C%CE%BA%CE%BF%CE%BB%CE%BB%CE%BF-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B5%CF%83%CE%B4%CE%B1-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%84%CE%BF-%CF%83%CF%87%CE%AD%CE%B4%CE%B9%CE%BF/> (τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019).

Προβόπουλος, Γ., Πρόλογος, σε Ψαλιδόπουλο, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014

Πυρός, Γ., «Συμβολή εις την Ιστορίαν της Τραπεζής της Ελλάδος - Τόμος Α: Τα κατά την Ίδρυσιν», Εκδόσεις Κύκλος, Αθήναι 1936

Pernice, I., «Πολυεπίπεδος Συνταγματισμός και η Κρίση της Δημοκρατίας στην Ευρώπη», επεξεργασμένη μορφή της αντιφώνησης και ομιλίας του κατά την αναγόρευσή του σε επίτιμο διδάκτορα της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ στις 4 Δεκεμβρίου 2014·

at https://www.constitutionalism.gr/pernice-polyepipedos-syntagmatismos/#_ftn1 (τελευταία πρόσβαση: 5.2.2019).

Ρόκας, Ν. – Γκόρτσος, Χρ., «Στοιχεία Τραπεζικού Δικαίου – Δημόσιο και Ιδιωτικό Τραπεζικό Δίκαιο», 2^η Έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

Στασινόπουλος, Ν., «Η Άμεση Αντιπροσώπευση, η Εσωτερική Σχέση Αντιπροσώπου και Αντιπροσωπευομένου και η Σημασία της στη Συμβολαιογραφική Πράξη», Δίκη, Μάρτιος 1997

Σούρλας, Π., «Justi atque Injusti Scientia–Μια Εισαγωγή στην Επιστήμη του Δικαίου», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995

Σπυρόπουλος, Φ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018

Συριόπουλος, Κ. & Παπαδάμου, Σ., «Εισαγωγή στην Τραπεζική Οικονομική & τις Κεφαλαιαγορές», Εκδόσεις Utopia, Αθήνα 2014

Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Το Ταμείο – Δραστηριότητα· at www.hfsf.gr/el/about_whatwedo.htm (τελευταία πρόσβαση: 5.2.2019).

Τζιούμας, Π., «Νομική Θεώρηση του Θεσμικού Ρόλου και των Λειτουργιών της Κεντρικής Τράπεζας: η Τράπεζα της Ελλάδος στην

Ελληνική και Κοινοτική Έννομη Τάξη», Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα 2006

Τράπεζα της Ελλάδος, «Το χρονικό της Μεγάλης Κρίσης: η Τράπεζα της Ελλάδος 2008-2013 – Δημόσιες Παρεμβάσεις και Θεσμικές Δράσεις για τη Διαφύλαξη της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και την Υπέρβαση της Κρίσης», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1998

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1997

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1996

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1995

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1994

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1993

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1992

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1991

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1990

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1989

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1988

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1987

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1986

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1985

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1984

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1983

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1982

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1981

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1980

Τράπεζα της Ελλάδος, «Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος – 1928-1978», Αθήνα, 1978

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1977

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1976

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1975

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1974

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1973

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1972

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1971

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1970.

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1969

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1966

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1965

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1964

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1958

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1957

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του ισολογισμού, 1954

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης επί του Ισολογισμού, 1948

Τράπεζα της Ελλάδος, Μηνιαίον Στατιστικόν Δελτίον, Δεκέμβριος 1967

Τσάτσος, Δ., «Συνταγματικό Δίκαιο – Δεύτερος Τόμος - Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993

Υπουργείον Συντονισμού, Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδας, Έκδοσις της Εθνικής Διευθύνσεως Εθνικών Λογαριασμών, 1958-1975

Φλώρος, Ν., «Η Ευθύνη των Εποπτικών Αρχών στο Χρηματοπιστωτικό Τομέα-Η Αστική Ευθύνη του Επόπτη Προς Αποζημίωση Λόγω Πλημμελούς Εποπτείας», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

Χριστιανός, Β., «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011

Χριστιανός, Β. & Περάκης, Μ., «Νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Σχολιασμένη Έκδοση», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012

Χριστοδουλόπουλος, Αθ., «Η Ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας: Επισκόπηση», Δελτίον Ένωσης Ελληνικών Τραπεζών, Β' Τρίμηνο 1998, σελ. 72-79

Χριστοδουλόπουλος, Π., «Ανεργία και Αποταμίευσις», Τμήμα 1, Εκδόσεις Καλιτσουνάκης, Αθήνα 1939

Ψαλιδόπουλος, Μ., «Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008, Από Τράπεζα του Κράτους Εγγυήτρια της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», Τράπεζα της Ελλάδος - Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης, 2014

Ψήφισμα Ζ' της 2ας Φεβρουαρίου 1828 στην Αίγινα, Γενική Εφημερίς της Ελλάδος της 4^{ης} Φεβρουαρίου 1828, σελ. 38-39

* * *

β. Ξενόγλωσση

Abelshausen, W., 'Die Ordnungspolitische Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise in Deutschland – Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft', in Petzina, D. (Hrsg.), *Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg*, Berlin 1991

Aldcroft, D. H., 'From Versailles to Wall Street, 1919-1929', London, 1981

Alesina, A., 'Politics and Business Cycles in Industrial Democracies', *Economic Policy*, 8, 1989, p. 58-98

Alesina, A., 'Macroeconomics and Politics' in NBER Macroeconomics Annual 1988 Vol. 3 (edt: Fischer, S.), MIT Press, 1988

Alesina, A. & Grilli, V., 'The European Central Bank: Reshaping Monetary Policy in Europe' in 'Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the United States' (edts: Canzoneri, M., Grilli, V. and Masson, P.), Cambridge University Press and CEPR, 1992

Alesina, A. & Summers, L., 'Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence', in *Journal of Money, Credit and Banking*, Blackwell Publishing, Vol. 25, Issue 2, May 1993, p. 151-162

Alesina, A., & Tabellini, G., 'Bureaucrats or politicians? Part II: multiple policy tasks', *Journal of Public Economics* 92, 2008, p. 426 – 447

Allegrezza, S. & Voordeckers, O., 'Investigative and Sanctioning Powers of the ECB in the Framework of the Single Supervisory Mechanism - Mapping the Complexity of a New Enforcement Model', *EUCRIM* 4/2015, p. 151-161

Amttenbrink, F., 'The Democratic Accountability of Central Banks: A Comparative Study of the European Central Bank', Oxford, Hart, 1999

Andrews, D., 'The Committee of Central Bank Governors as a Source of Rules', *Journal of European Public Policy*, 10:6, 2010, p. 956-973

Assemblée Nationale, 'Fiche de Synthèse N°9 : La Cour des Comptes', 22 mai 2017, at <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions->

[francaises-generalites/la-cour-des-comptes](#) (τελευταία πρόσβαση: 24.6.2018)

Athanasίου, P., 'Financial Sector Supervisors' Accountability-A European Perspective, Legal Working Paper Series (ECB), No 12, 2011

Atkins, A., 'The AIG Bailout: Constraining the Fed's Discretion', 14 North Carolina Banking Institute Journal 335, 2010

Attorney General's Committee on Administrative Procedure, Final Report, Department of Justice, Washington D.C., January 22, 1941

Avgouleas, E., Goodhart, C. & Schoenmaker, D., 'Living Wills as a Catalyst for Action', Duisenberg School of Finance Policy Paper No 4, 2010

Bade, R. & M. Parkin, 'Central Bank Laws and Monetary Policy' Unpublished Manuscript, University of Western Ontario, 1982

Bagehot, W., 'Lombard Street: A Description of the Money Market', Seven Treasurers Publications, 2009

Banca d' Italia - Eurosystem, 'Provvedimenti sanzionatori - Banca Popolare Di Vicenza SPA', Roma, 25.05.2017

Banca d' Italia - Eurosystem, 'Due Process and Safeguards of the Persons Subject to SSM Supervisory and Sanctioning Proceedings', edited by Raffaele D' Ambrosio Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Numero 74, Dicembre 2013

Bank Cennais na hÉireann – National Bank of Ireland - Eurosystem, 'Settlement Agreement between the Central Bank of Ireland and KBC Bank Ireland Plc, October 6, 2016'

Bank for International Settlements, 'History of the Basel Committee', Updated 14 April 2018· at <https://www.bis.org/bcbs/history.htm> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

Bank for International Settlements, 'Core Principles for Effective Banking Supervision', 2012· at <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

Bank for International Settlements, 'Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems', 2009· at <https://www.bis.org/publ/bcbs156.htm> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

