



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΕΘΝΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ, ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ
ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ



Θέμα:

Η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την Ευρωπαϊκή
Κεντρική Τράπεζα στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού
Μηχανισμού και ο δικαστικός έλεγχος των οργάνων της

από

Ιωάννα Δημητρακάκη

1214M036

Επιβλέπων καθηγητής: Χρήστος Γκόρτσος

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2015

ΑΘΗΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η καθιέρωση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, στα πλαίσια του οποίου ανατέθηκαν στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ειδικά καθήκοντα αναφορικά με την προληπτική εποπτεία ορισμένων φορέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος, αποτελεί αναμφισβήτητα ένα σημαντικό βήμα προς την υλοποίηση μιας ουσιαστικής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Η πολυπλοκότητα της εποπτείας που ασκεί η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού επέβαλε τον εξοπλισμό της με ιδιαίτερα ευρεία εξουσία παρέμβασης στη λειτουργία των εποπτευόμενων οντοτήτων. Για την αποτελεσματική επιτέλεση του δύσκολου έργου της, η εποπτική αρχή διαθέτει ένα ευρύ πλέγμα εξουσιών, το οποίο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως εποπτική πολυπραγμοσύνη. Στις εξουσίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας περιλαμβάνονται ρυθμιστικές αρμοδιότητες για την εξειδίκευση των τεχνικών εποπτικών ζητημάτων, εποπτικές αρμοδιότητες πρόληψης και καταστολής όπως αρμοδιότητες ανακριτικής ή εισαγγελικής φύσεως, κατάσχεση αποδεικτικών στοιχείων, λήψη καταθέσεων και διενέργεια επιτόπιων επιθεωρήσεων κυρίως όμως της παραχωρηθήκε μια άτυπη «δικαστική» εξουσία να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις στις εποπτευόμενες οντότητες.

Η παρούσα διπλωματική παρουσιάζει αναλυτικά το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο βάσει του οποίου η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα δύναται να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις στις εποπτευόμενες οντότητες στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Στο πρώτο μέρος της εργασίας αναλύονται διεξοδικά οι προϋποθέσεις επιβολής των διοικητικών κυρώσεων, σε τι συνίστανται αυτές οι κυρώσεις καθώς και το πλαίσιο συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις αρμόδιες εθνικές εποπτικές τραπεζικές αρχές του κάθε επιμέρους συμμετέχοντος κράτους για τις περιπτώσεις παραβάσεων που η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα παρόλο που θεωρεί πως πρέπει να επιβληθούν κυρώσεις, δεν διαθέτει την εξουσία να τις επιβάλλει λόγω της φύσης της παράβασης ή του αποδέκτη της κύρωσης. Επιπλέον, περιγράφονται οι κατ' ιδίαν εγγυήσεις που θα πρέπει να διέπουν την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων όπως είναι οι αρχές της νομιμότητας, της αναλογικότητας, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης και πρόσβασης στον φάκελο των στοιχείων κατά την εποπτική προδικασία με ιδιαίτερη έμφαση στο δικαίωμα της δικαστικής προστασίας και της δίκαιης δίκης.

Στο δεύτερο μέρος περιγράφονται διεξοδικά οι μηχανισμοί όπου δύναται να προσφύγουν τα θιγόμενα, από την εποπτική απόφαση, πρόσωπα, προκειμένου να πραγματοποιηθεί ο έλεγχος της και ενδεχομένως η αναθεώρησή της. Αναλύονται τόσο η δυνατότητα της προσφυγής στον εξωδικαστικό μηχανισμό της εσωτερικής διοικητικής επανεξέτασης της εποπτικής απόφασης από το διοικητικό συμβούλιο επανεξέτασης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας όσο και τα χρονοβόρα ένδικα βοηθήματα που έχει στη διάθεσή τους τα θιγόμενα πρόσωπα στο επίπεδο της ενωσιακής αλλά και της εθνικής έννομης τάξης κατά της εκτελεστής εποπτικής απόφασης. Τέλος, ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην εποπτική ευθύνη των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και περιγράφονται αναλυτικά οι αξιώσεις που τα θιγόμενα πρόσωπα μπορούν να εγείρουν λόγω μιας πλημμελούς εποπτικής απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων.

Η έλλειψη βιβλιογραφίας και νομολογίας κατά το χρόνο συγγραφής αποτέλεσε τη βασική δυσκολία κατά την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Για αυτό το λόγο, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερος τους ανθρώπους που με συνέδραμαν με τις γνώσεις τους σε αυτό το δύσκολο έργο. Καταρχάς, θα ήθελα να ευχαριστήσω από καρδιάς τον καθηγητή κ.Χρήστο Γκόρτσο που μου εμπιστεύτηκε τη τόσο απαιτητική θεματική ενότητα της επιβολής διοικητικών κυρώσεων στις εποπτευόμενες οντότητες και του δικαστικού έλεγχου των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας στο πλαίσιο του ΕΕΜ (ενός φλέγοντος ζητήματος που μελλοντικά θα απασχολήσει έντονα την ενωσιακή έννομη τάξη). Η ανεκτίμητη επιστημονική του βοήθεια, οι υποδείξεις του και η συνεχής υπομονετική καθοδήγησή του με βοήθησαν να κατανοήσω τις θεμελιώσεις αρχές του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου και συνέβαλλαν τα μέγιστα για το τελικό αποτέλεσμα της παρούσας εργασίας.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τους καθηγητές κ.Βασίλη Τζέμο και κ.Κωνσταντίνο Γιαννακόπουλο που με την ευγενική καθοδήγησή τους και το βάθος των γνώσεών τους με βοήθησαν να κατανοήσω τον τρόπο λειτουργίας της δικαστικής προστασίας κατά των ενωσιακών πράξεων στην εθνική έννομη τάξη.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	7
B. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός ως ο πρώτος σε ισχύ πυλώνας της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης.	10
1. Το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο που καθιερώνει τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό	10
2. Η ανάθεση στην ΕΚΤ ειδικών καθηκόντων μικρο-προληπτικής εποπτείας ορισμένων φορέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος	11
3. Οι εξουσίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού	13
Γ. Η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ	15
1. Οι διοικητικές κυρώσεις στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο	15
1.1. Η έννοια και ο σκοπός επιβολής των διοικητικών κυρώσεων	15
1.2. Η διάκριση των διοικητικών μέτρων από τις διοικητικές κυρώσεις	16
1.3. Η έννοια της ευθύνης εξ ιδίων πράξεων και της πταισματικής ευθύνης στις διοικητικές κυρώσεις	17
1.4. Οι διοικητικές κυρώσεις ως μορφή χρηματικών κυρώσεων	18
1.5. Η λειτουργία των διοικητικών κυρώσεων στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο	18
2. Η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ κατά την άσκηση των καθηκόντων της	19
2.1. Η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων στο πλαίσιο του ΕΣΚΤ	19
2.2. Η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων στο πλαίσιο του ΕΕΜ.	20
α. Το καθεστώς πριν την θέσπιση του ΕΕΜ	20
β. Μία συνολική επισκόπηση του (ευρωπαϊκού) κανονιστικού πλαισίου που αναθέτει στην ΕΚΤ την εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων στο πλαίσιο του ΕΕΜ.	21
γ. Οι τροποποιήσεις των Κανονισμών (ΕΚ) αριθ.2532/1998 και 2157/1999	21
3. Η εφαρμογή του κριτηρίου της σημασίας των εποπτευόμενων οντοτήτων	22
4. Η παράβαση των άμεσα εφαρμοστέων διατάξεων της ευρωπαϊκής τραπεζικής νομοθεσίας	22
α. Οι προϋποθέσεις επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ	22
β. Οι εφαρμοστέοι διαδικαστικοί κανόνες	24
γ. Οι επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις	24
5. Η συνεργασία της ΕΚΤ και των ΕΑΑ στο πλαίσιο του ΕΕΜ	25
α. Οι βασικές αρχές της συνεργασίας	25
β. Η καθιέρωση συνεργασίας ως προς τον καταμερισμό των εξουσιών εκτέλεσης και επιβολής κυρώσεων	26
6. Η παράβαση των νομικών πράξεων της ΕΚΤ	27
α. Οι προϋποθέσεις επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ	27
β. Οι εφαρμοστέοι διαδικαστικοί κανόνες	29
γ. Οι επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις	29
7. Το στάδιο διερεύνησης της εικαζόμενης παράβασης	30
8. Η συμμετοχή της εποπτευόμενης οντότητας στην εποπτική διαδικασία	31
8.1. Η εκπροσώπηση της εποπτευόμενης ενώπιον της ΕΚΤ	31
8.2. Η τήρηση των διαδικαστικών δικαιωμάτων ενώπιον της ΕΚΤ πριν την έκδοση της εποπτικής απόφασης	31

α) Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης	31
β) Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα	33
γ) Το γλωσσικό καθεστώς διεξαγωγής της εποπτικής διαδικασίας	34
9. Το στάδιο έκδοσης της εποπτικής απόφασης κατά τη διακριτική ευχέρεια της ΕΚΤ	35
10. Η προβλεπόμενη διαδικασία σε περίπτωση διαφωνίας συμμετέχοντος κράτους σε στενή συνεργασία	36
α. Η διατύπωση διαφωνίας σε σχέδιο απόφασης του εποπτικού συμβουλίου	36
β. Η διατύπωση διαφωνίας σε αντίρρηση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ	36
γ. Οι διοικητικές κυρώσεις υπό καθεστώς στενής συνεργασίας	37
11. Οι γενικές αρχές που διέπουν το στάδιο λήψης της εποπτικής απόφασης	38
12. Ο τύπος της εποπτικής απόφασης	38
13. Η αιτιολόγηση της εποπτικής απόφασης	39
14. Η δημοσίευση της εποπτικής απόφασης	39
15. Η ενημέρωση της ΕΑΤ και των ΕΑΑ	39
16. Η παραπομπή της υπόθεσης στις ΕΑΑ προς διερεύνηση τέλεσης και ποινικού αδικήματος	39
17. Οι προβλεπόμενες προθεσμίες	39
α) Επιβολής των διοικητικών κυρώσεων	39
β) Εκτέλεσης των διοικητικών κυρώσεων	39
18. Τα έσοδα από τις διοικητικές κυρώσεις	39
Δ. Οι μηχανισμοί επανεξέτασης της εποπτικής απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων στο πλαίσιο του ΕΕΜ	40
1. Η ενεργητική νομιμοποίηση του προσφεύγοντος κατά της εποπτικής απόφασης της ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ	40
1.1 Πότε η εποπτική απόφαση απευθύνεται στον ιδιώτη	40
1.2. Πότε η εποπτική απόφαση αφορά τον ιδιώτη άμεσα και ατομικά	41
1.3. Το ζήτημα της ενεργητικής νομιμοποίησης των προσώπων που ελέγχουν τη δραστηριότητα της εποπτευόμενης οντότητας	41
2. Η εσωτερική διοικητική επανεξέταση της εποπτικής απόφασης	42
2.1. Η σύνθεση και τα κύρια καθήκοντα του Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης	42
2.2. Η διαδικασία Επανεξέτασης	42
2.3. Οι πρόσφατες δραστηριότητες του Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης	44
2.4. Το κόστος επανεξέτασης	44
3. Ο δικαστικός έλεγχος της εποπτικής απόφασης	45
Ε. Ο δικαστικός έλεγχος των οργάνων της ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ	45
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	45
1.1. Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας ως γενική αρχή και θεμελιώδες δικαίωμα στην ενωσιακή έννομη τάξη	45
1.2. Η ένδικη προστασία των ιδιωτών σε ενωσιακό επίπεδο	46
1.3. Η ένδικη προστασία των ιδιωτών σε εθνικό επίπεδο	47
2. Η λογοδοσία των οργάνων της ΕΚΤ μέσω της δικαστικής εξουσίας	47
3. Ο δικαστικός έλεγχος της αναλογικότητας των μέτρων που λαμβάνει η ΕΚΤ κατά την εποπτική διαδικασία	48
4. Ο δικαστικός έλεγχος των οργάνων της ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ	49
4.1 Τα ένδικα βοηθήματα κατά των εποπτικών αποφάσεων επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ	49

α Η προσφυγή ακυρώσεως στην ενωσιακή έννομη τάξη	49
β Η προσφυγή πλήρους δικαιοδοσίας στην ενωσιακή έννομη τάξη	52
γ. Η άσκηση ανακοπής στην εθνική έννομη τάξη	53
δ. Ασφαλιστικά μέτρα:	55
δ 1. Η αίτηση αναστολής της εποπτικής απόφασης	55
δ 2. Η αίτηση αναστολής των μέτρων εκτέλεσης της εποπτικής απόφασης	56
4.2 Η αγωγή αποζημίωσης για ηθική βλάβη της εποπτευόμενης οντότητας	57
4.3 Η ποινική, πειθαρχική και αστική ευθύνη των οργάνων της ΕΚΤ	58
4.4 Η αγωγή αποζημίωσης για εξωσυμβατική ευθύνη της ΕΚΤ	61
4.5. Η αγωγή αποζημίωσης λόγω ευθύνης του συμμετέχοντος κράτους για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου	64
4.6. Η συντρέχουσα ευθύνη ΕΚΤ- συμμετέχοντος κράτους	64
4.7 Η προδικαστική παραπομπή	65
4.8 Η δικαστική προστασία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	65
4.9 Ο έλεγχος των οργάνων της ΕΚΤ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	66
Αντί επιλόγου	66
Πηγές	68

Κυριότερες συντομογραφίες

EAT	Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών
EKT	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΣΚΤ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
ΕΣΣΚ	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστηματικού Κινδύνου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
EKT	Ευρωπαϊκή Τράπεζα
ΜΕΟ	Μεικτή Εποπτική Ομάδα
ΕΑΑ	Εθνική αρμόδια αρχή
ΕΕΜ	Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Τα πιστωτικά ιδρύματα κατέχουν από τη φύση τους¹ μια ιδιαίτερα ξεχωριστή θέση στην εποπτική ατζέντα κάθε χώρας, λόγω αφενός του ιδιαίτερου ρόλου τους και αφετέρου των επιδράσεων τους στην οικονομική πολιτική². Δεν υπάρχει αμφιβολία πως οι συνέπειες της οικονομικής αστάθειας του τραπεζικού κλάδου επηρεάζουν την οικονομία μίας χώρας τόσο σε μακρο όσο και σε μικρο-οικονομικό επίπεδο και μπορεί να οδηγήσουν στην πρόκληση συστημικών κινδύνων³ ή στη μετάδοση κρίσεων⁴. Αυτού του είδους οι κρίσεις, μπορούν να μεταδοθούν και στους άλλους δύο κλάδους του χρηματοπιστωτικού τομέα λόγω της σύγχρονης άρσης των ορίων μεταξύ τους, αλλά και πέρα από τα εθνικά σύνορα, σε αγορές άλλων χωρών, εφόσον το πιστωτικό ίδρυμα δραστηριοποιείται διεθνώς ή απλά και μόνο λόγω της έντονης αλληλεξάρτησης των αγορών. Οι καταρρεύσεις σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων, όπως η γερμανική Herstatt Bank⁵, η αμερικανική Franklin National Bank και η ιταλική Banco Ambrosiano κατέδειξαν τις δυσβάστακτες συνέπειες που συνεπάγονται τα προβλήματα των πιστωτικών ιδρυμάτων για την παγκόσμια οικονομία και την κοινωνική ευημερία, ιδίως εν όψει του αυξημένου συστημικού κινδύνου μετάδοσης κρίσεων και ως εκ τούτου δικαιολογούν την προτεραιότητα που έχει δοθεί στην εποπτεία τους ως μέσο αποτροπής των κινδύνων αυτών συγκριτικά προς τους κλάδους των επενδυτικών και ασφαλιστικών επιχειρήσεων.

Καθοριστική για τη διαμόρφωση, τον εκσυγχρονισμό και τη σταδιακή σύγκλιση των εθνικών εποπτικών συστημάτων που διέπουν τους παρόχους χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, σε παγκόσμιο επίπεδο, αποτέλεσε η διεθνής δράση της Επιτροπής Βασιλείας⁶ για την εποπτεία του τραπεζικού συστήματος, η οποία έθεσε τις βάσεις για τη δημιουργία του σύγχρονου διεθνούς εποπτικού δικαίου⁷ αντιμετωπίζοντας πρώτη τις προκλήσεις του μεταβαλλόμενου επιχειρηματικού περιβάλλοντος, εστιάζοντας στα εποπτικά προβλήματα, όπως αυτά αναδείχθηκαν μέσα από τις τραπεζικές κρίσεις⁸ και θέτοντας τα θεμέλια για την συστηματοποίηση της εποπτείας του τραπεζικού τομέα. Η σημαντικότερη προσφορά της Επιτροπής της Βασιλείας στη διαμόρφωση των σύγχρονων συστημάτων εποπτείας είναι οι «Θεμελιώδεις Αρχές για την Αποτελεσματικότητα της Τραπεζικής Δραστηριότητας» (Core Principles for Effective Banking Supervision). Οι αρχές αυτές εστιάζουν κυρίως στη μεθοδολογία της εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων και συνιστούν μια συνολική περιγραφή των ουσιωδών χαρακτηριστικών ενός σύγχρονου εποπτικού πλαισίου. Περιγράφονται τα ελάχιστα προαπαιτούμενα του τραπεζικού εποπτικού συστήματος, η διαδικασία αδειοδότησης των πιστωτικών ιδρυμάτων, οι προϋποθέσεις της προληπτικής εποπτείας τους, ο τρόπος άσκησης της εποπτείας κατά τη λειτουργία του εποπτευόμενου, οι κατασταλτικές εξουσίες με τις οποίες

¹ Η τραπεζική δραστηριότητα θεωρείται και δημόσια λειτουργία, αναλυτικότερα βλέπε **Τσενέ (2008)** σελ.7 επ.

² Για την ξεχωριστή θέση των πιστωτικών ιδρυμάτων βλέπε **Dewatripont/Tirole (1994)** σελ.29 επ., **Lastra (2006)**, σελ.81, **Macey/Miller/Carnell (2001)** σελ.83 επ., **Kern/Dhumale/Eatwell (2006)**, σελ.23, **Γκόρτσο (2011)** σελ.19 επ. και **Σπαρτιώτη/Στουρνάρα (2011)** σελ.78 επ.

³ Συστημικός κίνδυνος είναι το φαινόμενο της μετάδοσης των διαταραχών ενός τμήματος του χρηματοπιστωτικού συστήματος στα υπόλοιπα τμήματά του, το οποίο οφείλεται κυρίως στην έντονη διασύνδεση των αγορών και στην απώλεια της εμπιστοσύνης του κοινού. Αναλυτικότερα βλέπε **Kaufman/Scott (2000)** σελ.1-5, **Προβόπουλο/Καπόπουλο (2001)**, σελ.126 επ. και **Φλόρο (2012)** σελ.7-20.

⁴ Για πληρέστερη ανάλυση του φαινομένου contagion ή spill-over effect βλέπε **Sappideen (2004)**, σελ.59-60.

⁵ Ως προς τον «κίνδυνο Herstatt» βλέπε **Becker (1976)** σελ.1290 επ.

⁶ Ως προς τη λειτουργία και το έργο της Επιτροπής της Βασιλείας για την τραπεζική εποπτεία βλέπε ενδεικτικά **Walker (2007)** σελ.35-39, **Giovanoli (2010)** σελ.25-16 και **Γκόρτσο (2011)**, σελ.194-215 με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

⁷ Οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής της Βασιλείας ανήκουν στην σφαίρα του "μαλακού δικαίου". Για περαιτέρω ανάλυση της νομικής φύσης και των επιδράσεων των κανόνων που εκδίδει βλέπε **Γκόρτσο (2011)**, σελ.197-199

⁸ Ο καθηγητής Γκόρτσο ορθά επισημαίνει πως το διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο διαμορφώνεται και αναπροσαρμόζεται συνεχώς κυρίως ως ανταπόκριση στις κρίσεις που εκδηλώνονται (child of crisis). Βλέπε **Γκόρτσο (2011)** σελ.127-135.

εξοπλίζονται οι εποπτικές αρχές και τις βασικές αρχές μιας αποτελεσματικής συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών των εποπτικών αρχών σε διασυνοριακό επίπεδο⁹.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η αντίδραση στην πρόσφατη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση οδήγησε στη δημιουργία της ομάδας «De Larosiere», η οποία διατύπωσε το 2009 προτάσεις για την αναμόρφωση του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος όσον αφορά την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα¹⁰. Σε συμφωνία με τις εν λόγω προτάσεις, επήλθαν ορισμένες σημαντικές δομικές μεταβολές σε αυτόν τον τομέα, προκειμένου να αντεπεξέλθει στις ανάγκες της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Σε θεσμικό επίπεδο, η σημαντικότερη μεταβολή αφορούσε κυρίως τη δημιουργία δύο νέων ευρωπαϊκών φορέων χρηματοπιστωτικής εποπτείας: του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου (στη συνέχεια «ΕΣΣΚ»), το οποίο βρίσκεται υπό την αιγίδα του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και είναι αρμόδιο για τη μακρο-προληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα και τον περιορισμό των συστημικών κινδύνων και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (στη συνέχεια «ΕΣΧΕ»), το οποίο λειτουργεί εκτός Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, είναι αρμόδιο για τη μικρο-προληπτική εποπτεία των παρόχων χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (European Banking Authority), την Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (European Insurance and Occupational Pensions Authority) και την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (European Securities and Markets Authority). Οι ευρωπαϊκές αυτές αρχές διαθέτουν νομική προσωπικότητα και εποπτικές αρμοδιότητες, οι οποίες φτάνουν μέχρι και τη δυνατότητα, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να επιβάλλουν μέτρα και αποφάσεις στις αρμόδιες εθνικές εποπτικές αρχές που αδρανούν ή απευθείας στα εποπτευόμενα από τις εθνικές αρχές πρόσωπα. Ωστόσο, η καθημερινή εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα παρέμεινε στις αρμόδιες εθνικές εποπτικές αρχές με τις ευρωπαϊκές να έχουν κατά βάση συντονιστικό και συμβουλευτικό των εθνικών εποπτικών αρχών ρόλο¹¹.

Η τρέχουσα δημοσιονομική κρίση στην ευρωζώνη πυροδότησε, ένα μόλις έτος μετά την έκδοση της έκθεσης της Επιτροπής de Larosière, εκ νέου πολιτικής φύσεως συζητήσεις αναφορικά με την αναγκαιότητα διαμόρφωσης υπερεθνικών εποπτικών αρχών του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, ειδικά για τον τραπεζικό τομέα¹². Ακαδημαϊκοί κύκλοι εξέφραζαν από καιρό την άποψη ότι η κρίση μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνο μέσα από συνδυασμένη δράση στο δημοσιονομικό και στο τραπεζικό μέτωπο και ειδικότερα, μέσα από την συγκέντρωση και ομοσπονδοποίηση της ευθύνης για την εποπτεία και την αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα¹³.

Στις συνόδους κορυφής της 28-29ης Ιουνίου 2012, η ευρωπαϊκή πολιτική ηγεσία φάνηκε για πρώτη φορά να αναγνωρίζει ότι η κρίση της Ευρωζώνης δεν είναι μόνον κρίση χρέους ορισμένων χωρών της περιφέρειας, αλλά προϊόν μιας σύνθετης παθολογίας, τα επί μέρους στοιχεία της οποίας αλληλεπιδρούν και την ανατροφοδοτούν¹⁴. Στόχος, σύμφωνα με την έκθεση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου¹⁵ είναι η δημιουργία μιας ουσιαστικής Οικονομικής

⁹ Βλέπε και ανάλυση αυτών των αρχών **Φλώρο (2012)** σελ.20-33 με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές

¹⁰ **De Larosiere Report (2009)**. Η εν λόγω έκθεση κατέληγε στο συμπέρασμα πως δεν ήταν απαραίτητη η θεσμοθέτηση ενωσιακών εποπτικών αρχών των πιστωτικών ιδρυμάτων, ιδίως δε υπό την εξουσία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

¹¹ Βλέπε **Γκόρτσο (2011)**, σελ.197

¹² Σχετικά με την διερεύνηση των αιτιών της κρίσης βλέπε ενδεικτικά **Καραμπατζό (2010)** σελ. **Χαρβούδελη (2011)**, σελ.58-73, **Ράβανο/ Καπλάνογλου (2011)**, σελ.238-245, **Eichengreen/Feldmann/Liebman/Von Hagen/Wyplosz (2011)**, pp.47-64, **Γκόρτσος (2011)**, σελ. 137-140, **Σπαρτιώτης/Στουρνάρας (2011)** σελ.169 επ. και **Gortsos (2015)**, pp.39-40 με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

¹³ "Europe's Hamiltonian moment" Βλέπε **Χατζηγεμμανούηλ (2012)**, **Schoenmaker (2011, 2013)**, **Howarth and Quaglia (2013)** σελ.103-123 και **Gros (2013)** σελ.64-70 και **Tobias (2014)** σελ.450-451.

¹⁴ Χαρακτηριστική είναι η σχετική αναφορά στη Δήλωση της εν λόγω Συνόδου Κορυφής, 29.6.2012: «Επιβεβαιώνουμε ότι είναι επιτακτική ανάγκη να σπάσει ο φαύλος κύκλος τραπεζών και δημοσίου χρέους».

¹⁵ **Van Rompuy Report** , Towards a genuine economic and monetary union, EUCO 120/12

και Νομισματικής Ένωσης μέρος της οποίας είναι και η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης¹⁶.

Κατ' εφαρμογή της πρωτοβουλίας αυτής, η Επιτροπή εξέδωσε στις 12 Σεπτεμβρίου του 2012, μια Ανακοίνωση σχετικά με το Χρονοδιάγραμμα προς τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης¹⁷, μια πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου « αναφορικά με την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σε σχέση με πολιτικές που αφορούν τη μικρο-προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων»¹⁸ καθώς και μια πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του Κανονισμού 1093/2010 για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών σε ό,τι αφορά τη συσχέτισή του με τον Κανονισμό του Συμβουλίου αναφορικά με την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (στη συνέχεια «ΕΚΤ») σε σχέση με τις πολιτικές που αφορούν τη μικρο-προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων¹⁹.

Επιδίωξη αποτελεί η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση να περιλαμβάνει σε ευρωπαϊκό επίπεδο μια υπερεθνική εποπτική αρχή αποκλειστικά και μόνο για τον τραπεζικό τομέα υπό την αιγίδα της ΕΚΤ στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού²⁰, έναν υπερεθνικό φορέα εξυγίανσης²¹ μη βιώσιμων πιστωτικών ιδρυμάτων στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, ένα υπερεθνικό ταμείο διευθέτησης για την κάλυψη των χρηματοδοτικών κενών που τυχόν θα προκύψουν²² και ένα υπερεθνικό σύστημα εγγύησης καταθέσεων.

Απώτερος στόχος είναι η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση να αποτελέσει ένα ολοκληρωμένο και ενιαίο σύστημα τραπεζικής εποπτείας και εξυγίανσης και να λειτουργήσει βάσει κανόνων που θα ισχύουν σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση (στη συνέχεια «ΕΕ»). Για το λόγο αυτό, κρίθηκε απαραίτητη η θέσπιση ενιαίου συνόλου κανόνων ουσιαστικού δικαίου (single rulebook), το οποίο περιλαμβάνει κανόνες που αφορούν κυρίως τη μικροπροληπτική καθώς και τη μικρο και μακρο-προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση στο τραπεζικό σύστημα (Capital Requirements Regulation και Capital Requirements Directive IV), τη διευθέτηση (Resolution) μη βιώσιμων πιστωτικών ιδρυμάτων (Bank Recovery and Resolution Directive) και την εγγύηση των καταθέσεων (Deposit Guarantee Schemes).

Επιπλέον, εν όψει αυτών την εξέλιξεων κρίθηκε πως η ανακεφαλαιοποίηση πιστωτικών ιδρυμάτων που αντιμετωπίζουν προβλήματα επάρκειας κεφαλαίων (αν και κρίνονται από τις εποπτικές τους αρχές βιώσιμα), θα μπορούσε πλέον να περιέλθει στην αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (European Stability Mechanism)²³, γεγονός που θα

¹⁶ Διατυπώθηκε πλήθος επιχειρημάτων υπέρ ή κατά της διαμόρφωσης μιας Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης βλέπε ενδεικτικά συγγραφείς **Pisani-Ferry/Sapir/Vero/Wolff (2012), Constancio (2012), Louis (2012), Beck (2012)**, pp.37-43, **Carmassi, Di Noia and Micossi (2012), Huertas (2013) και Herring (2013)**

¹⁷ **A roadmap for a Banking Union, (2012) 510 final**

¹⁸ **Ομοίως (2012) 511 final**

¹⁹ **Ομοίως (2012) 512 final**

²⁰ Για περαιτέρω ανάλυση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού βλέπε ενδεικτικά συγγραφείς **Χατζηεμμανουήλ (2012), Binder (2013), Ferrarini/ Chiarella (2013), Wymeersch (2014) Tobias (2014), Howarth/Quaglia (2014)** σελ.125-140 και **Gortsos (2015)** με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

²¹ Ο καθηγητής Γκόρτσος επισημαίνει πως αγγλικός όρος 'resolution' έχει αποδοθεί στην ελληνική γλώσσα εσφαλμένα ως εξυγίανση, καθώς με τον ίδιο όρο αποδίδεται και ο αγγλικός όρος 'reorganization'. Ορθότερη η απόδοση του εν λόγω όρου στην ελληνική γλώσσα με τον όρο "διευθέτηση". Για περαιτέρω ανάλυση βλέπε **Huertas/ Lastra (2011)**, pp.258-267, **Ρόκας/Γκόρτσος (2012)**, σελ., **Deloitte (2013)** και **Binder (2014)**, pp.3-17, **Gortsos (2015)**, pp.39

²² Εφόσον στο πλαίσιο της εξυγίανσης αποφασιστεί η προσφυγή είτε στο εργαλείο του "μεταβατικού πιστωτικού ιδρύματος" ('bridge bank') είτε της μεταβίβασης στοιχείων σε υφιστάμενο πιστωτικό ίδρυμα ('asset transfer'), δημιουργείται ένα χρηματοδοτικό κενό ('funding gap'). Το κενό αυτό καλύπτεται από ένα ειδικό προς τούτο ταμείο. Για περαιτέρω ανάλυση βλέπε **Howarth/Quaglia (2014)**, σελ.125-140, **Gortsos (2015)**, σελ.54-55 και **Hatzjiemmanuil (2015)**, σελ.26-27.