Barents, R., 'The Fallacy of European Multilevel Constitutionalism', in Avbelj, M. & Komárek, J. (eds.), 'Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond', Hart 2012

Barett, G., 'The King is Dead, Long Live the King: The Recasting by the Treaty of Lisbon of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments', ELR, 2008

Barkow, R., 'Insulating Agencies: Avoiding Capture Through Institutional Design', 89 Texas Law Review, 2010

Barr, M. & Miller, G., 'Global Administrative Law: The View from Basel', 17 European Journal of International Law 15, 2006

Barro, R. & Gordon, D., 'A Positive Theory of Monetary Policy in A Natural Rate Model', 91 Journal Of Political Economy, 1983, p. 589-610

Barro, R. & Sala-i-Martin, X., 'World Real Interest Rates', NBER Macroeconomics Annual (eds: Blanchard, O. and Fischer, S.), MIT Press, 1990

Basel Committee on Banking Supervision, 'Report on the impact and accountability of banking supervision', Bank for International Settlements, 2015

Basel Committee on Banking Supervision, 'Core Principles for Effective Banking Supervision', Bank for International Settlements, September 2012

Begg, I., 'Contested Meanings of Transparency in Central Banking', Comparative European Politics, 5, 2007, p. 36-52

Behn, R., 'Rethinking Democratic Accountability', Brookings Institution Press, Washington, DC, 2001

Beim, D., McCurdy, C. et al., 'Report on Systemic Risk and Bank Supervision', Federal Reserve Bank of New York, 2009

Bendix R., 'Max Weber: an intellectual portrait', University of California Press, 1977

Berg, S., 'Wilson', Penguin Press, New York 2013

Berger, H. & de Haan, J., 'A State Within the State? An Event Study on the Bundesbank (1948-1973)', Scottish Journal of Political Economy, 46(1), 1999, p. 17-39

Bernanke B., 'Essays on the Great Depression', Princeton University Press, 2004

Bernanke B., 'The Macroeconomics of the Great Depression: A Comparative Approach', Money, Credit and Banking Lecture, Journal of Money, Credit, and Banking, Vol. 27, No. 1, February 1995

Bernholz, P., 'Ordo-Liberals and the Control of the Money Supply', in Peacock, A. & Willgerodt, H. (eds), 'German Neo-Liberals and the Social Market Economy', St. Martin's Press, New York 1989, p. 208

Bernstein, M., 'Regulating Business By Independent Commissions', Princeton Law Library 1955

Best, J., 'Why we need better central bank accountability', Ethics & International Affairs – Carnegie Council, June 2016

Bibow, J., 'Investigating the Intellectual Origins of Euroland's Macroeconomic Policy Regime: Central Banking Institutions and Traditions in West Germany After the War', The Levy Economics Institute, Working Paper No. 406, May 2004

BIS Historical Archives, 1/3a (3), 'Suggested Questions for Discussion at the Meeting on the Eurodollar Market', Basel, October 6 – 8, 1962

Bini-Smaghi, L. & Gros, D., 'Is the ECB Sufficiently Accountable and Transparent?', European Network of Economic Policy Research Institutes Working Paper 007, September 2001

Binder, S. & Spindel, M., 'The Myth of Independence – How Congress Governs the Federal Reserve', Princeton University Press, 2017

Board of Governors of the Federal Reserve System, 'Federal Open Market Committee - About the FOMC', May 23, 2018· at <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomc.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Board of Governors of the Federal Reserve System, 'What does it mean that the Federal Reserve is "independent within the government"?', March 01, 2017· at http://www.federalreserve.gov/faqs/about_12799.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Board of Governors of the Federal Reserve System, FAQs, 'Who owns the Federal Reserve?', March 1, 2017· at http://www.federalreserve.gov/faqs/about_14986.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Board of Governors of the Federal Reserve System, 'Federal Reserve issues FOMC statement of longer-run goals and policy strategy', Press Release, January 25, 2012

Board of Governors of the Federal Reserve System, Publications Committee, 'The Federal Reserve System: Purposes and Functions 2', 9th Edition, 2005

Board of Governors of the Federal Reserve System, 'Purpose Overview of the Federal Reserve System' at https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/files/pf_1.pdf#page=4 (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Board of Governors of the Federal Reserve System, 'Roles and Responsibilities of Federal Reserve Directors', Federal Reserve System Publication, Washington D.C. at http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/directors/pdf/roles_responsibilities_FINALweb013013.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Boland, V. & Spiegel, P., 'ECB threatened to end funding unless Ireland sought bailout', Financial Times, Jul 22, 2012

Bordo, M., 'Rules for a Lender of Last Resort: An Historical Perspective', Paper prepared for the Conference 'Central Banking in the Next Century: A policy Conference', Hoover Institution Stanford, California, May 2014

Braun, B., 'Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank', Harvard University & Max Planck Institute for the Study of Societies (Edt: Hoffmann-Axthelm, L.) Transparency International EU, 2017

Breger, M. & Edles, G., 'Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies', 52 Administrative Law Review 1111, 2000

Brown, E., 'The New Laws and Regulations for Financial Conglomerates: Will They Better Manage the Risks than the Previous Ones?', American University Law Review, Vol 60, Issue 5, Article 2, 2011

Broz, L., 'The International Origins of the Federal Reserve System', Cornell University Press, New York 1997.

Bruff, H., 'Presidential Power and Administrative Rulemaking', 88 Yale Law Journal 451, 1979

Briault, C., Haldene, A. & King, M., 'Independence and Accountability', Bank of England Working Paper: No. 49, 1996

Brown, E., 'E Pluribus Unum-Out of Many, One: Why the United States Needs a Single Financial Services Agency', 14 U. Miami Bus. L. Rev., 1, 2005-2006

Brunetti, A. & Weder, B., 'A Free Press Is Bad News for Corruption', Journal of Public Economics 87, No. 7-8, 2003

Buchheim, C., 'Die Unabhängigkeit der Bundesbank – Folge Eines Amerikanischen Oktrois?', Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 2001, Band 49(1): 1-30

Buchheim, C., 'Die Errichtung der Bank deutscher Länder und die Währungsreform in Westdeutschland', in Fünfzig Jahre Deutsche Mark, Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, Deutsche Bundesbank, C.H. Beck, München 1998

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, 'Die BaFin hat gegen die CACEIS Bank Deutschland GmbH mit Bescheid vom 9. November 2016 auf Grundlage des § 56 Absatz 2 Nr. 3 Buchstabe f) Kreditwesengesetz (KWG) Bußgelder in Höhe von 105.000 Euro festgesetzt'. Datum:15.03.2017'

Cairncross, A., 'The Bank of England: Relationships with the Government, the Civil Service, and Parliament', in Toniolo, G. (Hrsg.), 'Central Banks' Independence in Historical Perspective', Walter de Gruyter, Berlin, New York 1988

Cesarano, F., 'Monetary theory and Bretton Woods', Cambridge University Press, 2006

Chaturvedi, N., Brown, M. and Horobin, W., 'ECB Buys Italian, Spanish Bonds', Wall Street Journal, Aug. 8, 2011

Cohen, R., 'Preventing the Fire Next Time: Too Big to Fail', 90 Texas Law Review 1717, 2012

Congress of the United States of America, Monetary Policy Going Forward: Why a Sound Dollar Boosts Growth and Employment: Hearing Before the Joint Economic Committee, 112th Congress 2 (2012)

Congress of the United States, 'Turmoil in the Financial Markets: Testimony Before the H. Oversight and Government Reform Commission', 1 10th Congress, 2008

Conti-Brown, P., 'The Institutions of Federal Reserve Independence', 32 Yale Journal on Regulation, New Heaven 2015

Conti-Brown, P., 'The Power and Independence of the Federal Reserve', Princeton University Press, 2015

Conti-Brown, P., 'The Twelve Federal Reserve Banks: Governance and Accountability in the 21st Century', Hutchins Center on Fiscal & Monetary Policy at Brookings, Working Paper No 10, 2015

Cooper Jr., J. – M., 'The Warrior and the Priest: Woodrow Wilson and Theodore Roosevelt' Harvard University Press, Cambridge 1983

Corbett, R., 'The Evolving Roles of the European Parliament and of National Parliaments' in *Biondi, A., Eeckhout, P. and Ripley, St.*, 'EU Law After Lisbon', Oxford University Press, 2012

Corporate Finance Institute, 'Business Cycle; A series of expansion and contraction in economic activity' at <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/business-cycle/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Conseil d'Etat, 'Le Droit Souple', Documentation Française, 2013

Cotterrell, R., 'Comparative Law and Legal Culture', in Reimann, M. & Zimmermann, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford University Press 2006

Croly, H., 'The Promise of American Life', The Macmillan Company 1909

Cukierman, A., 'Central Bank Strategy, Credibility, and Independence', MIT Press, Cambridge 1992

Currie, L., 'Memo to Eccles', April 1, 1935

Cœuré, B., 'Outright Monetary Transactions, one year on', Keynote Address at the conference on "The ECB and its OMT Programme", *American Economic Review*, 2013

Dam, K., 'The Subprime Crisis and Financial Regulation: International and Comparative Perspectives', 10 Cm 4, *Journal of International Law*, 2010

de Burca, G., 'Developing Democracy Beyond the State', 46 *Columbia Journal of Transnational Law* 221, 2008

De Grauwe, P., 'The European Central Bank as Lender of Last Resort in the Government Bond Markets', Oxford Academic, CESifo Economic Studies, Volume 59, Issue 3, 1 September 2013

de Haan, J., Amtenbrink, F. & Waller, S., 'The Transparency and Credibility of the European Central Bank', *Journal of Common Market Studies*, 42, no. 4, 775 – 794, 2004

de Haan, J., Amtenbrink, F. & Eijffinger, S., 'Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification' (May 1, 1998). CentER Discussion Paper Series No. 9854, p. 3· at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1307581> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

de Haan, J., Bodea C, Hicks R. & Eijffinger S.C.W., 'Central Bank Independence Before and After the Crisis', Springer, 04 January 2018· at <https://link.springer.com/article/10.1057%2Fs41294-017-0050-4> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

de Haan, J. & Eijffinger, S., 'The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairy-Tales', at *Journal of Common Market Studies* 38, 2000

de Haan, J. & Kooi, W., 'What really matters: conservativeness or independence?', *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1997, Vol. 50, Issue 200

'*de Larosière Report*' (*The High Level Group on Financial Supervision in the EU*, Chaired by Jacques de Larosière, Report, Brussels, 25 February 2009)

de Soto, H., *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York 2000

de Tocqueville, A., 'Democracy in America' (translated by Mansfield, H. and Winthrop, D.), University of Chicago Press, Chicago and London 2000

De Witte, B., 'Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty', EUI Working Paper, 2012/09

Decorzant, Y. & Flores, J., 'Public borrowing in harsh times: The League of Nations Loans Revisited', University of Geneva Working Papers, September 2012

Delors, J., 'Report on economic and monetary union in the European Community', Presented April 17, 1989· available at University of Pittsburg, Archive of European Integration· at <http://aei.pitt.edu/1007/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Deutsche Bundesbank, Historical Archive, File 610

Drossos, Y., ‘Greece. The Sovereignty of the Debt, the Sovereigns over the Debts and Some Reflections on Law’, IGLP Working Paper Series, 2011/#7

Drossos, Y., ‘Yesterday’ at www.constitutionalism.gr/site/?s=yesterday (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Dlugosz, J., ‘The Principle of Proportionality in European Union Law as a Prerequisite for Penalization’, *Adam Mickiewicz University Law Review*, 2017, p. 283-300

Duncan, E., ‘Legalizing European Central Bank Bond Purchases: How the ECB Can Protect Its Own Legitimacy and the Future of the Euro’, *45 George Washington International Law Review*, 2013, p. 183 – 213

Dunn, S., ‘Regulation by Commission’, *North American Review* 119, February 1914

Dyskra, C., ‘The Quest for Responsibility’, *The American Political Science Review*, Vol. XXXIII, No.1, February 1939

Eastman, J., ‘The Place of the Independent Commission’, *12 Constitutional Review* 95, 1928

Eccles, M., ‘Beckoning Frontiers: Public and Personal Recollections’, Alfred A. Knopf, New York 1951

Eichengreen, B., ‘Hall of Mirrors: The Great Depression, The Great Recession, and the Uses—and Misuses—of History’, Oxford University Press, New York 2015

Eichengreen, B., ‘Globalizing capital. A history of the International Monetary System’, Princeton University Press, 2008.

Eichengreen, B., ‘Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939’, Oxford, 1992

Eichengreen, B. & Bordo, M., ‘Crisis now and then: what lessons from the last era of financial globalisation’, in *Mizen, P.* (ed.), ‘Monetary History, Exchange Rates and Financial Markets: Essays in honour of Charles Goodhart’, Vol. 2, Cheltenham 2003

Eijffinger, S. C.W. & de Haan, J., ‘European Monetary and Fiscal Policy’, Oxford University Press, 2000

Eijffinger, S.C.W. & Schaling, E., ‘Central Bank Independence in Twelve Industrial Countries’, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 184, 1993, p. 1-41

Eijffinger, S.C.W. & van Keulen, M., ‘Central Bank Independence in Another Eleven Countries’, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 192, 1995, p. 39-83

Einzig, P., ‘The Euro-dollar System: Practice and Theory of International Interest Rates’ (edt. *Scott – Quinn, B.*), MacMillan Press, 6th Edition, 1977

Emerson, C., ‘The Illegal Actions of the Federal Reserve: An Analysis of How the Nation’s Central Bank Has Acted Outside the Law in Responding to the Current Financial Crisis’, 1 *William & Mary Business Law Review* 109, 2010

Encyclopaedia Britannica: at <https://www.britannica.com/> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

English, W., López-Salido, D. & Tetlow, R., ‘The Federal Reserve’s Framework for Monetary Policy — Recent Changes and New Questions’, Finance and Economics Discussion Series, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board, Washington, D.C., Revised version, November 6, 2013

Epstein, D., ‘The Political Theory of the Federalist’, University of Chicago Press 1984

Eucken, W., ‘Grundsätze der Wirtschaftspolitik’, Tübingen, Zürich 1952

European Central Bank, *Detailed opinion of the European Central Bank on the European Ombudsman’s Recommendations in Case 1697/2016/ANA*, 18 April 2018

European Central Bank, ‘Presentation of the ECB Annual Report 2017 to the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament - Introductory remarks by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB’, Brussels, 9 April 2018

European Central Bank, ‘What is the SREP?’, 16 June 2016 (Updated 13 November 2017)

European Central Bank - Banking Supervision, ‘SSM SREP, Methodology Booklet – 2017 Edition – To be Applied in 2018, Level playing field - High standards of supervision - Sound risk assessment’

European Central Bank, Second ordinary hearing in 2017 of the Chair of the ECB’s Supervisory Board at the European Parliament’s Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by

Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 9 November 2017

European Central Bank, First ordinary hearing in 2017 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 19 June 2017

European Central Bank, Public hearing on 'Updating CRR, CRD, BRRD and SRMR: the new banking legislation package' in the ECON Committee of the European Parliament, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 25 April 2017

European Central Bank, 'Presentation of the ECB Annual Report 2016 to the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament - Introductory remarks by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB', Brussels, 10 April 2017

European Central Bank, Presentation of the ECB Annual Report on supervisory activities 2016 to the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 23 March 2017

European Central Bank, 'Why is the ECB independent?', 'Functional and operational independence', January 2017. at https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/ecb_independent.el.html (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Central Bank, Second ordinary hearing in 2016 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 9 November 2016

European Central Bank, First ordinary hearing in 2016 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the Single Supervisory Mechanism, Brussels, 13 June 2016

European Central Bank, 'Presentation of the ECB Annual Report 2015 to the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament - Introductory remarks by Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB', Brussels, 7 April 2016

European Central Bank, Presentation of the ECB Annual Report on supervisory activities 2015 in the ECON Committee of the European Parliament, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the ECB's Supervisory Board, Brussels, 22 March 2016

European Central Bank – Banking Supervision, ECB Annual Report on Supervisory Activities – 2015, March 2016

European Central Bank, Introductory statement to the panel discussion at the ECON Committee of the European Parliament, Speech by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the European Central Bank, Brussels, 16 February 2016

European Central Bank, Frequently asked questions on the 2016 EU-wide stress test' at https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/stress_test_FAQ.de.html (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Central Bank, President, Response to Mr. Sven Giegold, Frankfurt, 17 December 2015' at https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/151217letter_giegold.en.pdf (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Central Bank, Hearing at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee Introductory statement by Mario Draghi, President of the ECB, Brussels, 12 November 2015

European Central Bank, Second ordinary hearing in 2015 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory statement by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 19 October 2015

European Central Bank, First ordinary hearing in 2015 of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory remarks by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 25 June 2015

European Central Bank, Presentation of the first ECB annual report on supervisory activities by the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory remarks by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 31 March 2015

European Central Bank, Regular Hearing of the Chair of the ECB's Supervisory Board at the European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Introductory remarks by Danièle Nouy,