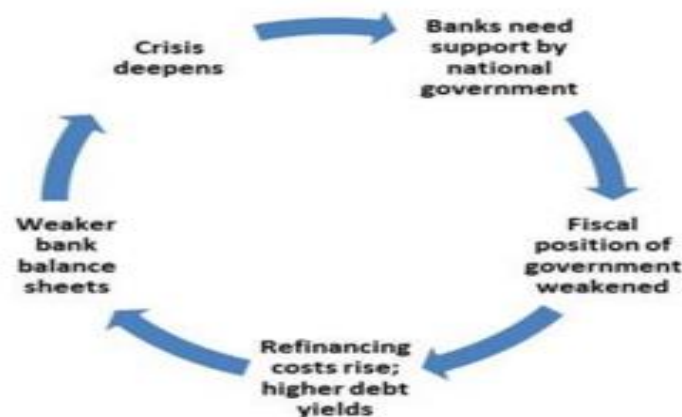
²³ Ο ESM αποτελεί έναν διεθνή διακυβερνητικό οργανισμό που εδρεύει στο Λουξεμβούργο και αποτελεί, από τον Οκτώβριο του 2012, τον καθολικό διάδοχο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ('European Financial Stability Facility', EFSF). Νομική βάση του αποτελεί το άρθρ. 136, παρ.3 ΣΛΕΕ. Για αμφοτέρους τους μηχανισμούς, βλέπε **Hodson (2013)**, σελ.183-200, **Hatzjiemmanuil (2015)**, σελ.29-34 και **Vovolinis (2015)**

απέτρεπε τη δημοσιονομική επιβάρυνση των κρατών μελών, όπου εδρεύουν τα εν λόγω πιστωτικά ιδρύματα²⁴.

Με αυτόν τον τρόπο η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση θα είναι σε θέση αφενός να εγγυάται την ασφάλεια και την αξιοπιστία του τραπεζικού τομέα στην ευρωζώνη και ευρύτερα στην ΕΕ και, αφετέρου, να διασφαλίζει ότι η εξυγίανση των μη βιώσιμων πιστωτικών ιδρυμάτων θα γίνεται χωρίς να δαπανηθούν χρήματα των φορολογουμένων και με ελάχιστη επίπτωση στην πραγματική οικονομία²⁵.

Η κρίση δημόσιου χρέους της ευρωζώνης τόνισε τον δυνητικό φαύλο κύκλο μεταξύ των τραπεζών και του δημόσιου χρέους.

Πώς λειτουργεί ο φαύλος κύκλος:



(Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο)

Β. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός ως ο πρώτος σε ισχύ πυλώνας της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης.

B1. Το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο θέσπισης του ΕΕΜ

Ως προς τη θεσμοθέτηση της ευρωπαϊκής εποπτικής αρχής για τον τραπεζικό τομέα, τον Οκτώβριο του 2013 το Συμβούλιο EcoFin υιοθέτησε τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 «αναφορικά με την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σε σχέση με πολιτικές που αφορούν τη μικρο-προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων» βάσει του οποίου θεσμοθετείται ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (στη συνέχεια «ΕΕΜ») για ορισμένους φορείς του χρηματοπιστωτικού συστήματος²⁶. Ο εν λόγω Κανονισμός (στη συνέχεια «Κανονισμός ΕΕΜ») περιέχει κανόνες σχετικά με τη λειτουργία του ΕΕΜ που αφορούν, μεταξύ άλλων, τις αρχές και την οργάνωση του, τη μέθοδο λήψης αποφάσεων, τα σχετικά με τον χαρακτηρισμό μιας εποπτευόμενης οντότητας ως σημαντικής²⁷, τις διακριτές διαδικασίες εποπτείας των σημαντικών και των λιγότερο σημαντικών εποπτευόμενων οντοτήτων και τις κοινές διαδικασίες που εφαρμόζονται σε αμφότερες τις ως άνω κατηγορίες, τις διαδικασίες που διέπουν τη στενή συνεργασία με κράτη μέλη εκτός ζώνης ευρώ που αποφασίζουν να προσχωρήσουν στον ΕΕΜ, τις διοικητικές κυρώσεις καθώς και μεταβατικές διατάξεις. Ως νομική βάση δε του εν λόγω Κανονισμού επελέγη η διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 127 της ΣΛΕΕ (γνωστή ως («sleeping beauty clause ») σύμφωνα με την οποία «Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως, μέσω Κανονισμών σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα μπορεί να αναθέσει στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, εξαιρέσει των ασφαλιστικών επιχειρήσεων»²⁸.

²⁴ Δήλωση της Διάσκεψης Κορυφής της Ευρωζώνης της 29ης Ιουνίου 2012, πρώτο σημείο, δ' εδάφιο. Σύμφωνα με την άποψη των ορισμένων κρατών μελών, ο ESM θα πρέπει να παρεμβαίνει μόνον εφόσον δεν υπάρχει η δυνατότητα κάλυψης των αναγκών για ανακεφαλαιοποίηση των πιστωτικών ιδρυμάτων από ιδιώτες επενδυτές και από τα κράτη μέλη.

²⁵ Hatzjemanuil (2015), σελ.14-16.

²⁶ ΕΕ L 287/29.10.2013, σελ. 63-89.

²⁷ Βλέπε σχετικό πίνακα παρακάτω ως προς τα κριτήρια κατάταξης.

²⁸ Στόχος της εν λόγω πρωτοβουλίας ήταν η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης να επιτευχθεί χωρίς να καταστεί αναγκαία η προσφυγή στην τροποποίηση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλέπε και Γκόρτσος (2013), σελ.394

Επιπλέον, υιοθετήθηκε ο τεχνικής φύσεως Κανονισμός (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 Αρχής Τραπεζών όσον αφορά την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου»²⁹, ώστε η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών να ευθυγραμμιστεί με εκείνη της ΕΚΤ ως εποπτικής αρχής ορισμένων φορέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Επιπρόσθετα, υιοθετήθηκε ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 468/2014 της ΕΚΤ της 16ης Απριλίου 2014 όσον αφορά το πλαίσιο συνεργασίας της ΕΚΤ, των αρμόδιων εθνικών εποπτικών αρχών³⁰ και των εθνικών εντεταλμένων αρχών³¹ (στη συνέχεια «Κανονισμός για το πλαίσιο ΕΕΜ»)³².

Επίσης, συνήφθη αφενός μια Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της ΕΚΤ σχετικά με τις πρακτικές λεπτομέρειες που αφορούν την άσκηση της δημοκρατικής λογοδοσίας και την επίβλεψη της άσκησης των καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ³³ και αφετέρου ένα Μνημόνιο συνεννόησης μεταξύ του Συμβουλίου της ΕΕ και της ΕΚΤ ως προς το πλαίσιο της συνεργασίας που θα διέπουν τις διαδικασίες που αφορούν τον ΕΕΜ.

Επιπλέον, σημαντικοί κανόνες περιλαμβάνονται σε ξεχωριστές νομικές πράξεις της ΕΚΤ, όπως ο Κανονισμός σχετικά με τα εποπτικά τέλη³⁴ κλπ, ρυθμίζοντας επιμέρους θέματα της λειτουργίας του ΕΕΜ.

B2. Η ανάθεση στην ΕΚΤ ειδικών καθηκόντων προληπτικής εποπτείας ορισμένων φορέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος

Αναφορικά με την ανάθεση ειδικών καθηκόντων μικρο-προληπτικής εποπτείας στην ΕΚΤ καθιερώθηκε ο ΕΕΜ, ο οποίος τέθηκε επισήμως σε λειτουργία τον Νοέμβριο του 2014 και αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την πορεία υλοποίησης της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης³⁵. Ο ΕΕΜ είναι ένα νέο σύστημα χρηματοπιστωτικής εποπτείας που περιλαμβάνει την ΕΚΤ και τις εθνικές αρμόδιες τραπεζικές εποπτικές αρχές³⁶ των συμμετεχόντων κρατών μελών (στη συνέχεια «ΕΑΑ»). Πρόκειται για τα κράτη που έχουν υιοθετήσει το ευρώ, αλλά και για όσα έχουν αποφασίσει να συνεργαστούν στενά με τον ΕΕΜ, αν και δεν χρησιμοποιούν το ευρώ ως νόμισμά τους.

Για να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εποπτεία και οι αντίστοιχοι εποπτικοί ρόλοι, οι αρμοδιότητες της ΕΚΤ και των ΕΑΑ κατανέμονται με γνώμονα τη σημασία των εποπτευόμενων οντοτήτων³⁷. Η ΕΚΤ εποπτεύει απευθείας εγκατεστημένα σε συμμετέχοντα κράτη μέλη

²⁹ ΕΕ L 287 της 29.10.2013, σελ. 5-14

³⁰ Αρχή ορισθείσα από συμμετέχον κράτος μέλος σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ.575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την Οδηγία 2013/36/ΕΕ.

³¹ Αρχή ορισθείσα από συμμετέχον κράτος κατά την έννοια των σχετικών νομοθετικών πράξεων της ΕΕ.

³² Σύμφωνα με την παρ.7 του άρθρου 6 του Κανονισμού ΕΕΜ. Κανονισμός της ΕΚΤ/2014/17 της 16ης Απριλίου 2014 που θεσπίζει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της ΕΚΤ, των εθνικών αρμόδιων αρχών και των εθνικών εντεταλμένων αρχών εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (ΕΕ L 141 της 14.5.2014, σ.51).

³³ ΕΕ L 320 της 30.11.2013, σελ 1.

³⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1163/2014 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 22ας Οκτωβρίου 2014 σχετικά με τα εποπτικά τέλη.

³⁵ Βλέπε και Χατζηγεμμανούηλ (2012), Howarth/Quaglia (2013) και Gortsos (2015), σελ. 306-317.

³⁶ Σε πολλά κράτη μέλη της ευρωζώνης η (μικρο)προληπτική εποπτεία είχε ανατεθεί σε ανεξάρτητες αρχές εκτός των κεντρικών τραπεζών τους όπως για παράδειγμα στη Γαλλία η εποπτική αρχή είναι η ανεξάρτητη αρχή Autorite de Controle Prudentiel ή στη Γερμανία αρμόδια για την τραπεζική εποπτεία είναι η BaFin, η οποία υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών της Γερμανίας.

³⁷ Το άρθρο 6 του κανονισμού ΕΕΜ καθιέρωσε ένα σύστημα δύο ταχυτήτων όσον αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων εντός του ΕΕΜ, με διάκριση μεταξύ σημαντικών και λιγότερο σημαντικών εποπτευόμενων. Η ΕΚΤ δημοσιεύει κατάλογο με την επωνυμία κάθε εποπτευόμενης οντότητας και εποπτευόμενου ομίλου που άμεσα εποπτεύεται από αυτήν αναφέροντας κατά περίπτωση την εποπτευόμενη οντότητα και τη

πιστωτικά ιδρύματα³⁸, χρηματοδοτικές εταιρείες συμμετοχών³⁹ και μεικτές χρηματοοικονομικές εταιρείες συμμετοχών⁴⁰ καθώς και υποκαταστήματα πιστωτικών ιδρυμάτων εγκατεστημένων σε μη συμμετέχοντα κράτη, τα οποία όμως λειτουργούν στην επικράτεια συμμετεχόντων κρατών, εφόσον οι ως άνω οντότητες είναι σημαντικές. Συνεπώς η ΕΚΤ είναι υπεύθυνη για την άμεση εποπτεία περίπου 120 χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (μεταξύ των οποίων και οι τέσσερις μεγαλύτερες συστημικές ελληνικές τράπεζες), τα οποία αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 85% του συνόλου των στοιχείων ενεργητικού του τραπεζικού κλάδου στη ευρωζώνη. Οι εποπτευόμενες οντότητες που θεωρούνται λιγότερο σημαντικές εποπτεύονται απευθείας από τις αντίστοιχες ΕΑΑ υπό τη γενική επίβλεψη της ΕΚΤ. Βεβαίως, η ΕΚΤ δύναται να αναλάβει την άμεση εποπτεία και λιγότερο σημαντικών εποπτευόμενων οντοτήτων, όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο για τη συνεπή εφαρμογή των υψηλής ποιότητας εποπτικών προτύπων.

Οι κύριοι στόχοι του ΕΕΜ, ο οποίος εντάσσεται στο ΕΣΧΕ, αφορούν κυρίως τη διασφάλιση της ασφάλειας και ευρωστίας του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος, την ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης και σταθερότητας αλλά και τη διασφάλιση συνεπούς εποπτείας.

Αποτέλεσμα της επαρκούς εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων θα είναι η μείωση του χρηματοπιστωτικού κατακερματισμού, η αύξηση της προσφοράς χρήματος με μείωση του κόστους δανεισμού και η εν γένει στήριξη της οικονομικής ανάκαμψης. Πρόκειται για μια θεμελιώδους σημασίας θεσμική μεταρρύθμιση, η οποία θα συμπληρώσει και θα ενισχύσει τη νομισματική ένωση, θα τονώσει την οικονομική ανάπτυξη και τη χρηματοοικονομική σταθερότητα. Η ΕΚΤ, ως κεντρική τράπεζα της ευρωζώνης με ευρεία εμπειρογνομοσύνη σε ζητήματα μακροοικονομικής και χρηματοοικονομικής σταθερότητας, βρίσκεται σε ιδανική θέση, για να αναλάβει τα εν λόγω προληπτικά εποπτικά καθήκοντα με απώτερο σκοπό την διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοοικονομικού συστήματος της ΕΕ⁴¹.

Επομένως, όπως ορθά επισημαίνει ο καθηγητής Γκόρτσος⁴² τα καθήκοντα της ΕΚΤ μετά την υιοθέτηση και του Κανονισμού ΕΕΜ διαμορφώνονται ως εξής:

- ✓ Τα βασικά καθήκοντα που καθορίζονται στην παρ.2 του άρθρου 127 της ΣΛΕΕ, με προεξέχον εκείνο της χάραξης και εφαρμογής της ενιαίας νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής στην ευρωζώνη ως πυρήνας του ΕΣΚΤ.
- ✓ Τα λοιπά καθήκοντα που ορίζονται στη ΣΛΕΕ (περιλαμβανομένων εκείνων του άρθρου 128 της ΣΛΕΕ που αφορούν την έκδοση κερμάτων και τραπεζογραμματίων σε ευρώ),
- ✓ Τα ειδικά καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί με τον Κανονισμό(ΕΕ) 1093/2010 όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό(ΕΕ) 1022/2013 του Συμβουλίου αναφορικά με τη μικρο-προληπτική επίβλεψη του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος στο πλαίσιο λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου
- ✓ Τα νέα ειδικά καθήκοντα που της ανατέθηκαν βάσει του 1024/2013 του Κανονισμού του Συμβουλίου ως προς τη μικρο-προληπτική εποπτεία ορισμένων φορέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Βασικό στοιχείο της ρύθμισης είναι ο διαχωρισμός (chinese walls) μεταξύ των νομισματικών αρμοδιοτήτων της ΕΚΤ και των νέων εποπτικών καθηκόντων της. Το άρθρο 25 του Κανονισμού ΕΕΜ προβλέπει την αρχή διάκρισης, σύμφωνα με την οποία η ΕΚΤ εκτελεί τα καθήκοντα που της ανατέθηκαν τον εν λόγω Κανονισμό, υπό την επιφύλαξη των καθηκόντων της που σχετίζονται με τη νομισματική πολιτική και των λοιπών μη εποπτικών καθηκόντων που έχει αναλάβει, και διακριτά από αυτά. Τα εποπτικά καθήκοντα της θα πρέπει να ασκούνται εντελώς χωριστά από αυτά της νομισματικής πολιτικής, προκειμένου να αποφεύγονται συγκρούσεις συμφερόντων και να διασφαλίζεται ότι κάθε λειτουργία εκτελείται σε συνάρτηση με τους επιδιωκόμενους

νομική βάση στην οποία στηρίζεται η άμεση εποπτεία. Ο σχετικός κατάλογος δημοσιεύεται ηλεκτρονικά και ενημερώνεται τακτικά.

³⁸ Όπως αυτά ορίζονται στο αρθ.4 παρ.1, σημ.1 του **Κανονισμού (ΕΕ) αριθ.575/2013**

³⁹ Χρηματοδοτικές εταιρείες συμμετοχών όπως ορίζονται στο αρθ.4 παρ.1, σημ.20 του **Κανονισμού (ΕΕ) 575/2013**.