Chair of the Supervisory Board of the ECB, Brussels, 3 November 2014

European Central Bank, Hearing at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, Introductory statement by Danièle Nouy, chair of the Supervisory Board, Single Supervisory Mechanism, ECB, Brussels, 18 March 2014

European Central Bank, 'ECB's replies to the questionnaire of the European Parliament supporting the own initiative report evaluating the structure, the role and operations of the "troika" (Commission, ECB and the IMF) actions in euro area programme countries', 2014

European Central Bank – Banking Supervision, 'The List of Significant Supervised Entities and the List of Less Significant Institutions', 2014

European Central Bank, 'Introductory statement to the press conference (with Q&A) - Mario Draghi, President of the ECB, Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB, Press Conference, Frankfurt am Main, 6 September 2012

European Central Bank, 'How quantitative easing works' at https://www.ecb.europa.eu/explainers/showme/html/app_infographic.el.html (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Central Bank, Technical features of Outright Monetary Transactions, Directorate General Communications, 6 September 2012

European Central Bank, Press Release, Statement by the President of the ECB, Aug. 7, 2011

European Central Bank, 'The Implementation of Monetary Policy in the Euro Area: General Documentation on Eurosystem Monetary Policy Instruments and Procedures', 2008

European Central Bank, 'The monetary policy of the ECB', Second Edition, 2004

European Central Bank, 'The outcome of the ECB's evaluation of its monetary policy strategy', Monthly Bulletin, June 2003

European Central Bank, 'The Accountability of the ECB', Monthly Bulletin, November 2002

European Central Bank, 'The ECB's relations with institutions and bodies of the European Community', Monthly Bulletin, October 2000

European Central Bank, 'An Institutional Glossary of the Eurosystem', 2000

European Central Bank, 'Independence' at <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.el.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Central Bank, 'Tasks' at <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.el.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Central Bank, 'Sanctions' at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/sanctions/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Central Bank, 'Supervisory Sanctions' at <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/sanctions/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Central Bank, 'The transmission mechanism of monetary policy' at <https://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/transmission/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Central Bank, 'The Definition of Price Stability – Quantitative Definition' at <https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/pricestab/html/index.en.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Commission, 'State Aid to European Banks: Returning to Viability', in Competition State Aid Brief, Issue 2015-01, February 2015

European Court of Auditors, 'Single Supervisory Mechanism - Good start but further improvements needed', Provided to Countries in Difficulties', Special Report No 29/2016

European Court of Auditors, Special report No 18/2015, 'Financial assistance provided to countries in difficulties', 2015

European Court of Auditors, 'Mission and Objectives' at <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/MissionObjectives.aspx> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Court of Auditors, 'Work' at <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/ECAWork.aspx> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Court of Auditors, 'Legal Framework' at <http://www.eca.europa.eu/el/Pages/LegalFramework.aspx> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

European Ombudsman, 'Recommendations of the on the involvement of the President of the European Central Bank and members of its decision-making bodies in the 'Group of Thirty' (1697/2016/ANA)
European Parliament, Resolution of 22 November 2016 on the European Central Bank Annual Report for 2015 (2016/2063(INI))

European Parliament, Resolution of 10 March 2016 on the Banking Union – Annual Report 2015 (2015/2221(INI))

European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs, 'Report on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries (2013/2277(INI))', (2014a)

European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs, Monetary Dialogue with Mario Draghi, President of the ECB, Pursuant to Article 284(3) of the EC Treaty, Brussels, 23 September 2013

European Parliament, Rules of Procedure, 'VI. Committee on Economic and Monetary Affairs', 1, 3

European Parliament, Monetary Dialogue, Committees, ECON – Economic and Monetary Affairs' at <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/monetary-dialogue.html> ,
<http://www.europarl.europa.eu/parlArchives/comArch/com7/pubSheet.do?language=EN&body=ECON> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Ezzamel, M., 'Accounting, Control and Accountability; Preliminary Evidence from Ancient Egypt', *Critical Perspectives on Accounting*, 8, Dec 1997

Federal Reserve Bank of Chicago, 'The Federal Reserve's Dual Mandate', August 5, 2018' at <https://www.chicagofed.org/research/dual-mandate/dual-mandate> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Ferejohn, J., 'Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability', in Przeworski, A., Stokes, S.C, και Manin, B., (eds), 'Democracy, Accountability and Representation', Cambridge University Press, 1999, p. 131

Ferguson, N., «Ο Μεγάλος Εκφυλισμός – Πώς Παρακμάζουν οι Θεσμοί και Πεθαίνουν οι Οικονομίες» (Μτφ: Νίκου Ρούσσου), Εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα 2013

Fernandez - Huerga, A., 'The Economic Behavior of Human Beings: The Institutional/Post-Keynesian Model', *Journal of Economic Issues*, Vol. 42, No. 3, September 2008

Fidler, S., et al., 'EU Backs U.S. Delay on Basel Rules', *Wall Street Journal*, B2, 26-27 January 2013

Financial Stability Board, 'Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions', 2014·
at http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111104cc.pdf .

Financial Stability Board, 'Charter of the Financial Stability Board', June 2012· at <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf> .

Fisher, S., 'The costs and benefits of disinflation', in de Beaufort Wijnholds, J.O., Eijffinger, S.C.W. & Hoogduin, L.H. (eds), 'A Framework for Monetary Stability', Kluwer, 1994, p. 31-42

Fleckenstein, W. & Sheegan, F., 'Greenspan's Bubbles: The Age of Ignorance at the Federal Reserve', McGraw Hill 2008

Franck, T., 'The Power of Legitimacy Among Nations', Oxford University Press, New York 1990

Franck, T., 'Legitimacy in the International System', *American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4, October 1988, pp. 705-759

Franda, M., 'The United Nations in the Twenty-first Century: Management and Reform Processes in a Troubled Organization', Lanham, Maryland, U.S., Rowman & Littlefield, 2006

Fukuyama, F., 'The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution', Farrar, Straus and Giroux, New York 2011

G-20 Summits, G20 Seoul Summit, 'The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration', Seoul, November 12, 2010· at <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul.html> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019).

G-20 Summits, London Summit, 'Global Plan Annex: Declaration on Strengthening the Financial System', Statement Issued by the G20 Leaders, London, April 2, 2009·
at <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009ifi.html> (τελευταία πρόσβαση: 26.1.2019)

Gadinis, St., 'From Independence to Politics in Financial Regulation', *101 California Law Review* 327, 2013

Gailmard, S., 'Accountability and Principal-Agent Theory', Chapter prepared for the Oxford Handbook of Public Accountability, 2012

Garraghan, G., 'A Guide to Historical Method', Fordham University Press, New York 1946

Garicano, L. & Lastra, R.-M., 'Towards a New Architecture for Financial Stability: Seven Principles', 13, *Journal of International Economic Law*, 597, 2010, p. 609-13

Garrison, R., 'Introduction: The Austrian Theory in Perspective', in 'The Austrian Theory of the Trade Cycle and Other Essays', R. M. Ebeling Editions, 1996

Gerapetritis, G., 'Europe's new deal: a new version of an expiring new deal', *European Journal of Law and Economics*, Springer, 2013 Part 2.3

Gersen, J., 'Designing Agencies', in *Farber, D.-A. and Anne Joseph O. Connell*, 'Research Handbook on Public Choice and Public Law', Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishing 2010

Giavazzi, F. & Giovannini, A., 'Models of the EMS: Is Europe A Greater DM Area?' in Bryant, R. & Portes, R. (Eds.), *Global Macroeconomics: Policy Conflicts and Cooperation*, Macmillan, London 1987

Giavazzi, F. & Pagano, M., 'The Advantage of Tying One's Hands: EMS Discipline And Central Bank Credibility', *European Economic Review*, 32, p. 1055-1075

Gilpin, R., 'The Political Economy of International Relations', Princeton University Press, 1987

Glass, C., 'An Adventure in Constructive Finance', Doubleday, New York 1927

Glass, C., 'Proceedings and Debates of the Congress', Vol. 51, Issue 17, 1913

Goldberg, M., 'The FED's Dual Mandate: One Too Many?', 33 *Review of Banking & Financial Law* 343, 2013

Goodhart, Ch., 'The Evolution of Central Banks' Cambridge, MIT Press, 1988

Goodhart, C., 'The Changing Role of Central Banks', LSE Financial Markets Group Paper Series, Special Paper 197, December 2010, p. 2 et seq.