⁴⁰ Μεικτές χρηματοοικονομικές εταιρείες συμμετοχών όπως ορίζονται στο άρθρο 2 σημ.15 της Οδηγίας 2002/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002 σχετικά με τη συμπληρωματική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων, ασφαλιστικών επιχειρήσεων και επιχειρήσεων επενδύσεων χρηματοπιστωτικού ομίλου ετερογενών δραστηριοτήτων (**ΕΕ L 35 11.2.2003 σ.1**)

⁴¹ Ως προς τη ξεχωριστή θέση που κατέχει η ΕΚΤ στην ΕΕ βλέπε μονογραφία **Αγραπίδη-Γκόρτσου (2006)** και **Hatzjiemmanuil (2015)**, σελ.14-16.

⁴² Βλέπε **Gortsos (2015)**, σελ.115-117

στόχους⁴³. Η αρχή του διαχωρισμού καλύπτει, μεταξύ άλλων, τον διαχωρισμό των στόχων, των διαδικασιών για τη λήψη των αποφάσεων καθώς και τον οργανωτικό και διαδικαστικό διαχωρισμό στο επίπεδο του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ, όπου λειτουργεί με εντελώς διαφοροποιημένο τρόπο κατά την άσκηση των εποπτικών αρμοδιοτήτων σε σχέση με τον τρόπο που λειτουργεί κατά την άσκηση των νομισματικών καθηκόντων του, με σαφώς διαχωρισμένες ημερήσιες διατάξεις και συνεδριάσεις.

Μάλιστα, προκειμένου να ενισχυθεί η ως άνω αρχή της διάκρισης, ιδρύθηκε το εποπτικό συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 26 του Κανονισμού ΕΕΜ, το οποίο είναι υπεύθυνο, στο εποπτικό πεδίο μεταξύ άλλων, για την προετοιμασία ολοκληρωμένων σχεδίων αποφάσεων που υποβάλλονται στο διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ. Επιπλέον, οι αποφάσεις που λαμβάνει το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ υπόκεινται, υπό τους όρους του άρθρου 24 του εν λόγω Κανονισμού, σε επανεξέταση από το διοικητικό συμβούλιο επανεξέτασης.

Επομένως, λαμβανόμενων υπόψη της αρχής της διάκρισης και της ίδρυσης του εποπτικού συμβουλίου και του διοικητικού συμβουλίου επανεξέτασης, θα πρέπει να εφαρμόζονται δύο διακριτές διαδικασίες: α) όταν η ΕΚΤ εξετάζει την επιβολή διοικητικών κυρώσεων κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της, οι σχετικές αποφάσεις λαμβάνονται από το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ βάσει ολοκληρωμένου σχεδίου απόφασης του εποπτικού συμβουλίου και με δυνατότητα επανεξέτασης από το διοικητικό συμβούλιο επανεξέτασης και β) όταν η ΕΚΤ εξετάζει την επιβολή κυρώσεων κατά την άσκηση των μη εποπτικών καθηκόντων της, οι σχετικές αποφάσεις λαμβάνονται από την εκτελεστική επιτροπή της ΕΚΤ με δυνατότητα επανεξέτασης από το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ.

Η ΕΚΤ ως εποπτική αρχή απολαμβάνει πλήρους θεσμικής, προσωπικής, λειτουργικής και οικονομικής ανεξαρτησίας έχοντας ωστόσο αυξημένο καθήκον λογοδοσίας και υποβολής εκθέσεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και στα επιμέρους εθνικά κοινοβούλια των συμμετεχόντων κρατών. Επιπλέον, η ΕΚΤ στο πλαίσιο της δράσης της ως εποπτική αρχή οφείλει να συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών και να συνάπτει συμφωνίες στενής συνεργασίας με τις αρμόδιες εποπτικές αρχές για τα χρηματοπιστωτικά μέσα, διεθνείς οργανισμούς καθώς και με τις διοικητικές υπηρεσίες τρίτων χωρών. Παράλληλα, τα καθήκοντα που δεν ανατέθηκαν στην ΕΚΤ συνεχίζουν να παραμένουν στην αρμοδιότητα των αρμόδιων εθνικών αρχών.

B3. Οι εξουσίες της ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ

Με αποκλειστικό σκοπό την εκπλήρωση των εποπτικών καθηκόντων που της ανατέθηκαν με τον Κανονισμό ΕΕΜ, η ΕΚΤ διαθέτει ένα ευρύ πλέγμα κατάλληλων εποπτικών εξουσιών⁴⁴, τις οποίες οφείλει να ασκεί κατά τον πλέον αποτελεσματικό και αναλογικό τρόπο.

Η νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων προβλέπει την ανάθεση ορισμένων εξουσιών στις αρμόδιες αρχές που ορίζονταν από τα κράτη μέλη για το σκοπό αυτό. Στο βαθμό που οι εν λόγω εξουσίες εμπίπτουν πλέον στο πεδίο των εποπτικών καθηκόντων της, η ΕΚΤ θα πρέπει να αναλάβει αυτές τις εξουσίες συμπεριλαμβανομένων και των εξουσιών που ανατίθονταν στις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους καταγωγής ή του κράτους μέλους υποδοχής των εποπτευόμενων οντοτήτων.

Ειδικότερα, η ΕΚΤ, προκειμένου να εκπληρώσει τον εποπτικό της ρόλο, διαθέτει αρμοδιότητες διερεύνησης⁴⁵, όπως αιτήματα παροχής πληροφοριών, διεξαγωγή γενικών ερευνών και επιτόπιων επιθεωρήσεων καθώς και ειδικές εποπτικές εξουσίες⁴⁶ όπως η χορήγηση/ανάκληση άδειας λειτουργίας των εποπτευόμενων οντοτήτων. Παράλληλα, η ΕΚΤ διαθέτει την εξουσία να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση που διαπιστώσει παράβαση των κανονιστικών απαιτήσεων από τις εποπτευόμενες οντότητες⁴⁷.

⁴³ Για τον κίνδυνο συγκρούσεως συμφερόντων βλέπε ενδεικτικά **Davies/Green (2010)** σελ.187 επ.

⁴⁴ Βλέπε άρθρο 9 του Κανονισμού ΕΕΜ

⁴⁵ Βλέπε άρθρα 10-13 Κανονισμού ΕΕΜ σε συνδυασμό με τα άρθρα 138-139 και 141-146 (part XI) του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ.

⁴⁶ Βλέπε άρθρα 14-18 Κανονισμού ΕΕΜ σε συνδυασμό με τα άρθρα 73-88 (part V) του Κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ.

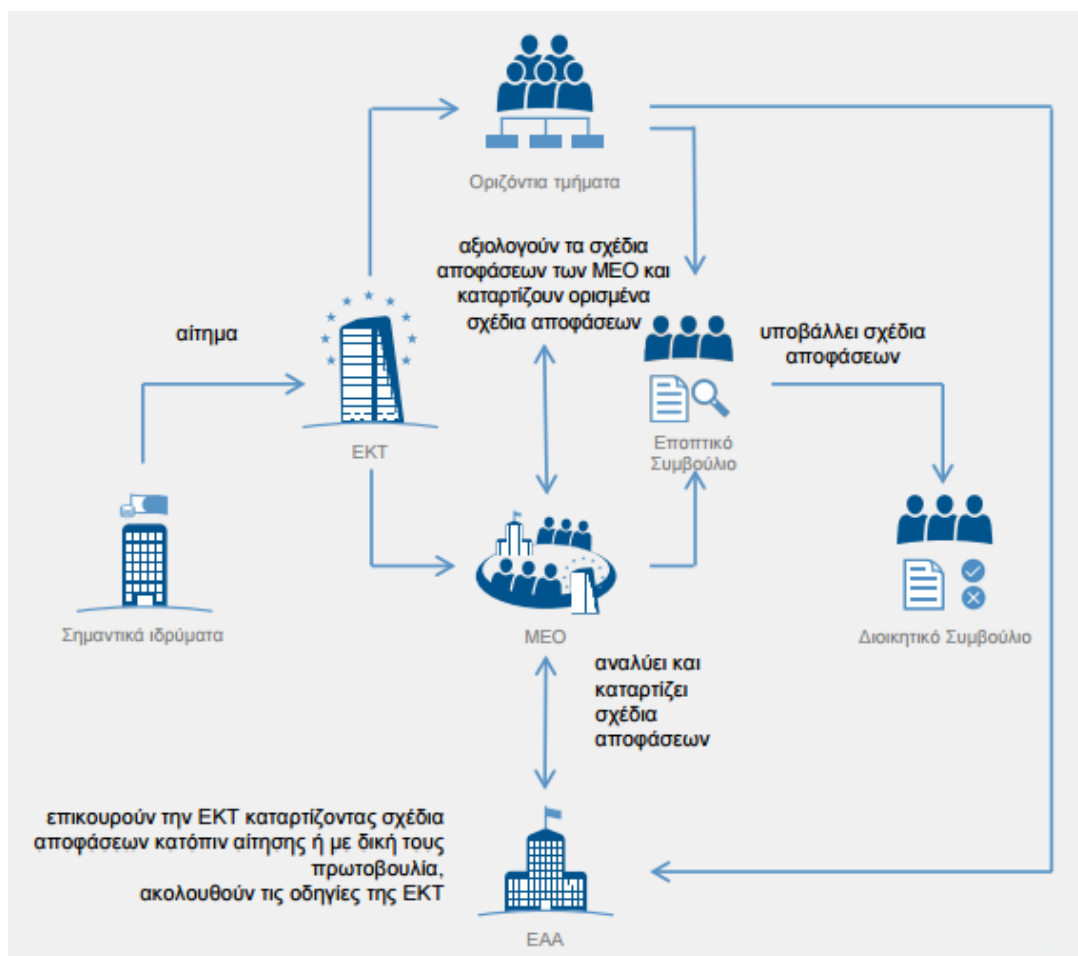
⁴⁷ Βλέπε άρθρο 18 του Κανονισμού ΕΕΜ και part X του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ.

Ειδικότερα, ως προς τις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες για την αποτελεσματική εποπτεία των οποίων έχουν συσταθεί μεικτές εποπτικές ομάδες⁴⁸, η ΕΚΤ έχει την αρμοδιότητα να τους ζητά να λάβουν εγκαίρως μέτρα για την αντιμετώπιση προβλημάτων σχετικά με τη συμμόρφωση προς τις προληπτικές απαιτήσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, την αρτιότητα της διαχείρισής τους και την επαρκή κάλυψη των κινδύνων, ώστε να διασφαλίζεται η βιωσιμότητα τους. Προτού να ασκήσει τις εποπτικές εξουσίες της, η ΕΚΤ μπορεί ενδεχομένως να προσπαθήσει να αντιμετωπίσει τα προβλήματα άτυπα. Οι εποπτικές εξουσίες συνίστανται σε μέτρα που χαρακτηρίζονται από αυξανόμενο βαθμό έντασης, από πλευράς περιεχομένου και μορφής. Η χρήση των εποπτικών εξουσιών διενεργείται από την ΕΚΤ μέσω της έγκαιρης αξιολόγησης της συμμόρφωσης της εποπτευόμενης οντότητας προς τις συστάσεις ή τα εποπτικά μέτρα που της επιβάλλονται. Η παρακολούθηση αυτή βασίζεται σε διαρκείς εποπτικές δραστηριότητες και επιτόπιες επιθεωρήσεις και ως έσχατο μέτρο η ΕΚΤ αντιδρά με διοικητικές κυρώσεις, εφόσον διαπιστώσει συνέχιση της μη συμμόρφωσης.

Κριτήρια προσδιορισμού της σημασίας

Μέγεθος	η συνολική αξία των στοιχείων ενεργητικού υπερβαίνει τα 30 δισεκ. ευρώ
Οικονομική σημασία	για την οικονομία της ΕΕ ως σύνολο ή ενός συμμετέχοντος κράτους μέλους (ειδικότερα, το σύνολο των στοιχείων ενεργητικού υπερβαίνει τα 5 δισεκ. ευρώ και το 20% του ΑΕΠ ενός κράτους μέλους)
Διασυννοριακές δραστηριότητες	η συνολική αξία των στοιχείων ενεργητικού υπερβαίνει τα 5 δισεκ. ευρώ και ο λόγος των διασυννοριακών στοιχείων του ενεργητικού/παθητικού προς το σύνολο των στοιχείων του ενεργητικού/παθητικού υπερβαίνει το 20%
Άμεση δημόσια χρηματοπιστωτική συνδρομή	έχει αιτηθεί ή λάβει χρηματοδότηση από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ή την Ευρωπαϊκή Διευκόλυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
Τρία πιο σημαντικά ιδρύματα	συγκαταλέγεται μεταξύ των τριών πιο σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων στο συμμετέχον κράτος μέλος

⁴⁸ Τα βασικά καθήκοντα των μεικτών εποπτικών ομάδων περιλαμβάνουν ιδίως τη διενέργεια της ανάλυσης κινδύνου της εποπτευόμενης μονάδας ή του ομίλου και την εκπόνηση προτάσεων για το εποπτικό πρόγραμμα και τα κατάλληλα εποπτικά μέτρα.



Ό τρόπος οργάνωσης της εποπτείας των σημαντικών εποπτευόμενων οντοτήτων

(Πηγή ΕΚΤ)

Γ. Η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ

Γ1.Οι διοικητικές κυρώσεις στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Γ1.1. Η έννοια και ο σκοπός της επιβολής διοικητικών κυρώσεων

Η αρχαιοελληνική λέξη «κύρωσις» καθώς και ο αντίστοιχος λατινικός όρος «sanctio» προέρχονται από τα ρήματα «κυρώ > κυρῶ» και «sancire» αντίστοιχα. Η κύρωση είναι το μέτρο ή μέσο το οποίο προσδίδει ισχύ σ' ένα κανόνα δικαίου. Για να υιοθετηθεί από την έννομη τάξη ένας κανόνας δικαίου και να προσλάβει ισχύ θα πρέπει πρώτα να κυρωθεί από το αρμόδιο πολιτειακό όργανο⁴⁹. Ενώ, η παράβαση κανόνα από ένα υποκείμενο δικαίου καθιστά αναγκαία την κύρωση της συμπεριφοράς αυτής, ώστε να καταδειχθεί το ισχυρό του παραβιασθέντος κανόνος. Για τη τήρηση των κανόνων που δεσμεύουν τα νομικά/φυσικά πρόσωπα, τα νομικά συστήματα, προβλέπουν κυρώσεις, οι οποίες έχουν διττό σκοπό: εν πρώτοις λειτουργούν προληπτικά δια της απειλής ότι τυχόν παράβαση των κανόνων, θα έχει ως συνέπεια την επιβολή "κακού" και σε ένα δεύτερο επίπεδο ενεργούν κατασταλτικά, διότι τυχόν διάπραξη της παράβασης θα οδηγήσει στην επιβολή της προβλεπόμενης κύρωσης με δυσμενή αποτελέσματα για το πρόσωπο που παραβίασε τον κανόνα⁵⁰.

Στις περισσότερες νομοθεσίες προβλέπεται ότι οι κυρώσεις επιβάλλονται άλλοτε από ποινικά δικαστήρια και άλλοτε από όργανα ενταγμένα στην εκτελεστική εξουσία, δηλαδή από διοικητικά όργανα και σπανιότερα από διοικητικά δικαστήρια. Αναλόγως, του οργάνου που τις επιβάλλει, οι κυρώσεις διακρίνονται σε ποινικές και διοικητικές, ενώ δεν αποκλείεται ο νομοθέτης για την ίδια παραβατική συμπεριφορά ενός προσώπου να προβλέπει την επιβολή τόσο ποινικών όσο και διοικητικών κυρώσεων θέλοντας με τον τρόπο αυτό να αποδοκιμάσει την παραβατική

⁴⁹ Ως προς την ετυμολογική και σημασιολογική ανάλυση της λέξης κύρωση βλέπε **Στράγγα (1991)** σελ. 1-6 και **Σαρμά (1991)**, σελ.181

⁵⁰ Ως προς τη λειτουργία των κυρώσεων βλέπε **Δημητρακόπουλο (2014)**, σελ.6-9,**Bombois/Deom (2007)**, σελ.26 επ., **ΣτΕ Γτμ.επταμ. 1536/2007** και **ΣτΕ Ολομ.4845/1984**

συμπεριφορά τόσο στο ευρύτερο επίπεδο της κοινωνίας όσο και στο στενότερο επίπεδο της Διοίκησης⁵¹.

Όσον αφορά τις διοικητικές κυρώσεις δεν έχει διατυπωθεί ένας σαφής θετικός ορισμός. Εν τούτοις, από τη νομολογία των Συμβουλίων Επικρατείας των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών⁵² και από τη θεωρία⁵³ μπορεί να συναχθεί ότι η διοικητική κύρωση συνίσταται σε "κακό" που επιβάλλεται από διοικητική αρχή ή διοικητικό δικαστήριο σε ορισμένο πρόσωπο λόγω της αποδιδόμενης σε αυτό παράβασης κανόνα δικαίου.

Οι διοικητικές αρχές τεκμαίρεται ότι διαθέτουν την (πιθανότατα ελλείπουσα από έναν ποινικό δικαστή) εξειδίκευση και τεχνική γνώση που απαιτεί η εκτίμηση των σχετικών ζητημάτων. Η ανάθεση της επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε διοικητικές αρχές έχει κατά καιρούς αμφισβητηθεί ως αντισυνταγματική⁵⁴, ωστόσο τα περισσότερα Συμβούλια Επικρατείας της Ευρώπης δέχονται παγίως ότι τέτοιες νομοθετικές προβλέψεις δεν παραβιάζουν τις συνταγματικές διατάξεις περί διάκρισης των εξουσιών, ένδικης προστασίας και αρμοδιότητας των ποινικών δικαστηρίων, ούτε το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, εφόσον προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ένδικου βοηθήματος κατά της επιβαλλόμενης κύρωσης ενώπιον δικαιοδοτικού οργάνου που πληροί τις προϋποθέσεις της παρ.1.του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ⁵⁵.

Γ1.2. Η διάκριση των διοικητικών μέτρων από τις διοικητικές κυρώσεις

Με αφορμή την πρόσφατη τοποθέτηση του Συμβουλίου της Επικρατείας σε υποθέσεις που αφορούσαν την επιβολή διοικητικών μέτρων σε πιστωτικά ιδρύματα⁵⁶, δόθηκε η ευκαιρία να επισημανθεί η διαφορά των διοικητικών μέτρων από τις διοικητικές κυρώσεις.

Υπάρχει σαφής διάκριση των κυρώσεων που αποσκοπούν στο να τιμωρηθεί ένα πιστωτικό ίδρυμα (νομικό πρόσωπο), επειδή τα όργανα διοίκησης του παρέβησαν τον νόμο ή τις εντολές που τους υπέδειξε η αρμόδια εποπτική αρχή, από τα προληπτικά μέτρα και τα μέτρα εξυγίανσης με τη λήψη των οποίων επιδιώκεται η αποτροπή κινδύνου για τη χρηματοοικονομική κατάσταση του πιστωτικού ιδρύματος ή η διόρθωση της διατάραξης που έχει επέλθει στην εν γένει κεφαλαιακή διάρθρωση του ιδρύματος.

Η πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τα προληπτικά μέτρα και τα μέτρα εξυγίανσης των τραπεζών αναδεικνύει μια ακόμα ειδική κατηγορία δυσμενών για τον αποδέκτη διοικητικών πράξεων⁵⁷, αυτή των διοικητικών μέτρων. Πρόκειται για μέτρα που θεσπίζονται για την εξυπηρέτηση κάποιας πτυχής του δημοσίου συμφέροντος και ενδέχεται να συνδέονται με παραβατική συμπεριφορά του αποδέκτη και να επιφέρουν δυσμενείς συνέπειες για τον ίδιο, αλλά δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση διοικητικές κυρώσεις.

Στην εν λόγω υπόθεση, ελήφθησαν προληπτικά μέτρα και μέτρα εξυγίανσης πιστωτικών ιδρυμάτων με σκοπό την προστασία της χρηματοοικονομικής σταθερότητας και τη διατήρηση της εμπιστοσύνης του κοινού στο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Το ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι τα μέτρα αυτά, που προβλέπονται στα άρθρα 62 έως 63Ζ του ελληνικού νόμου 3601/2007, όπως η σύσταση μεταβατικού πιστωτικού ιδρύματος και η ανάκληση της

⁵¹ Εφόσον η διοικητική κύρωση δεν έχει ποινικό χαρακτήρα, δεν ανακύπτει ζήτημα της εφαρμογής της αρχής ne bis in idem που κατοχυρώνεται στην ΕΣΔΑ και στο άρθρο 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης.

⁵² Βλέπε και Conseil d' État, "Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions", Documentation Française (1995) και "Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas-Analyse comparée", πρακτικά συνεδρίου των Συμβουλίων της επικρατείας της Benelux (2011).

⁵³ Βλέπε Στράγγα (1991), σελ.1-6, Λύτρα (1984), σελ.81 επ. και Δημητρακόπουλο (2014), σελ.24-25.

⁵⁴ Βλέπε Λύτρα (1986), σελ.6-7.

⁵⁵ Για τις προϋποθέσεις του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ βλέπε αποφάσεις ΕΔΔΑ της 27.9.2011 αριθμ.43509/08 Menarini Diagnostics κατά Ιταλίας, σκέψεις 58-59 και ΔΕΕ 18.7.2013 C-201/2011 Schindler Holding κλπ κατά Επιτροπής, σκέψεις 33-38

⁵⁶ Βλέπε αποφάσεις του ΣτΕ Ολ.419/2014 και ΣτΕ 4377-4382/2013

⁵⁷ Ως διοικητική πράξη είναι η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς μια ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας. Βλέπε Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά (1999), σελ.57-60

άδειας λειτουργίας του αρχικού, αποτελούν διοικητικά μέτρα και όχι διοικητική κύρωση. Τα στοιχεία αυτά έχουν αντικειμενικό χαρακτήρα και δεν συνδέονται στον νόμο με παραβατική συμπεριφορά των οργάνων διοικήσεως του πιστωτικού ιδρύματος. Το Δικαστήριο έκρινε πως τα εν λόγω μέτρα δεν έχουν χαρακτήρα κύρωσης, αλλά αποτελούν μέσα, με τα οποία ο νόμος εξοπλίζει την Διοίκηση, προκειμένου τα αρμόδια όργανα να αντιμετωπίσουν προβλήματα πιστωτικών ιδρυμάτων και να αποτρέψουν την μετάπτωσή τους σε συστημικό κίνδυνο, σε πρόβλημα δηλαδή της χρηματοπιστωτικής αγοράς. Τα μέσα αυτά διαφοροποιούνται, για να αντιστοιχούν και να είναι προσαρμοσμένα σε διαφορετικής φύσης και τάξης προβλήματα και συνθήκες, ανήκει δε στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης τα λάβει τα μέτρα που κατά περίπτωση θεωρεί προσφορότερα για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών.

Γ1.3. Η έννοια της ευθύνης εξ ιδίων πράξεων και της πταισματικής ευθύνης στις διοικητικές κυρώσεις.

Δια της λέξεως ευθύνη αποδίδεται η υποχρέωση που έχει ένα υποκείμενο δικαίου να δώσει λόγο για τις αποδοκιμαζόμενες πράξεις του, υποβαλλόμενο στις παρεπόμενες συνέπειες⁵⁸. Η αρχή της ευθύνης από προσωπικό πταίσμα περιλαμβάνει δύο επιμέρους αρχές' τον κανόνα της προσωπικής ευθύνης ή ευθύνης εξ ιδίων πράξεων και τον κανόνα της πταισματικής ευθύνης, δηλαδή της ευθύνης από δόλο ή αμέλεια. Η αρχή της ευθύνης από (προσωπικό) πταίσμα δεν μνημονεύεται ρητά στην ΕΣΔΑ ή στο Χάρτη, ούτε έχει αναγνωριστεί από το Δικαστήριο της ΕΕ ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης⁵⁹. Ωστόσο, πρέπει να θεωρηθεί ότι πηγάζει όπως και η αρχή της προσωπικής ευθύνης, την αρχή του κράτους δικαίου και το τεκμήριο της αθωότητας⁶⁰.

Η κύρωση επιβάλλεται σε ορισμένο πρόσωπο ως αντίδραση της έννομης τάξης σε παράβαση που διέπραξε το πρόσωπο αυτό. Συνεπώς, χωρεί κύρωση κατά ορισμένου προσώπου, τουλάχιστον καταρχήν για δική του πράξη και όχι για παραβατική συμπεριφορά άλλου, στην οποία δεν είχε συμμετοχή⁶¹. Ωστόσο, η κατάσταση είναι διαφορετική σε σχέση με τα νομικά πρόσωπα. Σύμφωνα με τον Δημητρακόπουλο⁶², αυτά ευθύνονται για τις πράξεις των φυσικών προσώπων στα οποία ανέθεσαν δραστηριότητες θεωρείται ότι εκφράζουν τη βούληση του νομικού προσώπου και συνεπώς λογίζονται από το νόμο, τουλάχιστον καταρχήν, για δικές του πράξεις⁶³.

Επιπλέον, το γαλλικό Συμβούλιο Επικρατείας και το Δικαστήριο της ΕΕ (πρώην ΔΕΚ)⁶⁴ έχουν επανειλημμένα επισημάνει στη νομολογία τους πως ένα νομικό πρόσωπο που παύει να υπάρχει λόγω της απορρόφησης ή συγχώνευσής του από άλλο νομικό πρόσωπο δεν εξαιρείται των επιβληθέντων κυρώσεων σ' αυτό. Σε μια τέτοια περίπτωση, η κύρωση θα πρέπει να επιβληθεί στην αποροφήσα εταιρία, ως καθολική διάδοχο της απορροφηθείσας, για παράβαση που διέπραξε η τελευταία όσο ήταν εν λειτουργία. Τούτο δικαιολογείται από την ανάγκη διαφύλαξης της αποτελεσματικότητας του κυρωτικού συστήματος, η οποία θα μπορούσε να θιγεί από την πραγματοποίηση οργανωτικών μεταβολών στις εταιρείες προς αποφυγή πληρωμής των επιβληθέντων χρηματικών κυρώσεων.

Σύμφωνα με την εν λόγω θεωρία της υποκειμενικής ευθύνης, η επιβολή διοικητικής κύρωσης προϋποθέτει τη συνδρομή στο πρόσωπο του καθού το στοιχείο της υπαιτιότητας αναφορικά με τη τέλεση της παράβασης. Η έννοια της υπαιτιότητας στο Δίκαιο σημαίνει την εκ δόλου παραβίαση μίας υποχρεώσεως και προϋποθέτει τον ελεύθερο αυτοπροσδιορισμό του προσώπου. Όμως νομολογιακά προκύπτει ότι το στοιχείο της υπαιτιότητας δεν είναι αναγκαίο για την έννοια και

⁵⁸ Βλέπε **Σαρμά (1991)**, σελ.181-182

⁵⁹ Στην απόφαση του **ΔΕΚ 11.7.2002 C-210/00, Kaserei Champignon Hofmeister**, σκέψεις 34 και 345 δέχθηκε πως δεν αποκλείεται η επιβολή κυρώσεων χωρίς υπαιτιότητα του προσώπου.

⁶⁰ **Αρθ.6 παρ.2 ΕΣΔΑ και άρθρ.48 παρ.1 του Χάρτη.**

⁶¹ Πρόκειται για θεμελιώδη κανόνα του κυρωτικού δικαίου που απορρέει από τις αρχές του κράτους δικαίου, του τεκμηρίου αθωότητας και της αναλογικότητας. Βλέπε και **απόφαση ΕΔΔΑ 29.8.97 E.L. κ.α. κατά Ελβετίας, σκέψη 53.**

⁶² Βλέπε **Δημητρακόπουλο (2014)**, σελ 125-128

⁶³ Μάλιστα, σε πολλές χώρες προβλέπεται και ποινική ευθύνη νομικών προσώπων από πράξεις των οργάνων τους ή των εκπροσώπων τους.

⁶⁴ Βλέπε και απόφασεις **ΔΕΚ C-125/07 Erste Group Bank AG κλπ κατά Επιτροπής και Conseil d'Etat 22.11.2000, no 207697, Ste Credit Agricole Indosuez Chevreux.**

τον καταλογισμό της διοικητικής κύρωσης⁶⁵. Η έκφραση ευθύνη άνευ υπαιτιότητας, στα πλαίσια του σύγχρονου δικαίου, υποδηλώνει τις περιπτώσεις εκείνες ευθύνης, όπου είτε δεν απαιτείται για την επιβολή της κύρωσης η απόδειξη της προθέσεως ή αμέλειας του απειλούμενου με την κύρωση προσώπου είτε δεν ωφελεί προς απαλλαγή του αμυνομένου η απόδειξη εκ μέρους του ότι ενήργησε άνευ δόλου ή αμέλειας.

Δηλαδή, στο χώρο της διοικητικής ευθύνης, ο κανόνας είναι πως η ευθύνη είναι αντικειμενική και δεν απαιτείται η διαπίστωση της υπαιτιότητας του προσώπου, νομικού ή φυσικού, για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε αυτό. Αρκεί μόνον η διαπίστωση ότι παραβιάστηκε κανόνας δικαίου και είναι αδιάφορο αν τελέστηκε εκ δόλου ή εξ αμελείας. Τα φυσικά και νομικά πρόσωπα αναλαμβάνουν, στις σύγχρονες κοινωνίες, δραστηριότητες και η έννομη τάξη απαιτεί από αυτά την τήρηση, κατά την άσκηση των εν λόγω δραστηριοτήτων, των κανόνων της.

Γ1.4.Οι διοικητικές κυρώσεις ως μορφή χρηματικών κυρώσεων

Στο πεδίο της διοικητικής κυρωτικής δραστηριότητας, οι χρηματικές κυρώσεις ως μορφή κοινωνικής αντίδρασης ενάντια στους παραβάτες των κανόνων δικαίου αποτελούν την κατεξοχήν μορφή κύρωσης⁶⁶.

Ο καθηγητής Λύτρας επισημαίνει πως στις περισσότερες έννομες τάξεις ο νομοθέτης χρησιμοποιεί τον όρο διοικητική κύρωση, για να υποδηλώσει χρηματικά μεγέθη του διοικητικού κυρωτικού χώρου που αν και εμφανίζονται συνήθως κάτω από διάφορες ονομασίες, εκφράζουν ταυτόσημο περιεχόμενο σε μια προσπάθεια ενοποίησης του κυρωτικού χώρου μέσα από τη χρήση κοινών όρων⁶⁷. Οι διοικητικές (χρηματικές) κυρώσεις συνίστανται σε ορισμένο ποσό που υποχρεώνεται να καταβάλει εκείνος στον οποίο επιβλήθηκαν και διακρίνονται σε χρηματικές ποινές⁶⁸ και χρηματικά πρόστιμα⁶⁹ και αποτελούν περιουσιακές κυρώσεις, διότι πλήττουν (ελαττώνουν) την περιουσία ορισμένου προσώπου. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη πως αυτές οι χρηματικές κυρώσεις ανέρχονται σε ποσά ικανά να θέσουν σε κίνδυνο μια μέση επιχείρηση, αποδεικνύονται πράγματι ως τα πλέον αποτελεσματικά μέσα αποτροπής παραβάσεων των οικονομικών μονάδων, τις οποίες επιδιώκουν να ελέγξουν⁷⁰.