Goodhart, C., 'Notenbankunabhaengigkeit und Demokratie – Podiumdiskussion', in: Oesterreichische Nationalbank, Die bedeutung der Unabhaengigkeit der Notenbank fuer die Glaubwuerdigkeit der Europaeischen Geldpolitik, Volkswirtschaftliche Tagung 1997, Vienna, 1997

Goodley, S., 'European Central Bank mounts rescue for Italy and Spain – but sets its price - Letter to Italian PM Silvio Berlusconi demanded detailed list of reforms to timetable set by the bank', Guardian, August 8, 2011

Goodman, J. B., 'Monetary Sovereignty - The Politics of Central Banking in Western Europe', Cornell University Press, Ithaca and London 1992

Goodwin, D. – K., 'The Bully Pulpit: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and the Golden Age of Journalism', New York, Simon and Schuster, 2014

Goolsbee, A., 'The Volcker Way: Lessons from the Last Great Hero of Modern Finance', Foreign Affairs, January-February 2013

Gormley, L. and de Haan, J.. 'The Democratic Deficit of the European Central Bank', European Law Review 21(2), 1996, p. 95-112

Gorton, G. and Metrick, A., 'The Federal Reserve and Panic Prevention: The Roles of Financial Regulation and Lender of Last Resort', Journal of Economic Perspectives, Vol. 27, No 4, 2013, p. 45-64

Gortsos, Ch., 'The Single Supervisory Mechanism (SSM), Legal Aspects of the First Pillar of the European Banking Union', Nomiki Bibliothiki, Athens 2015

Gortsos, Ch., 'Last-Resort Lending to Solvent Credit Institutions in the Euro Area: A detailed Presentation of the Emergency Liquidity Assistance (ELA) Mechanism', ECEFIL Working Paper Series No 2013/8, June 2013· at <http://www.ecefil.eu//UplFiles/wps> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Greenspan, A., 'The Age of Turbulence', Penguin, Harmondsworth 2008

Greenspan, A., Statement before the Committee on banking, Finance, and Urban Affairs, U.S. House of Representatives, October 13, 1993, p. 1100-1107

Grilli, V., Masciandaro, D. & Tabellini, G., 'Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries', in *Economic Policy* 13 (October 1991), p. 341-392

Grimm, D., 'The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World', in Dobner, P. & Loughlin, M., 'The Twilight of Constitutionalism?', Oxford University Press, 2010

Gros, D., '5 Years of Monetary Dialogue', Briefing paper for the Monetary Committee of the European Parliament (2004)

Guynn, R., Nazareth, A. & Tahyar, M., 'Federal Reserve Emergency Intervention Authority: Old Tools Used in New Ways', in 'Financial Crisis Manual, A Guide to the Laws, Regulations and Contracts of the Financial Crisis', Chapter 1, Davis Polk & Wardwell LLP, September 2009

HM Treasury, Press Release: Government Publishes Financial Services Bill, 27/01/2012)· at http://www.hnil-treasury.gov.uk/press_08_1_2.htm (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Habermas, J., 'Για Ένα Σύνταγμα της Ευρώπης', Εκδόσεις Πατάκη (Μτφ: Σώτη Τριανταφύλλου), 2012, σελ. 91

Hadjimmanuil, C., 'Banking Regulation and the Bank of England', LLP, 1996

Hafer, R. W., 'The Federal Reserve System: An Encyclopedia, Greenwood Press, Westport 2005.

Hage, J., 'Comparative Law as Method and the Method of Comparative Law', SSRN Papers, Maastricht European Private Law Institute Working Paper N° 2014/11, 2014· at <https://ssrn.com/abstract=2441090> (τελευταία πρόσβαση: 5.7.2018)

Hansen, A., 'The Reports Prepared Under the Employment Act, in The Employment Act Past and Future', 97 National Planning Association, 1956

Harrison, G. & McKee, M., 'Experimental Evaluation of the Coase Theorem', *The Journal of Law & Economics*, Vol. 28, No. 3, University of Chicago Press, October 1985, p. 653-670· at https://www.jstor.org/stable/725349?seq=1#page_scan_tab_contents (τελευταία πρόσβαση: 5.7.2018)

Häuser, K., 'Gründung der Bank Deutscher Länder und Währungsreform', in *Geschichte der deutschen Kreditwirtschaft seit 1945*, Frankfurt 1998

Hausmann, J., 'Audit the Fed From an Austrian Perspective: Financial Reform Through an Unholy Coalition of Unwitting Misesians', in 58, St. Louis University Law Journal, 617, 2014

Havemann, J., 'The Financial Crisis of 2008', Encyclopaedia Britannica: at <https://www.britannica.com/topic/Financial-Crisis-of-2008-The-1484264> (τελευταία πρόσβαση: 5.7.2018)

Havrilesky, T., 'The Politicization of Monetary Policy: The Vice Chairman As the Administrations Point Man', Cato Journal 13, 1993, p. 137

Hetzel, R.& Leach, R., 'The Treasury-Fed Accord: A New Narrative Account', Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly Volume 87/1, Winter 2001

Higgins, R., 'The Reformation of International Law', in Rawlings, R. (edt.), 'Law, Society and Economy: Centenary Essays for the London School of Economics and Political Science 1895-1995', Oxford University Press, 1997

Hilbers, P., 'The IMF/World Bank Financial Sector Assessment Program', Economic Perspectives, February 23, 2001. at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc022301> (τελευταία πρόσβαση: 8.2.2019).

Hoffmann – Axthelm, L., 'The European Central Bank's Legal Accountability: the "OMT" Case', Transparency International EU, 23 June 2016

Hofstadter, R., 'The Age of Reform', Vintage Books, New York 1955

Hoover, H., 'The Memoirs of Herbert Hoover—The Great Depression, 1929–1941', Macmillan Press, New York 1952

Hubble, P., 'U.S. Agency Independence and the Global Democracy Deficit', 88 NYU Law Review 1802, 2013

Hülsmann, J., 'The Political Economy of Moral Hazard', Politicka Ekonomie, 2006

Hyman, S., 'Marriner S. Eccles: Private Entrepreneur and Public Servant', Graduate School of Business, Stanford University, California 1976

International Association of Penal Law, 'First International Congress of Penal Law (Brussels, 26-29 July 1926)', Revue internationale de droit pénal, 2015/1, Vol. 86, p. 251-254

International Court of Justice, Statute of the International Court of Justice·

at http://legal.un.org/avl/pdf/ha/sicj/icj_statute_e.pdf

(τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019)

International Court of Justice, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8th July 1996, 1. C.J. Reports 1996, p. 226, Dissenting Opinion of Judge Oda·

at <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf> , <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-10-EN.pdf>

(τελευταία πρόσβαση: 6.2.2019)

International Monetary Fund, ‘Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs)’, November 15, 2018·

at <https://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx>

(τελευταία πρόσβαση: 25.11.2018)

International Monetary Fund, ‘Articles of Agreement of the International Monetary Fund’, April 2016

International Monetary Fund, ‘Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles’, Adopted by the Interim Committee on September 26, 1999

International Organization of Securities Commissions, ‘Objectives and Principles of Securities Regulation’, June 2010

International Association of Insurance Supervisors, ‘IAIS Insurance Core Principles’, November 2017

International Organization of Supreme Audit Institutions, ‘ISSAI 200 – Fundamental Principles of Financial Auditing’, Adopted by XXI INCOSAI 2013, Beijing, China

International Organization of Supreme Audit Institutions, ‘ISSAI 20: Principles of Transparency and accountability’, Approved at XXth Congress of INTOSAI, Johannesburg 2010

International Organization of Supreme Audit Institutions, ‘ISSAI 21: Principles of Transparency and accountability’, Approved at XXth Congress of INTOSAI, Johannesburg 2010

Issing, O., ‘Communication and Transparency- How Do Central Banks Meet These Demands?’, speech by Otmar Issing, Frankfurt, 18 January 2006

Issing, O., 'The Eurosystem: Transparent and Accountable or "Willem in Euroland"', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 3, pp. 503–19, September 1999.

Issing, O., 'The European Central Bank as a New Institution and the Problem of Accountability', *Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln*, No 19, 24 March 1998

Ivry, B., Keoun, B. & Kuntz, P., 'Secret Fed Loans Gave Banks \$13 Billion Undisclosed to Congress', *Bloomberg*, November 27, 2011· at <http://www.bloomberg.com/news/2011-11-28/secret-fedloans-undisclosed-to-congress-gave-banks-1-3-billion-in-income.html> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Jabbara, J. & Dwivedi, O., in 'Public Service Accountability: A Comparative Perspective', *Kumarian Press, Hartford*, 1989

Jabko, N., 'The politics of central banking in the United States and in the European Union', *NEWGOV*, Project No CIT1 – CT – 2004 – 506392, June 2005

Jaklic, K., 'Constitutional Pluralism in the EU', *Oxford University Press, Oxford* 2013

Jalil, A., 'A New History of Banking Panics in the United States, 1825-1929: Construction and Implications', *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 7, July 2015, p. 295-330.

Jancic, D., *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis: Resilience or Resignation?*, *Oxford University Press*, 2017

Jellinek, G., 'Die Lehre von den Staatenverbindungen', *Verlag von O. Haering, Wien* 1882

Johnson, R., 'Historical Beginnings: The Federal Reserve', *Mary Jane Coyle ed.*, 1999

Kelsen, H., 'General Theory of Law and State', *Harvard University Press, Cambridge* 1949

Keynes, J. - M., 'The Monetary Policy of the Labour Party', in *Band 21 der Collected Writings of John Maynard Keynes*, *Moggridge, D. (edt.)*, *Macmillan, London* 1982

Keynes, J. - M., 'A Tract on Monetary Reform', *Macmillan, London* 1923

Koenig, E., et al. (eds), 'The Taylor Rule and the Transformation of Monetary Policy', Hoover Press, Stanford, 2012

Koskenniemi, M., 'The Lady Doth Protest Too Much' Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law', The Modern Law Review, Vol. 65, No 2, June 2008, pp. 159-175

Krisch, N., 'Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law', Oxford Scholarship Online, January 2011

Kumm, M., 'Who is the Final Arbitrer of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice', 36 Common Market Law Review 1999, p. 351-386

Kydland, F. και Prescott, E., 'Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans', The Journal of Political Economy, Vol. 85, Issue 3, p. 473-492, June 1977

Kynaston, D., 'Till Time's Last Sand, A History of Bank of England, 1694 – 2013', Bloomsburry Publishing, 2017

Kynaston, D., 'The City of London - Vol. IV – A Club No More, 1945-2000', Pimlico, London 2001.

Labonte, M., 'Changing the Federal Reserve's Mandate: An Economic Analysis', 1, Congressional Research Service, R41656, 2012

Landis, J., 'The Administrative Process', Yale University Press, 1938

Lastra, R.-M., 'The Evolution of the European Central Bank', Fordham International Law Journal, 2012, p. 1260 et seq.

Lastra, R.-M. & Wood, G., 'The Crisis of 2007-2009: Nature, Causes and Reactions', 13, Journal of International Economic Law, 2010, p. 531

Lastra, R.-M., 'Legal Foundations of International Monetary Stability', Oxford University Press, 2006

Lastra, R.-M. (edt.), 'The Reform of the International Financial Architecture', International Banking, Finance and Economic Law Series, Kluwer Law International, The Hague-London-New York 2001.

Lastra, R.-M., 'European Monetary Union and Central Bank Independence', in M. Andenas, L. Gormley, C. Hadjiemmanuil and I. Harden (eds.), European Economic and Monetary Union: The Institutional Framework, London: Kluwer Law International, 1997

Lastra, R.-M., 'Central Banking and Banking Regulation', LSE Publications, 1996, p. 249-286

Lastra, R.-M., 'The Independence of the European System of Central Banks', 33 *Harvard International Law Journal* 475, 1992

Lawson, G., 'Federal Administrative Law', Sixth Edition, Chapter, 1, WEST 2013

League of Nations, 'Brussels Financial Conference 1920 - The Recommendations and their Application. A Review after Two Years', Dec 1922, Vol. 1

Levy, D. A., 'Does an independent central bank violate democracy?', *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, No 2, 1995

Lewis, W. - A., 'Economic Survey, 1919-1939', Unwin, London, 1949

'*Liikanen Report*', High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector Chaired by Erkki Liikanen, Final Report, Brussels, 2 October 2012

Lindstedt, C. & Naurin, D., 'Transparency Against Corruption: A Cross-Country Study', Manuscript, 2006 at <http://www.pol.gu.se/Person.asp?PersonId=119> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Loughlin, M., 'Ten Tenets of Sovereignty', in Walker, N. (ed.), 'Sovereignty in Transition', Hart Publishing, Oxford 2003, p. 55-86

Louis, J. - V., 'A Legal and Institutional Approach for Building a Monetary Union', *Common Market Law Review*, 1998

Luhmann, N., 'Legitimation durch Verfahren', 6th ed., Frankfurt auf Main, Suhrkamp 2006

MacCormick, N., 'Risking Constitutional Collision in Europe', 18 *Oxford Journal of Legal Studies* 1998, p. 517-532

MacCormick, N., 'The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now,' 1 *European Law Journal* 1995, p. 259-266

MacCormick, N., 'Beyond the Sovereign State', *Modern Law Review*, Vol. 56, No 1, 1993, p. 1-18

Majone, G., '*Regulating Europe*', Routledge, London 1996

Mandanis Schooner, H., 'The Role of Central Banks in Bank Supervision in the United States and the United Kingdom', 28 *Brooklyn Journal of International Law* 2, 2003

Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S., 'Introduction', in Przeworski, A., Stokes, S. and Manin, B. (eds.), 'Democracy, Accountability and Representation', Cambridge University Press, Cambridge, 1999

Marshall, G., 'The Constitution: Its theory and interpretation', in *V. Bogdanor*, *The British Constitution in the twentieth century*, OUP/British Academy 2004

Marx, K., 'Zur Kritik der Politischen Ökonomie', Progress Publishers, Moscow 1859

Mayhew, D., 'Congress: The Electoral Connection', Yale University Press, New Haven, 1974

McAdoo, W. - G., 'Crowded Years: The Reminiscences of William G. McAdoo', Houghton Mifflin, Boston 1931.

McCallum, B., 'Crucial Issues Concerning Central Bank Independence', NBER Paper 5597, Washington 1996

McDonald, F., 'The American Presidency: An Intellectual History', University Press of Kansas, 1994

McNamara, K., 'The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union', Ithaca: Cornell University Press, 1999

Metzger, G., 'Embracing Administrative Common Law', 80 *George Washington Law Review*, 2012, p. 1293-1370

Michaels, R., 'Global Legal Pluralism', *Annual Review of Law and Social Science*, 5, 2009, p. 243-262

Miller, A., 'An Inquiry into the Relevance of the Intentions of the Founding Fathers', 27 *Arkansas Law Review*, No 4, Winter 1973

Moravcsik, A., 'Is There a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis', 39 *Government & Opposition* 336, 2004

Moravcsik, A., 'In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union', 40 *Journal of Common Market Studies* 603, 2002

Morrison, A., 'OMB Interference with Agency Rulemaking: The Wrong Way to Write a Regulation', 99 *Harvard Law Review* 1059-1064, 1986

Nathan, R., 'The Administrative Presidency', John Wiley & Sons Canada, Limited, 1983

National Academy of Public Administration, 'Presidential Management of Rulemaking in Regulatory Agencies : a report by a panel of the National Academy of Public Administration', The Academy, Washington D.C. 1987

Naurin, D., 'The European Central Bank - independent and accountable?', in *Gustavsson, S., Karlsson, C. & Persson, Th.* (eds), 'The Illusion of Accountability in the European Union', Routledge 2009

Naurin, D., 'Transparency, Publicity, Accountability – The Missing Links', Paper for the CONNEX – RG 2 workshop on 'Delegation and Mechanisms of Accountability in the EU', Uppsala, 8-9 March 2007

Nolan, C. & Schaling, E., 'Monetary Policy Uncertainty and Central Bank Accountability', Bank of England Working Paper Series No. 54, 1996

Nixon, S., 'HSBC's Unfamiliar Capital Problem', Wall Street Journal, 4 March 2013

O' Neil, P., 'Essentials of Comparative Politics', W.W. Norton & Company Editions, New York 2010

OECD, National Accounts of OECD Countries, 1953-1969

Oxford English Dictionary, 2nd Edition, 1989

Padoa-Schioppa, T., 'An Institutional Glossary of the Eurosystem', ECB Online, 2000

Parkin, M.: 'Central Bank Laws and Monetary Policy Outcomes: A Three Decade Perspective', University of Western Ontario, December 2012

Paul, R., 'End the Fed', Grand Central Publishing, 2009

Pernice, I., 'Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration-German Constitution and "Multilevel Constitutionalism"', in *Riedel, E.* (Hrsg.), 'German Reports on Public Law Presented to the XV International Congress on Comparative Law', Bristol 1998

Persson, T. & Tabellini, G., 'Designing Institutions for Monetary Stability', Carnegie-Rochester Series on Public Policy, 1993

Pildes, R. & Sunstein, C., 'Reinventing the Regulatory State', *University of Chicago Law Review*, Vol. 62, Issue I, Article 1, 1995

Plescia, J., 'Accountability and Immunity in Roman Law', *The American Journal of Legal History*, Vol. 45, No 1, January 2001, p. 51-70