Ως προς το ύψος της επιβαλλόμενης χρηματικής κύρωσης, το Δικαστήριο της ΕΕ έχει αποφανθεί σχετικά ότι λαμβάνει υπόψη τη σοβαρότητα και τη φύση της παραβάσεως, η θέση που κατέχει η εν λόγω επιχείρηση στο συγκεκριμένο τομέα δραστηριότητας αλλά και την οικονομική κατάσταση αυτής κατά το χρόνο διαπράξεως της παράβασης⁷¹. Ενώ, δεν αποκλείεται να υπάρξει διαφοροποίηση του προσώπου που τέλεσε την παράβαση και του προσώπου που θα επιβαρυνθεί οικονομικά από την επιβολή της διοικητικής κύρωσης. Από την άποψη αυτή, η διοικητική κύρωση είναι μέτρο που έχει και κατασταλτικό σκοπό, εκφράζει την ηθική απαξία έναντι του καθού για τη διάπραξη της παράβασης και διακρίνεται από την ευθύνη πληρωμής του χρηματικού ποσού που επιβάλλεται με την εν λόγω κύρωση⁷².

Γ1.5. Η λειτουργία των διοικητικών κυρώσεων στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Η ΕΕ αποτελεί μια νέα, αυτόνομη έννομη τάξη που διαφοροποιείται ποιοτικά τόσο από τις έννομες τάξεις των κρατών μελών της όσο και από τους παραδοσιακούς διεθνείς οργανισμούς⁷³.

⁶⁵ Βλέπε ενδεικτικά αποφάσεις ΣτΕ Ολομ.3278/1992, σκέψη 4 και ΕΛΔΑ 2.7.2002 υπ.αριθμ.44223/98 Brown κατά Ηνωμένου Βασιλείου.

⁶⁶ Βλέπε Λύτρας (1986), σελ.46-49

⁶⁷ Βλέπε Λύτρας (1986), σελ.145-147

⁶⁸ Για περαιτέρω ανάλυση του όρου βλέπε Λύτρας (1986), σελ.48 επ.

⁶⁹ Για περαιτέρω ανάλυση του όρου βλέπε Λύτρας (1984), σελ.39 επ.

⁷⁰ Βλέπε και Σκανδάμη (1975), σελ. 34-35

⁷¹ Βλέπε ενδεικτικά και αποφάσεις ΔΕΚ C-41/69, 44/69, 45/69

⁷² Βλέπε αναλυτικότερα Δημητρακόπουλο (2014), σελ.124-125

⁷³ Βλέπε Λαγτόγλου (2004) και Χριστιανό (2011) σελ.29 επ.

Η ευρωπαϊκή έννομη τάξη αποτελείται από όργανα, διαφορετικά από τα όργανα των κρατών μελών, τα οποία επιδιώκουν τους ενωσιακούς σκοπούς και είναι επιφορτισμένα με συγκεκριμένα καθήκοντα και αρμοδιότητες. Οι αρμοδιότητες τους είναι δοτές, δηλαδή παραχωρούνται από τα κράτη μέλη και αναγνωρίζονται από τη Συνθήκη (παρ.1 του άρθρου 4 και παρ.1 του άρθρου 5 της ΣΛΕΕ), η άσκηση τους διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας (παρ.4 του άρθρου 5 της ΣΛΕΕ) και για τις συντρέχουσες από την αρχή της επικουρικότητας (παρ.3 και παρ.4 του άρθρου 5 της ΣΛΕΕ). Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών τα ευρωπαϊκά όργανα εκδίδουν πράξεις νομοθετικού, διοικητικού και εκτελεστικού περιεχομένου, οι οποίες είναι δεσμευτικές για την Ένωση, τα κράτη μέλη και τους ιδιώτες. Ενώ, την άσκηση της κυρωτικής λειτουργίας αναλαμβάνει καταρχάς το Δικαστήριο της ΕΕ, το οποίο ελέγχει, μεταξύ άλλων, κατόπιν προσφυγής την νομιμότητα των πράξεων των οργάνων της, δυνάμενο να κηρύξει τις πράξεις τους άκυρες ή ανεφάρμοστες στη συγκεκριμένη περίπτωση⁷⁴.

Η ευρωπαϊκή έννομη τάξη, διακρινόμενη από την εθνική, χαρακτηρίζεται από την μη αναγνώριση στην ΕΕ της αρμοδιότητας να θεσπίζει ποινικές κυρώσεις σε διάταξη⁷⁵ (γ' αυτό τον λόγο καταφεύγει στον εθνικό νομοθέτη), παρέχει όμως στα όργανα της την δυνατότητα να προβλέψουν με πράξεις του παράγωγου δικαίου της ΕΕ και να επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις σε ιδιώτες⁷⁶. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, θεσμικά όργανα της ΕΕ, όπως η Επιτροπή⁷⁷ και η ΕΚΤ⁷⁸ δύνανται να επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις με τη μορφή προστίμων και χρηματικών ποινών σε ιδιώτες σε περίπτωση διαπίστωσης παραβάσεων εκ μέρους τους του σχετικού ενωσιακού δικαίου.

Αλλά και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών καλούνται να καταγνώσουν και να επιβάλλουν κυρώσεις, όταν αυτές προβλέπονται σε εθνικό νομοθέτημα ή όταν τα κράτη καλούνται να δυνάμει της ενωσιακής πίστεως και συνεργασίας να εξασφαλίσουν και με την πρόβλεψη κυρώσεων την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στο έδαφός τους. Το Συμβούλιο στα πλαίσια της ασκήσεως των κανονιστικών αρμοδιοτήτων του προβλέπει κυρώσεις στους Κανονισμούς επιβλητές στους ιδιώτες, αλλά και μέσω Οδηγιών επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέψουν στις νομοθεσίες τους κυρώσεις για τους παραβάτες των σχετικών διατάξεων⁷⁹. Οι κυρώσεις αυτές μπορούν εκτός από διοικητικό να έχουν και ποινικό χαρακτήρα. Στη περίπτωση αυτή πρόκειται για πράξεις που προσβάλλουν την ενωσιακή έννομη τάξη, αλλά για να επιτευχθεί και ο ποινικός κολασμός τους υποκαθίστανται στην θέση της ενωσιακής έννομης τάξης κάποια εθνική έννομη τάξη.

Η λειτουργία των διοικητικών κυρώσεων στο ευρωπαϊκό δίκαιο δεν διαφέρει καθόλου από την αντίστοιχη λειτουργία στην εθνική και διεθνή έννομη τάξη⁸⁰. Οι διοικητικές κυρώσεις, που επιβάλλονται είτε από ευρωπαϊκά είτε από εθνικά όργανα, αποτελούν το μέσο εξασφάλισης του κύρους της συγκεκριμένης διάταξης του ευρωπαϊκού δικαίου χάριν της οποίας θεσπίστηκαν. Το κύρος της διάταξης εξασφαλίζεται, διότι η απειλή των κυρώσεων εξαναγκάζει στην τήρηση της περιεχόμενης στην συγκεκριμένη διάταξη ρυθμίσεως, οδηγεί δηλαδή στην επίτευξη πράξεων σύμφωνων προς αυτή την ρύθμιση⁸¹. Η ύπαρξη των διοικητικών κυρώσεων καθιστά με αυτόν τον τρόπο τον ευρωπαϊκό κανόνα και κατ'επέκταση την ευρωπαϊκή έννομη τάξη αποτελεσματικούς.

Γ2. Η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ κατά την άσκηση των καθηκόντων της

Γ2.1. Η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων στο πλαίσιο του ΕΣΚΤ

⁷⁴ Για περαιτέρω ανάλυση βλέπε **Κουφό (1991)**, σελ.413-422

⁷⁵ Βλέπε **Στράγγα (1991)**, σελ.424

⁷⁶ Βλέπε **Κουφό (1991)**, σελ. 428-429 και **Riso (2014)**, σελ..32-35

⁷⁷ Επιβολή κυρώσεων σε ιδιώτες στον τομέα του ανταγωνισμού, για περαιτέρω ανάλυση βλέπε **Χριστιανό (2011)**, σελ 50-51.

⁷⁸ Βλέπε **άρθρο 132 παρ.3 της ΣΛΕΕ και άρθρο 34.3 του Καταστατικού της ΕΚΤ**

⁷⁹ Για περαιτέρω ανάλυση βλέπε **Κουφό (1991)**, σελ.422-423

⁸⁰ Βλέπε **Γράβαρη (1991)**, σελ 259 επ.

⁸¹ Βλέπε και **Μάνεση (1980)**, σελ.24

Σύμφωνα με την παρ.3 του άρθρου 132 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 34.3 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, η ΕΚΤ δικαιούται, κατά την άσκηση των νομισματικών, συναλλαγματικών και λοιπών καθηκόντων που έχουν ανατεθεί σε αυτήν και στο ΕΣΚΤ, να επιβάλλει πρόστιμα ή περιοδικές χρηματικές ποινές στις επιχειρήσεις⁸² που εδρεύουν στα κράτη μέλη της ευρωζώνης, εφόσον οι τελευταίες δεν συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τους κανονισμούς και τις αποφάσεις της στους εν λόγω τομείς.

Ο Κανονισμός (ΕΚ) 2532/1998 της 23ης Νοεμβρίου 1998⁸³, όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2015/159 του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2015⁸⁴ και σε υλοποίηση αυτού ο Κανονισμός (ΕΚ) 2157/1999⁸⁵, όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 469/2014 της ΕΚΤ της 16ης Απριλίου 2014⁸⁶ καθορίζουν τα όρια και τις συνθήκες υπό τις οποίες η ΕΚΤ δικαιούται να επιβάλλει πρόστιμα ή περιοδικές χρηματικές ποινές σε επιχειρήσεις που δεν συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις νομικές πράξεις της⁸⁷.

Γ2.2. Η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων στο πλαίσιο του ΕΕΜ.

α. Το κυρωτικό καθεστώς πριν την θέσπιση του ΕΕΜ

Τα τελευταία χρόνια, και ιδίως μετά την πτώχευση της Lehman Brothers, το 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενσωμάτωσε τις προτάσεις της Επιτροπής Βασιλείας για την τραπεζική εποπτεία, γνωστές ως «Βασιλεία III»⁸⁸ και παρουσίασε μια σειρά μέτρων για την ενίσχυση της σταθερότητας και της ανθεκτικότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Ο Κανονισμός 575/2013 «σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του Κανονισμού 648/2012 » (γνωστός ως CRR) και η Οδηγία 2013/36 «σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της Οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των Οδηγιών 2006/48/ΕΚ» (γνωστή ως CRD IV) θεσμοθετήθηκαν, ώστε να βελτιωθεί το επίπεδο και η ποιότητα των τραπεζικών κεφαλαίων καθορίζοντας μεταξύ άλλων τα ελάχιστα πρότυπα ρευστότητας και στοχεύοντας στην ακόμα μεγαλύτερη ανθεκτικότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων.

Η δέσμη CRD IV απαιτεί από τις εποπτευόμενες οντότητες του τραπεζικού τομέα να συγκεντρώσουν πρόσθετα κεφαλαιακά αποθέματα ασφαλείας για μελλοντικές περιόδους ακραίων καταστάσεων και καθιερώνονται ακόμα περισσότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις για τις συστημικώς σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες, προκειμένου να μειωθεί ο συστημικός κίνδυνος στον τραπεζικό τομέα. Παράλληλα και προκειμένου να υπάρξει ένα αποτελεσματικό ρυθμιστικό πλαίσιο, στην εν λόγω Οδηγία, προβλέπεται και η υποχρέωση των αρμόδιων αρχών ανά κράτος μέλος, οι οποίες εποπτεύουν τον τραπεζικό τομέα, να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα συμπεριλαμβανόμενων της επιβολής αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών κυρώσεων στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που εδρεύουν στο οικείο κράτος μέλος σε περίπτωση που διαπιστωθούν παραβάσεις του ως άνω Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 ή των εθνικών διατάξεων μεταφοράς της εν λόγω Οδηγίας, διασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο τη συνεπή εφαρμογή τους.

⁸² Φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία υπόκεινται στις υποχρεώσεις οι οποίες απορρέουν από τους κανονισμούς και τις αποφάσεις της ΕΚΤ και περιλαμβάνουν υποκαταστήματα ή άλλα μονίμως εγκατεστημένα ιδρύματα σε συμμετέχον κράτος μέλος, των οποίων το κεντρικό γραφείο ή η καταστατική έδρα δεν βρίσκεται σε συμμετέχον κράτος μέλος .

⁸³ ΕΕ L 318 της 27.11.1998 σελ.4

⁸⁴ ΕΕ L 27 της 3.2.2015

⁸⁵ ΕΕ L 264 της 12.10.9 σελ.21

⁸⁶ ΕΕ L 141 της 14.5.2014 σελ.51

⁸⁷ Βλέπε **Zilioli/Selmayr (2001)** σελ.23

⁸⁸ Στις 16.10.2010 η Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία είχε υιοθετήσει δύο εκθέσεις, Basel III : A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems και Basel III : International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring. Για την επισκόπηση της πορείας από τη Βασιλεία III στο single rulebook βλέπε και **Moloney (2010)**, σελ.1335

β. Μία συνολική επισκόπηση του (ευρωπαϊκού) κανονιστικού πλαισίου που αναθέτει στην ΕΚΤ την εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων στο πλαίσιο του ΕΕΜ.

Για την εκτέλεση των καθηκόντων που της ανατέθηκαν με τον Κανονισμό ΕΕΜ, η ΕΚΤ δύναται, σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 18 αυτού, να επιβάλλει διοικητικά χρηματικά πρόστιμα σε περίπτωση που πιστωτικά ιδρύματα, χρηματοδοτικές εταιρείες συμμετοχών ή μεικτές χρηματοοικονομικές εταιρείες συμμετοχών, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, παραβούν μια απαίτηση βάσει των σχετικών άμεσα εφαρμοστέων νομοθετικών πράξεων της Ένωσης⁸⁹. Οι αρχές και οι διαδικασίες που εφαρμόζονται στην επιβολή των διοικητικών κυρώσεων για παραβάσεις της άμεσα εφαρμοστέας ενωσιακής νομοθεσίας καθορίζονται στον Κανονισμό αυτό και στο μέρος Χ του Κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ.

Επιπλέον, σύμφωνα με την παρ.7 του άρθρου 18 του Κανονισμού ΕΕΜ και προκειμένου η ΕΚΤ να διασφαλίσει ότι οι εποπτικοί κανόνες και οι αποφάσεις της εφαρμόζονται από τις εποπτευόμενες οντότητες με συνέπεια, διαθέτει την εξουσία να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις με τη μορφή χρηματικών ποινών ή προστίμων σε περίπτωση παραβιάσεων των κανονισμών ή των αποφάσεων της εφαρμόζοντας τον Κανονισμό (ΕΚ) 2532/1998.

Ως προς τις λοιπές περιπτώσεις, όπου δεν καλύπτονται από την παρ.1 και 7 του άρθρου 18, η ΕΚΤ μπορεί να απαιτήσει από τις ΕΑΑ να προβούν σε ενέργειες, προκειμένου να διασφαλιστεί η επιβολή κατάλληλων κυρώσεων⁹⁰ ιδίως όταν πρόκειται για κυρώσεις που πρέπει επιβληθούν στις εποπτευόμενες οντότητες για παραβάσεις της εθνικής νομοθεσίας κατά τη μεταφορά των σχετικών Οδηγιών καθώς και για τυχόν κυρώσεις ή μέτρα που κρίθηκε ότι πρέπει να επιβληθούν σε φυσικά πρόσωπα όπως είναι τα ανώτατα διοικητικά στελέχη της εποπτευόμενης οντότητας, τα οποία ασκούν τα εκτελεστικά καθήκοντα και είναι υπεύθυνα για τη δραστηριότητα της⁹¹ ή σε λοιπά νομικά πρόσωπα που δεν τελούν υπό την εποπτεία της ΕΚΤ, αλλά φέρουν ευθύνη για την παράβαση της εποπτευόμενης οντότητας.

γ. Οι τροποποιήσεις των Κανονισμών (ΕΚ) αριθ.2532/1998 και 2157/1999

Ορισμένες διατάξεις του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ.2532/1998 που καλείται να εφαρμόσει η ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της διαφέρουν από εκείνες του Κανονισμού ΕΕΜ. Ο Κανονισμός (ΕΚ) 2532/1998 και σε υλοποίηση αυτού ο Κανονισμός (ΕΚ) 2157/1999 καθορίζουν, σύμφωνα με το άρθρο 34.3 του Καταστατικού της ΕΚΤ τα όρια και τις συνθήκες υπό τις οποίες η ΕΚΤ δικαιούται να επιβάλλει πρόστιμα ή περιοδικές χρηματικές ποινές σε επιχειρήσεις που δεν συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τους κανονισμούς και τις αποφάσεις της. Η ΕΚΤ εφαρμόζει τους δύο προαναφερθέντες Κανονισμούς για την επιβολή κυρώσεων στα διάφορα πεδία αρμοδιότητας της συμπεριλαμβανομένων ιδίως της εφαρμογής της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης, της λειτουργίας των συστημάτων πληρωμών και της συλλογής στατιστικών πληροφοριών.

Ειδικότερα, πρέπει να διευκρινισθεί ότι ο κανονισμός 2157/1999, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό 469/2014 αφορά αποκλειστικά και μόνο την επιβολή κυρώσεων από την ΕΚΤ κατά την άσκηση των νομισματικών, συναλλαγματικών και λοιπών μη εποπτικών καθηκόντων της και δεν κρίνεται εφαρμοστέος στην επιβολή διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της. Αντίθετα, όπως ρητά προβλέπεται στον Κανονισμό ΕΕΜ, ο κανονισμός 2532/1998 κρίνεται ως εφαρμοστέος στη περίπτωση παραβάσεων των νομικών πράξεων που εκδίδει η ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της.

Υπό αυτό το πρίσμα, κρίθηκε απαραίτητη η τροποποίηση ορισμένων διατάξεων του Κανονισμού 2532/1998, ώστε να υπάρξει ένα συνεπές καθεστώς για την επιβολή κυρώσεων από την ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της. Για τον σκοπό αυτό, η ΕΚΤ εξέδωσε τη σύσταση ΕΚΤ/2014/19 προτείνοντας ορισμένες τροποποιήσεις, ώστε να θεσπιστεί ένα συνεκτικό καθεστώς για τις επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις. Ακολούθως, υιοθετήθηκε ο Κανονισμός 2015/159 της 27ης Ιανουαρίου 2015 της ΕΚΤ, ο οποίος τροποποιεί τον Κανονισμό 2532/1998 σχετικά με τις εξουσίες της ΕΚΤ να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις, ώστε να υπάρξει

⁸⁹ Για την οποία οι αρμόδιες αρχές έχουν στη διάθεσή τους διοικητικά χρηματικά πρόστιμα βάσει της σχετικής ενωσιακής νομοθεσίας.

⁹⁰ Σύμφωνα με τις πράξεις που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παρ.3 του άρθρου 4 του Κανονισμού ΕΕΜ και σε κάθε σχετική εθνική νομοθεσία που αναθέτει ειδικές εξουσίες οι οποίες επί του παρόντος δεν απαιτούνται από τη νομοθεσία της

⁹¹ Σύμφωνα με την παρ.2 του άρθρου 65 της Οδηγίας CRD IV, τα συμμετέχοντα κράτη διαθέτουν την εξουσία να επιβάλλουν κυρώσεις σε φυσικά πρόσωπα που φέρουν ευθύνη για την παράβαση της εποπτευόμενης οντότητας εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο τους.

εναρμόνιση των διατάξεων του εν λόγω Κανονισμού με τον Κανονισμό EEM κυρίως όσον αφορά τα ανώτατα όρια κυρώσεων, τους ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες που εφαρμόζονται καθώς και τις προθεσμίες για την επιβολή και εκτέλεση των επιβαλλομένων κυρώσεων.

Γ3. Η εφαρμογή του κριτηρίου της σημασίας των εποπτευόμενων οντοτήτων

Το άρθρο 18 του Κανονισμού EEM δεν διακρίνει μεταξύ των δυνητικών αποδεκτών των διοικητικών κυρώσεων με βάση το κριτήριο της σημασίας των εποπτευόμενων οντοτήτων. Παρόλα αυτά, η εφαρμογή του εν λόγω κριτηρίου και στην περίπτωση της επιβολής διοικητικών κυρώσεων (the application of the significance criterion) εξασφαλίζει τη συνοχή στην συνολική οργάνωση του EEM, σύμφωνα με το άρθρο 6 του Κανονισμού EEM⁹².

Όπως προαναφέρθηκε, όσες εποπτευόμενες οντότητες έχουν κριθεί υψηλής προτεραιότητας, η εποπτική επίβλεψη τους ανατέθηκε άμεσα στην ΕΚΤ, ενώ οι λιγότερο σημαντικές παρέμειναν στην άμεση εποπτεία των ΕΑΑ υπό την γενική επίβλεψη της ΕΚΤ. Ακολούθως, η εξουσία επιβολής των διοικητικών κυρώσεων στις εποπτευόμενες οντότητες θα πρέπει να εφαρμόζεται με συνέπεια στην εποπτική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΕΚΤ και ΕΑΑ. Εξάλλου, ο τρόπος αυτός κατανομής των εξουσιών επιβολής κυρώσεων είναι σύμφωνος με τις βασικές αρχές της αποτελεσματικής τραπεζικής εποπτείας της Βασιλείας (Basel Committee on Banking Supervision Core Principles for Effective Banking Supervision) αλλά και με την ανάγκη να διασφαλιστεί ότι η αρμόδια αρχή που εποπτεύει μια οντότητα, είναι αυτή που δύναται να τις επιβάλλει, ως έσχατο μέσο, διοικητικές κυρώσεις.

Το κριτήριο της σημασίας εφαρμόζεται στην παρ.1 του άρθρου 18 του Κανονισμού EEM και ως εκ τούτου η ΕΚΤ δύναται να επιβάλει διοικητικές κυρώσεις μόνο στις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες για παράβαση απαίτησης της άμεσα εφαρμοστέας ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας. Ενώ για ανάλογες παραβάσεις των λιγότερο σημαντικών εποπτευόμενων οντοτήτων, οι ΕΑΑ μπορούν να κινήσουν τις αντίστοιχες διαδικασίες επιβολής κυρώσεων.

Ωστόσο, κατά παρέκκλιση από το κριτήριο της σημασίας, η ΕΚΤ μπορεί να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις (με τη μορφή χρηματικών ποινών και προστίμων) και σε λιγότερο σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες σε περίπτωση παράβασης κανονισμών ή αποφάσεων της, οι οποίες απευθύνονται σε αυτές τις οντότητες π.χ. παράβαση του κανονισμού επιβολής εποπτικών τελών. Η ως άνω ερμηνεία της παρ.7 του άρθρου 18 του Κανονισμού EEM επιβεβαιώνεται και από το άρθρο 122 β' του Κανονισμού για το πλαίσιο του EEM, το οποίο ορίζει ότι η ΕΚΤ δύναται να επιβάλλει η ίδια απευθείας διοικητικές κυρώσεις για παράβαση εποπτικών κανονισμών και αποφάσεων της και σε λιγότερο σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες.

Μια περαιτέρω παρέκκλιση από την εφαρμογή του κριτηρίου της σημασίας ορίζεται στην παρ.5 του άρθρου 18 του Κανονισμού EEM αναλόγως της φύσης της παράβασης, των αποδεκτών των κυρώσεων ή των μέτρων που πρέπει να επιβληθούν. Η παρ.5 του εν λόγω άρθρου προβλέπει πως, για παράδειγμα όταν υπάρχει παράβαση της εθνικής νομοθεσίας για τη μεταφορά των σχετικών Οδηγιών ή για την παράβαση ευθύνονται φυσικά πρόσωπα, η ΕΚΤ δεν μπορεί να επιβάλλει απευθείας κυρώσεις στις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες, παρόλο που αυτές τελούν υπό την άμεση εποπτεία της, αλλά διαθέτει την αποκλειστική αρμοδιότητα να ζητήσει από τις ΕΑΑ να κινήσουν τις σχετικές διαδικασίες, προκειμένου να διασφαλιστεί η επιβολή των κατάλληλων κυρώσεων ή να κάνουν χρήση των εξουσιών εκτέλεσης που έχουν σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία.

Γ4. Η παράβαση των άμεσα εφαρμοστέων διατάξεων της ευρωπαϊκής τραπεζικής νομοθεσίας

α) Οι προϋποθέσεις επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ

Προς εκπλήρωση των καθηκόντων και της άσκησης των εποπτικών εξουσιών της, η ΕΚΤ θα πρέπει να εφαρμόζει τους ουσιαστικούς κανόνες που αφορούν την προληπτική εποπτεία των εποπτευόμενων οντοτήτων. Οι εν λόγω κανόνες αποτελούνται κυρίως από τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία, ιδίως δε τους άμεσα εφαρμοστέους Κανονισμούς ή τις Οδηγίες.

Στην αιτιολογική έκθεση του Κανονισμού EEM, όπου αναλύονται οι ενωσιακοί στόχοι της θέσπισης του EEM αναφέρεται, μεταξύ των άλλων, ότι προκειμένου να υπάρξει ένα

⁹² Βλέπε **Riso (2014)**, σελ.32-35 και **D'Ambrosio (2013)**, σελ.38

αποτελεσματικό ρυθμιστικό πλαίσιο της λειτουργίας του ΕΕΜ και προκειμένου η ΕΚΤ να διασφαλίσει, ως εποπτική αρχή, την συνεπή εφαρμογή των εποπτικών κανόνων της άμεσα εφαρμοστέας ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας από τις εποπτευόμενες οντότητες, θα πρέπει να της παραχωρηθεί και η εξουσία επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης των εν λόγω κανόνων⁹³.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρ.1 του άρθρου 18 του Κανονισμού ΕΕΜ προβλέπει ότι η ΕΚΤ μπορεί να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις, χρηματικής φύσεως, εφόσον πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις.

Καταρχάς, ο παραβάτης θα πρέπει να είναι εποπτευόμενη οντότητα, δηλαδή πιστωτικό ίδρυμα, χρηματοδοτική εταιρεία συμμετοχών ή μεικτή χρηματοοικονομική εταιρεία συμμετοχών και μάλιστα άμεσα εποπτευόμενη από την ΕΚΤ εντός του ΕΕΜ. Σε συνέχεια με την κατανομή των εποπτικών αρμοδιοτήτων και την διάκριση των εποπτευόμενων οντοτήτων σε σημαντικές και σε λιγότερο σημαντικές, η ΕΚΤ δύναται να επιβάλλει κυρώσεις μόνον στις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες τις οποίες και εποπτεύει απευθείας, ενώ δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη του Κανονισμού ΕΕΜ για την επιβολή κυρώσεων από την ΕΚΤ στα φυσικά ή μη εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα, τα οποία ασκούν τις δραστηριότητες της εποπτευόμενης οντότητας και ενδεχομένως διέπραξαν την παράβαση. Βέβαια, σε αυτήν την περίπτωση, η ΕΚΤ μπορεί να ζητήσει όσον αφορά τις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες από τις ΕΑΑ να κινήσουν τις σχετικές διαδικασίες επιβολής κυρώσεων κατά αυτών των προσώπων (π.χ. κατά μέλους του Διοικητικού Συμβουλίου του πιστωτικού ιδρύματος).

Δεύτερον, για να επιβληθούν διοικητικές κυρώσεις από την ΕΚΤ, δυνάμει της παρ.1 του άρθρου 18 του Κανονισμού ΕΕΜ, θα πρέπει η εποπτευόμενη οντότητα να έχει παραβιάσει εκ προθέσεως ή εξ αμελείας απαίτηση της άμεσα εφαρμοστέας σχετικής ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας για την οποία οι εθνικές αρμόδιες αρχές μπορούσαν βάσει της σχετικής ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας να επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις.

Αναλυτικότερα, για την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων δεν απαιτείται η ΕΚΤ να διερευνήσει και την υπαιτιότητα της εποπτευόμενης οντότητας. Αρκεί μόνον η διαπίστωση ότι τελέστηκε η παράβαση εκ δόλου ή εξ αμελείας.

Οι απαιτήσεις από τις άμεσα εφαρμοστέες νομικές πράξεις της ευρωπαϊκής τραπεζικής νομοθεσίας απορρέουν κυρίως από τους σχετικούς Κανονισμούς που εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας είτε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συμμετοχή του Συμβουλίου ή από το Συμβούλιο με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας (όπως στην περίπτωση των Κανονισμών 1096/2010 και 1024/2013).

Επιπλέον, η ΕΚΤ υπόκειται στις δεσμευτικές ρυθμίσεις και τα εκτελεστικά πρότυπα που εκπονεί η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών («στη συνέχεια ΕΑΤ») και εγκρίνει η Επιτροπή σύμφωνα με τα άρθρα 10-15 του Κανονισμού 1096/13 που αφορούν το ενιαίο εγχειρίδιο εποπτείας που καταρτίζει η ΕΑΤ. Αναλυτικότερα, στο έργο της Επιτροπής συμβάλλει και η ΕΑΤ, η οποία ως ρυθμιστική αρχή έχει τη δυνατότητα, μεταξύ άλλων, να καταρτίζει σχέδια ρυθμιστικών και εκτελεστικών προτύπων⁹⁴, τα οποία υποβάλλονται, αντίστοιχα, προς έγκριση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω (δηλαδή για την εκ μέρους της έκδοση) κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, σύμφωνα με το άρθρο 290 της ΣΛΕΕ και εκτελεστικών πράξεων με τη μορφή Κανονισμών σύμφωνα με το άρθρο 291 της ΣΛΕΕ⁹⁵.

⁹³ Αιτιολ.36 εδαφ.γ' Κανονισμού ΕΕΜ

⁹⁴ Με βάση το ισχύον ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο, η νομική δεσμευτικότητα των τεχνικών προτύπων, ρυθμιστικών και εκτελεστικών, διασφαλίζεται με την έγκριση των σχεδίων που καταρτίζει η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών από την Επιτροπή μέσω κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων.

⁹⁵ Για να έχει τη δυνατότητα η Επιτροπή να εκδώσει τέτοιες πράξεις πρέπει να της έχει δοθεί, σύμφωνα με τα άρθρα 290 και 291 της ΣΛΕΕ, σχετική εξουσιοδότηση με νομοθετική πράξη (π.χ.. Κανονισμό) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Κατά συνέπεια, η έκδοση από την Επιτροπή ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, βάσει συναφούς σχεδίου ρυθμιστικού τεχνικού προτύπου της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών προϋποθέτει την ύπαρξη συναφούς εξουσιοδότησης στις νομοθετικές πράξεις που εμπίπτουν στο πεδίο δράσης τους, οι οποίες πρέπει να περιέχουν και τους περιορισμούς της.

Για παράδειγμα άμεσα εφαρμοστέες είναι οι απαιτήσεις που απορρέουν από τον πρόσφατο Κανονισμό⁹⁶ (ΕΕ) αριθ.575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013«σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012» , γνωστός με τον ακρωνύμιο "CRR" (Capital Requirements Regulation).

Ο συγκεκριμένος Κανονισμός είναι γενικής ισχύος, δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη της και ισχύει άμεσα, χωρίς να είναι αναγκαία η μεταφορά του στο εθνικό δίκαιο. Ο εν λόγω Κανονισμός έχει ως στόχο να ενισχύσει τις κεφαλαιακές απαιτήσεις για τα πιστωτικά ιδρύματα, θεσπίζει υποχρεωτικό απόθεμα ασφαλείας διατήρησης κεφαλαίου και προαιρετικό αντικυκλικό κεφαλαιακό απόθεμα ασφαλείας, ενώ παράλληλα προβλέπει και νέες ρυθμιστικές απαιτήσεις για τη ρευστότητα και τη μόχλευση καθώς και υψηλότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις για τις συστημικώς σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες. Οι εποπτευόμενες οντότητες στις οποίες εφαρμόζεται πρέπει να συμμορφώνονται πλήρως με αυτόν και ισχύει άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη.