Plessis, A., 'The history of banks in France', in Pohl, M. (ed.), *Handbook on the History of European Banks*, Edward Elgar, 1994

Poiares Maduro, M., 'Three Claims of Constitutional Pluralism', in Avbelj, M. & Komárek, J., 'Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond', *Studies of the Oxford Institute of European and Comparative Law*, 2012

Poiares Maduro, M., 'Courts and Pluralism: Essay on a Theory of Judicial Adjudication in the Context of Legal and Constitutional Pluralism', in *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Dunoff, J. & Tratchman, J. (eds), Cambridge University Press, 2009, p.. 356-379

Pollmann, M., Potters, J. & Trautmann S., 'Risk taking by agents: The role of ex-ante and ex-post accountability', *Elsevier, Economics Letters*, Volume 123, Issue 3, June 2014, p. 387-390

Pollack, M. A., 'Delegation, agency, and agenda-setting in the European Community', *International Organization* 51, 1997, p. 99-134

Popper, K. R., 'The Open Society and Its Enemies – Volume I – Plato', Routledge & Kegan Paul, London 1966 (Reprinted)

Porter, T., 'The Federal Reserve's Catch-22: A Legal Analysis of the Federal Reserve's Emergency Powers', *13 North Carolina Banking Institute Journal* 483, 2009

Powell, G., 'America's Central Bank: The History and Structure of the Federal Reserve', Speech At the West Virginia University College of Business and Economics Distinguished Speaker Series, Morgantown, West Virginia, March 28, 2017· at <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/powell20170328a.htm> (τελευταία πρόσβαση: 9.8.2018)

Ptak, R., 'Neoliberalism in Germany: Revisiting the Ordoliberal Foundations of the Social Market Economy', in Mirowski, P. & Plehwe, D., 'The Road From Mont Pèlerin: The Making of The Neoliberal Thought Collective', Harvard University Press, Cambridge 2009

Ramirez, S., 'Dodd-Frank as Maginot Line', 15 *Chapman Law Review* 109, 2011

Ramirez, S., 'Depoliticizing Financial Regulation', 41 *William & Mary Law Review*, 2001

Rasmussen Reports, '75% Favor Auditing The Fed', July 29, 2009

Reserve Bank of New Zealand, Policy Targets Agreement, 26 March 2018

Rich, W., 'Modern Constitutional Law-Vol. 3-Government Structure', Third Edition, WEST, 2011

Roberts, J., 'Accountability in Athenian Government', University of Winsconsin Press, Madison 1982

Rogoff, K. & Sibert, A., 'Equilibrium Political Business Cycles', *Review of Economic Studies*, 55, January 1988, p. 1-16

Rogoff, K., 'The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target', *Quarterly Journal of Economics* 100, 1985, p. 1169-1189

Roosevelt, F. D., 'Campaign Address on Progressive Government', Sept. 13, 1932, in 'The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt - The Genesis of the New Deal - 1928-1932', 1938, p. 752

Rorty, R., 'The historiography of philosophy', in *Rorty, R. et al.*, 'Philosophy in history', Cambridge University Press, 1984

Rothbard, M., 'Man, Economy, and State With Power and Market', Scholar's Edition, 2009

Rubin, E., 'Getting Past Democracy', 149 *University of Pennsylvania Law Review* 711, 2001

Sabeel Rahman, K., 'Envisioning the Regulatory State: Technocracy, Democracy, and Institutional Experimentation in the 2010 Financial Reform and Oil Spill Statutes', 48 *Harvard Journal on Legislation* 555, 2011

Sabel, B., 'Basel III Framework: US/EU Comparison', *Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation*, September 27, 2013

Salsman, R., 'The Financial Crisis Was A Failure Of Government, Not Free Markets', *Forbes*, Sept. 19, 2013.

at <https://www.forbes.com/sites/richardsalsman/2013/09/19/the-financial-crisis-was-a-failure-of-government-not-free-markets/#269c216c51c3>

Santoni, G. J., 'The Employment Act of 1946: Some History Notes, 6 Federal Reserve Bank of St. Louis, 1986

Sapiro, I., 'The institutionalization of European administrative space', in Stone Sweet, A., Sandholz, W. και Fliegstein N. (eds), 'The Institutionalisation of Europe', Oxford University Press, 2001

Sargent, T., 'Rational expectations', The New Palgrave: A Dictionary of Economics, Vol. 4, 1987, p. 76–79

Satterlee, H. – L., 'J. Pierpont Morgan: An Intimate Portrait', Macmillan, New York 1939

Sayers, R., 'Modern Banking', Clarendon Press, 1967

Scharpf, F., 'Political Legitimacy in a Non-optimal Currency Area', Max-Planck Institut Für Gesellschaftfforschung, MPIfG Discussion Paper 13/15, Köln, October 2013

Scharpf, F., 'Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU', Max-Planck Institut Für Gesellschaftfforschung, MPIfG Working Paper 2003/1, Köln, February 2003

Schedler, A., 'Conceptualizing Accountability', in *Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M.* (eds.), 'The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies', 14; Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999

Schmidt, V., 'Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and "Throughput"', 61 Political Studies 2013

Schultz Bressman, L., & Thompson, R., 'The Future of Agency Independence', 63 Vanderbilt Law Review 599, 2010

Scott, K., 'The Patchwork Quilt: State and Federal Roles in Bank Regulation', 32 Stanford Law Review 687, 1980

Scull, B., 'The Fourth Branch: The Federal Reserve's Unlikely Rise to Power and Influence', Praeger Publishers, Westport 2005

Seidman, G., 'The Origins of Accountability: Everything I Know About the Sovereign's Immunity, I Learned From King Henry III', 49 St. Louis University Law Journal, 2005, p. 393-480

Sheller, H., 'The European Central Bank. History, Role and Functions', European Central Bank-Eurosystem, 2006

Shelton, D., 'Soft Law', in Handbook Of International Law, Routledge Press, 2008

Silber, W., 'Volcker: The Triumph of Persistence', Bloomsbury Press, 2012

Simantiras, N., 'A Common Culture in European Legal Education?—A Constitutional Approach of Applied Pluralism', in Helleringer, G./Purnhagen, K. (eds.), 'Towards A European Legal Culture', Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, p. 223 et seq.

Simonhoff, H., 'Saga of American Jewry, 1865-1914: Links Of an Endless Chain', Arco Publishing Co., 1959

Singleton, J., 'Central Banking in the Twentieth Century', Cambridge University Press, 2011

Skowronek, S., 'Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920', Cambridge University Press, 1982

Slaughter, A. - M., 'A New World Order', Princeton University Press, 2004

Slaughter, A. - M., 'Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks', 39 Government & Opposition Monitor 159, 2004

Slaughter, A. - M., 'Sovereignty and Power in a Networked World Order', 40 Stanford International Law Journal 2004, pp. 283-327

Slaughter, A. - M., 'The Accountability of Government Networks', 8 Indiana Journal of Global Legal Studies 347, 2001

Slaughter, A. - M., 'Governing the Global Economy through Government Networks', in Byers, M. (edt.), 'The Role of Law in International Politics - Essays in International Relations and International Law', Oxford University Press, Oxford 2000

Smale, P., 'Structure and Functions of the Federal Reserve System', Congressional Research Service, November 2010

Smith, A., 'The Wealth of Nations', Book I, Shine Classics (1776, reprinted 2014)

Smith, V., 'The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative', Liberty Press (1936, reprinted 1990)

Sproul, A., 'The Accord-A Landmark in the First Fifty Years of the Federal Reserve System', 46 Federal Reserve Bank of New York, Monthly Review, November 1964

Stevens, L. & Patrick, M., 'In Europe, Banks Primp Their Models', Wall Street Journal, 21 February 2013

Stewart, R., 'The Reformation of American Administrative Law', 88 Harvard Law Review, 1667, 1975

Stewart, R. and Sunstein, C., '*Public Programs and Private Rights*', 95 Harvard Law Review 1193, 1982

Stone, G., Seidman, L.-M., Sunstein, C., Tushnet & M., Karlan, P., 'Constitutional Law', Sixth Edition, Chapter IV, Wolters Kluwer 2009

Strauss, P., 'The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch', 84 Columbia Law Review 573, 1984, in Symposium: 'The Independence of Independent Agencies, Duke L.J., 1988, p. 215-299

Sue, P., 'Reform of the Federal Reserve System in the Early 1930s: The Politics of Money and Banking', Garland, 1993

Sunstein, C., 'Constitutionalism After the New Deal', 101 Harvard Law Review 421, 1987.

Sunstein, C., 'Interest Groups in American Public Law', 38 Stanford Law Review 29, 1985

Swanson, E., 'Federal Reserve Transparency and Financial Market Forecasts of Short-Term Interest Rates', Board of Governors of the Federal Reserve, JEL Classification: E52, E58, E43, E44, Version 1.2, February 9, 2004

Sylla, R., 'The Autonomy of Monetary Authorities: the Case of the U.S. Federal Reserve System', in Toniolo, G. (Hrsg.), 'Central Banks' Independence in Historical Perspective', Berlin, New York, Walter de Gruyter, 1988

Sztucki, J., 'Reflections on International "Soft Law"', in Ramberg, G., et al. (eds.), Festschrift Till Lars Hjerner. Studies in International Law', Norstedts, Stockholm 1990

Teigland, R. et al., 'The Rise and Development of FinTech: Accounts of Disruption from Sweden and Beyond', Routledge 2018

Temin, P., 'Lessons from the Great Depression', Lionel Robbins Lectures Series, MIT Press, 1991

Ter Kuile, G., Wissink, L. & Bovenschen, W., 'Tailor-Made Accountability Within the Single Supervisory Mechanism', *Common Market Law Review* 52(1), 155-189, 2015, p 167 et seq.

Tett, G., 'Hidden in Plain Sight: The Problem of Silos and Silences in Finance', in *The Occupy Handbook*, (edt.: Janet Byrne), Back Bay Books, New York 2012

The Economist, 'Crash Course - The origins of the financial crisis', Sep 7th, 2013· at <https://www.economist.com/news/schoolsbrief/21584534-effects-financial-crisis-are-still-being-felt-five-years-article>

The Economist, 'A Survey of the World Economy: The Navigators', Sep 25th 1999, No. 8138, p. 352

The Federal Reserve Bank of Minneapolis, 'Born of a Panic: Forming the Fed System - The Region - Publications & Papers', 2014

The World Bank, 'The Worldwide Governance Indicators Project' at <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (τελευταία πρόσβαση: 27.9.2018)

Tietmeyer, H., 'International Cooperation and Coordination in the Area of Financial Market Supervision and Surveillance', Report by the President of the Deutsche Bundesbank, February 11, 1999

Tietmeyer, H., 'The role of an independent central bank in Europe', in *Downes, P. & Vaez-Zadeh, R.* (eds), 'The Evolving Role of Central Banks', International Monetary Fund, Central Banking Department, Washington 1991

Toniolo, G., 'Central Banks' Independence in Historical Perspective', De Gruyter, Berlin 1988

Trooboff, P., 'Clarifying the distinction between jure imperii and jure gestionis', *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, 1986

Trichet, J. - C., 'The euro after two years', in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, 2001, p. 1 -13

Tully, S. 'Corporations and International Law Making', Transnational Publishers Inc., 2007

Tyler, T., 'Why People Obey the Law', Yale University Press, New Haven 1990

Urch, E., 'The Law Code of Hammurabi', American Bar Association Journal 15, July 1929

U.S. Government Accountability Office, Fiscal Year 2019 Performance Plan, GAO-18-308SP: Published: May 31, 2018

U.S. Government Accountability Office, Testimony Before the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Financial Services, House of Representatives, 'Financial Stability Oversight Council – Status of Efforts to Improve Transparency, Accountability and Collaboration', September 2014

U.S. Government Accountability Office, 'International Financial Reforms- U.S. and Other Jurisdiction's Efforts to Develop and Implement Reforms', Report to Congressional Addressees, April 2014

U.S. Government Accountability Office, 'Foreclosure Review – Regulators Could Strengthen Oversight and Improve Transparency of the Process', Report to Congressional Requesters, April 2014

U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, 'Financial Institutions – Causes and Consequences of Recent Bank Failures', January 2013

U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, 'Financial Regulatory Reform – Financial Crisis Losses and Potential Impacts of the Dodd-Frank Act', January 2013

U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters, 'Financial Stability – New Council and Research Office Should Strengthen the Accountability and Transparency of their Decisions', September 2012

U.S. Government Accountability Office, Report to Congressional Addressees, 'Federal Reserve Bank Governance – Opportunities Exist to Broaden Recruitment Efforts and Increase Transparency', October 2011

U.S. Government Accountability Office, 'Report to Congressional Requesters – Financial Crisis: Review of Federal Reserve System Financial Assistance to American International Group, Inc.', September 2011

U.S. Government Accountability Office, 'GAO at a glance' at <http://www.gao.gov/about/>

U.S. Government Accountability Office, 'Performance Planning and Measures' at <http://www.gao.gov/about/perfmeasures.html>

Van Rompuy Report: 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union', EUCO 120/12 (2012)

Verdier, P.-H., 'Transnational Regulatory Networks and Their Limits', 34 *Yale Journal Of International Law*, 113, 2009

Vienna Convention on the Law of Treaties, Concluded at Vienna on 23 May 1969·

at <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 8.2.2019).

von Hayek, F.-A., 'Law, Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy', Routledge Classics, 2013 (First Published: 1973)

von Hayek, F.-A., 'Denationalisation of Money: The Argument Refined, An Analysis of Theory and Practice of Concurrent Currencies', The Institute of Economic Affairs, Third Edition, London 1990 (First Published: 1976)

Von Mises, L., 'The Theory of Money and Credit' (translated by Batson, J. E.) Von Mises Institute, Yale University Press, 1953 (originally published in 1912)

Walker, G., 'International Banking Regulation: Law, Policy and Practice', International Banking, Finance and Economic Law Series, Kluwer Law International, The Hague -London- New York 2001

Walker, N., 'Beyond Boundary Disputes and Basic Grids: Mapping the Global Disorder of Normative Orders', *International Journal of Constitutional Law*, 6, 2008, p. 373-396

Walker, N., 'Late Sovereignty in the European Union, in Neil Walker, *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing 2003, p. 1-33.

Walzer, M., 'The Legal Codes of Ancient Israel', in *Shapiro, I.*, 'The Rule of Law', New York University Press, 1994, p. 101-119

Waters, T., & Waters, D., 'Weber's Rationalism and Modern Society', Palgrave Books 2015

Weaver, R., Friedland, S., Hancock, C., Fair, B., Knechtle, J., Rosen, R., 'Constitutional Law: Cases, Materials & Problems, Second Edition, Wolters Kluwer, 2011

Weber, F., in Fase, M., Feldman, G. και Pohl, M., 'How to write the history of a bank', Ashgate, 1995

Weber, M., 'Rechtssoziologie' (Edt.: Winckelmann, J.), Luchterhand, Neuvied 1973

Weber, M., Die Drei Reinen Typen der Legitimen Herrschaft, Preussische Jahrbücher 187, 1-2, 1922

Weigand, F., 'Investigating the Role of Legitimacy in the Political Order of Conflict-Torn Spaces', LSE International Development, Working Paper SiT/WP/04/15, April 2015

Weiler, J., 'Europe in Crisis – on "Political Messianism", "Legitimacy" and the "Rule of Law"', Singapore Journal of Legal Studies, 2012, p. 248–268

Weiler, J., 'The Constitution of Europe: "Do the New Cloths Have an Emperor?" and other Essays on European Integration', Cambridge University Press, 1999

Weiler, J., 'Europe: The Case Against the Case of Statehood', European Law Journal, Vol. 4, No.1, 1998, p. 43-62

Wessel, D., 'In FED We Trust: Ben Bernanke's War On the Great Panic', Three Rivers Press, New York 2009

Whitehouse, M., 'Paul Warburg's Crusade to Establish a Central Bank in the United States', The Region, May 1989

Wilkinson, M., 'Constitutional Pluralism: Chronicle of a Death Foretold?', European Law Journal, 23 (3-4), 2017, p. 213-233

Wilmarth, Jr., A., 'The Transformation of the U.S. Financial Services Industry, 1975-2000: Competition, Consolidation, and Increased Risks', University of Illinois Law Review 215, 2002

Wilson, W., 'Congressional Government: A Study In American Politics', Transaction Publishing, New Brunswick and London 1981

Yago, K., Asai, Y. & Itoh, M. (edt.), 'History of the IMF: Organization, Policy, and Market', Springer, 2015

Zaring, D., 'Administration by Treasury', 95 Minnesota Law Review 187, 2010, p. 238

Zaring, D., 'International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Institutions', 33 Texas International Law Journal 281, 1998

Zeleny, J., & Andrews, E., in 'Obama Warns of Prospect for Trillion-Dollar Deficits', New York Times, Jan. 7, 2009

Zilioli, C. & Selmayr, M., 'The Law of the European Central Bank', Hart Publishing, 2001

* * *