Επιπρόσθετα, για να μπορεί η ΕΚΤ να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις, αυτές θα πρέπει να είναι διαθέσιμες ως εξουσίες στις εθνικές αρμόδιες ή εντεταλμένες αρχές των συμμετεχόντων κρατών μελών σύμφωνα με τις διατάξεις της σχετικής τραπεζικής νομοθεσίας της ΕΕ, δηλαδή θα πρέπει να προβλέπεται η σχετική εξουσία από το άρθρο 67 της οδηγίας 2013/36 / ΕΕ «σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων επενδύσεων» ,γνωστής με το ακρωνύμιο "CRD IV".

β. Οι εφαρμοστέοι διαδικαστικοί κανόνες

Βάσει της παρ.4 του άρθρου 18 του Κανονισμού ΕΕΜ, ο Κανονισμός για το πλαίσιο ΕΕΜ⁹⁷ προβλέπει την εφαρμογή ειδικών διαδικαστικών κανόνων κατά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ στις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες των συμμετεχόντων κρατών για τις παραβάσεις που αναφέρονται στην παρ.1 του άρθρου 18 του Κανονισμού ΕΕΜ. Μεταξύ των διαδικαστικών προβλέπεται η σύσταση ανεξάρτητης μονάδας ερευνών από την ΕΚΤ, η παραπομπή της διαδικασίας διερεύνησης των εικαζόμενων παραβάσεων στη μονάδα ερευνών, τα διαδικαστικά δικαιώματα του φερόμενου ως παραβάτη και η εξέταση του φακέλου από το Εποπτικό Συμβούλιο της ΕΚΤ⁹⁸.

γ. Οι επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις

Σε περίπτωση παράβασης απαίτησης της άμεσα εφαρμοστέας χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας, η ΕΚΤ διαθέτει την εξουσία να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις, χρηματικής φύσεως, οι οποίες αναλόγως της βαρύτητας της παράβασης μπορεί να ανέρχονται έως και το διπλάσιο του ποσού των κερδών που αποκτήθηκαν ή των ζημιών που αποφεύχθηκαν λόγω της παράβασης,εάν το εν λόγω ποσό μπορεί να προσδιοριστεί ή μέχρι και το 10% του συνολικού ετήσιου κύκλου εργασιών,⁹⁹ ή όποιες άλλες χρηματικές κυρώσεις μπορεί να προβλέπονται από τη σχετική νομοθεσία της ΕΕ.

Ιδιαίτερα πρέπει να επισημανθεί πως αν το νομικό πρόσωπο είναι θυγατρική μητρικής επιχείρησης, ως ετήσιος κύκλος εργασιών είναι ο συνολικός ετήσιος κύκλος εργασιών που προκύπτει από τον ενοποιημένο λογαριασμό με την επικεφαλή μητρική επιχείρηση κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος. Το άρθρο 128 του Κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ διευκρινίζει πως ως συνολικός ετήσιος κύκλος εργασιών νοείται ο κύκλος εργασιών,όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 67 της Οδηγίας 2013/36/ΕΕ της εποπτευόμενης οντότητας σύμφωνα με τους εκάστοτε πιο πρόσφατους ενοποιημένους ετήσιους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς της. Ως δικαιολογητική βάση αυτής της παραμέτρου θα μπορούσε να θεωρηθεί πως η συμπεριφορά της θυγατρικής καταλογίζεται στη μητρική. Η θυγατρική, μολονότι έχει δική της νομική προσωπικότητα, δεν καθορίζει με τρόπο αυτόνομο τη συμπεριφορά της και τον τρόπο άσκησης

⁹⁶ Για την άμεση εφαρμογή του Κανονισμού σε αντίθεση με την ανάγκη ενσωμάτωσης της Οδηγίας βλέπε **άρθρο 288 ΣΛΕΕ και Χριστιανός (2011),** σελ.37 επ.

⁹⁷ Σύμφωνα με τα **άρθρα 123-127 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ**

⁹⁸ Ακολουθεί ανάλυση των διαδικαστικών κανόνων σε επόμενη ενότητα.

⁹⁹ Όπως αυτές ορίζονται στη σχετική νομοθεσία της ΕΕ, ενός νομικού προσώπου κατά την προηγούμενη χρήση

της δραστηριότητάς της στην αγορά. Τις περισσότερες φορές ακολουθεί απλώς τις οδηγίες και τις υποδείξεις της μητρικής¹⁰⁰.

Εάν η εποπτευόμενη οντότητα που έχει διαπράξει την παράβαση ανήκει σε εποπτευόμενο όμιλο, ο ενδεδειγμένος συνολικός κύκλος εργασιών είναι εκείνος που προκύπτει από τους πιο πρόσφατους διαθέσιμους ενοποιημένους ετήσιους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς του εποπτευόμενου ομίλου¹⁰¹. Κατά συνέπεια, η ΕΚΤ υπολογίζει ως σύνολό ετήσιο κύκλο τον πρόσφατο διαθέσιμο λογαριασμό του εποπτευόμενου ομίλου χωρίς να χρειάζεται να υποδείξει και εμπλοκή του ομίλου στην παράβαση¹⁰².

Σε κάθε περίπτωση, ο Κανονισμός ΕΕΜ υπογραμμίζει πως οι επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις που θα επιλέξει να επιβάλλει η ΕΚΤ θα πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

Όσον αφορά την περίπτωση της παράβασης απαίτησης της άμεσα εφαρμοστέας ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας από λιγότερο σημαντική εποπτευόμενη οντότητα, οι ΕΑΑ μπορούν να κινήσουν την αντίστοιχη διαδικασία επιβολής κυρώσεων ενημερώνοντας πάντοτε την ΕΚΤ σχετικά με τα εποπτικά μέτρα που έλαβαν στο πλαίσιο του ΕΕΜ.

Γ5. Η συνεργασία της ΕΚΤ και των ΕΑΑ στο πλαίσιο του ΕΕΜ

α. Οι βασικές αρχές της συνεργασίας

Το άρθρο 6 του Κανονισμού ΕΕΜ ορίζει ρητά ότι η ΕΚΤ εκτελεί τα καθήκοντα που της ανατέθηκαν με τον εν λόγω Κανονισμό στο πλαίσιο ενός ΕΕΜ αποτελούμενου από την ίδια και τις ΕΑΑ των συμμετεχόντων κρατών. Προς τον σκοπό διασφάλισης της αποτελεσματικής και συνεπούς λειτουργίας του ΕΕΜ, αμφότερες έχουν καθήκον καλόπιστης συνεργασίας και αλληλοενημέρωσης.

Συγκεκριμένα, με την επιφύλαξη της εξουσίας της ΕΚΤ να λαμβάνει απευθείας πληροφορίες από τις εποπτευόμενες οντότητες ή να διαθέτει άμεση πρόσβαση σε αυτές σε συνεχή βάση, οι ΕΑΑ οφείλουν να παρέχουν στην ΕΚΤ, κατά τρόπο έγκυρο και ακριβή, όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την εκπλήρωση των καθηκόντων της δυνάμει των άρθρων 4 και 5 του Κανονισμού ΕΕΜ. Και αντιστρόφως, αν η ΕΚΤ ζητά, ως εποπτική αρχή, από φυσικά ή νομικά πρόσωπα να της παρέχουν πληροφορίες ασκώντας τις εξουσίες έρευνας, δυνάμει του άρθρου 10 του εν λόγω Κανονισμού, θα πρέπει να θέτει αυτές τις πληροφορίες αμέσως και στη διάθεση των οικείων ΕΑΑ. Με αυτόν τον τρόπο, όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη λαμβάνουν γνώση για την κατάσταση των εποπτευόμενων οντοτήτων και εξασφαλίζεται η συνοχή και η ενιαία δράση εντός του ΕΕΜ.

Εξάλλου, οι ΕΑΑ διαθέτουν σημαντική και μακρόχρονη εμπειρογνωμοσύνη στην εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων εγκατεστημένων στην επικράτειά τους, ιδίως όσον αφορά τις οικονομικές, οργανωτικές και πολιτιστικές ιδιαιτερότητές τους. Έχουν συγκροτήσει ένα μεγάλο σώμα αφοσιωμένου και εξαιρετικά εξειδικευμένου προσωπικού για τους σκοπούς αυτούς. Επομένως, για να διασφαλιστεί εποπτεία υψηλού επιπέδου σε ολόκληρη την Ένωση, οι ΕΑΑ οφείλουν να επικουρούν την ΕΚΤ κατά την προπαρασκευή και την εφαρμογή των σχετικών πράξεων που αφορούν την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της. Στα καθήκοντά τους θα πρέπει να περιλαμβάνεται ιδίως η συνδρομή στην καθημερινή αξιολόγηση της κατάστασης των εποπτευόμενων οντοτήτων και των συναφών επιτόπιων εξακριβώσεων. Η ΕΚΤ και οι ΕΑΑ θα πρέπει να συμμορφώνονται με τις διατάξεις που ορίζονται στο ευρωπαϊκό τραπεζικό δίκαιο (ιδίως με την CRD IV) όσον αφορά την κατανομή των εποπτικών αρμοδιοτήτων τους.

Η ΕΚΤ μπορεί στο μέτρο που το απαιτεί η άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της, να απευθύνει οδηγίες στις ΕΑΑ, ζητώντας τους να κάνουν χρήση των εξουσιών τους σύμφωνα με τις

¹⁰⁰ Ορθά επισημαίνει ο Δημητρακόπουλος πως μια μητρική και οι θυγατρικές αυτής λόγω των στενών οικονομικών, οργανωτικών και νομικών σχέσεων τους συναποτελούν τμήμα της ίδιας οικονομικής οντότητας. Αναλυτικότερα βλέπε **Δημητρακόπουλος (2014)**, σελ.122-127

¹⁰¹ Λογίζεται πως η δραστηριότητα της εποπτευόμενης οντότητας συντάσσεται με την γενικότερη πολιτική του ομίλου που ανήκει, οι κατευθυντήριες γραμμές που δίνει η μητρική του ομίλου ασκούν αποφασιστική επιρροή στη δραστηριότητα των επιμέρους επιχειρήσεων του .

¹⁰² Ζήτημα ανακύπτει σχετικά με το αν νομιμοποιείται ο όμιλος, στον οποίο υπόκεινται η οντότητα που διέπραξε την παράβαση να αποδείξει ότι η τελευταία ενήργησε αυτοτελώς στην αγορά

προϋποθέσεις του εθνικού δικαίου και τις διατάξεις του άρθρου 9 του Κανονισμού EEM σε περίπτωση που ο τελευταίος δεν παρέχει τις συγκεκριμένες εξουσίες στην ίδια.

Παράλληλα, οι ενημερώσεις που υποβάλλουν οι ΕΑΑ αναφορικά με τις εποπτικές διαδικασίες και η υποβολή των σχεδίων ουσιαστών εποπτικών αποφάσεων τους στην ΕΚΤ αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα των δραστηριοτήτων της εποπτικής επίβλεψης. Η ΕΚΤ ως προς αυτές τις κοινοποιήσεις των ΕΑΑ έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και μπορεί να τους ζητήσει, αν το κρίνει απαραίτητο, περαιτέρω αξιολόγηση συγκεκριμένων πτυχών που αφορούν τα εν λόγω σχέδια αποφάσεων.

β. Η καθιέρωση συνεργασίας ως προς τον καταμερισμό των εξουσιών εκτέλεσης και επιβολής κυρώσεων.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό EEM και τον κανονισμό για το πλαίσιο EEM, ο καταμερισμός των εξουσιών εκτέλεσης και επιβολής κυρώσεων μεταξύ της ΕΚΤ και των ΕΑΑ εξαρτάται από τη φύση της πιθανολογούμενης παράβασης, τα πρόσωπα που ευθύνονται και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν.

Όπως προαναφέρθηκε, η ΕΚΤ έχει την εξουσία να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις και μέτρα εκτέλεσης σε σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης τους με την άμεσα ισχύουσα χρηματοπιστωτική νομοθεσία της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών και αποφάσεων της ΕΚΤ). Όσον αφορά τις λιγότερο σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες, η ΕΚΤ έχει τις ίδιες εξουσίες σε περίπτωση μη συμμόρφωσης τους με τους κανονισμούς ή τις αποφάσεις της που επιβάλλουν υποχρεώσεις έναντι αυτής.

Ωστόσο, υπάρχουν περιπτώσεις που παρόλο που η ΕΚΤ κρίνει αναγκαία την επιβολή κυρώσεων, δεν μπορεί να τις επιβάλλει η ίδια λόγω της φύσης της παράβασης, του αποδέκτη της κύρωσης ή της φύσης της κύρωσης. Σε αυτές τις περιπτώσεις η παρ.5 του άρθρου 18 δίνει την δυνατότητα στην ΕΚΤ να ζητήσει από τις ΕΑΑ να κινήσουν τις απαιτούμενες διαδικασίες, προκειμένου να διασφαλιστεί η επιβολή των κατάλληλων κυρώσεων ή να κάνουν χρήση των εξουσιών εκτέλεσης που έχουν σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία.

Προς περαιτέρω διευκρίνηση της παρ.5 του άρθρου 18 του Κανονισμού EEM, η διάταξη του άρθρου 134 του Κανονισμού για το πλαίσιο EEM αναφέρει πως όσον αφορά τις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες, οι ΕΑΑ αναλαμβάνουν δράση για την εξασφάλιση της επιβολής τους, εφόσον η ΕΚΤ διατυπώσει σχετικό αίτημα, διότι κρίνει ότι είναι απαραίτητη η επιβολή κυρώσεων για το σκοπό της εκτέλεσης των εποπτικών καθηκόντων της. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη οι περιπτώσεις, όπου οι ΕΑΑ επιβάλλουν κυρώσεις κατόπιν σχετικού αιτήματος της ΕΚΤ αφορούν κυρίως την επιβολή:

- ✓ μη χρηματικών κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης διατάξεων της άμεσα εφαρμοστέας ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας, όπως της CRR, από νομικά πρόσωπα (συμπεριλαμβανομένων και των άμεσα εποπτευόμενων οντοτήτων) καθώς και τυχόν χρηματικών ή μη κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης των εν λόγω διατάξεων από φυσικά πρόσωπα ή από μη εποπτευόμενα νομικά πρόσωπα,
- ✓ χρηματικών ή μη χρηματικών κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασης του εθνικού δικαίου που μεταφέρει τις σχετικές Οδηγίες της ΕΕ, όπως της CRD IV, από φυσικά ή νομικά πρόσωπα¹⁰³ (συμπεριλαμβανομένων και των άμεσα εποπτευόμενων οντοτήτων),
- ✓ χρηματικών ή μη χρηματικών κυρώσεων βάσει της οικείας εθνικής νομοθεσίας, η οποία αναθέτει στις ΕΑΑ κρατών μελών ειδικές εξουσίες που επί του παρόντος δεν απαιτούνται από τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία για τον EEM.

Οι ΕΑΑ στις ως άνω περιπτώσεις οφείλουν να ενημερώσουν, χωρίς καθυστέρηση, την ΕΚΤ για τις ενέργειες επιβολής κυρώσεων που προέβησαν κατόπιν του αιτήματός της.

¹⁰³ **Η αιτιολογική σκέψη 36 του Κανονισμού EEM** υπογραμμίζει, μεταξύ των άλλων, πως οι ΕΑΑ θα πρέπει να διατηρήσουν την δυνατότητα να επιβάλλουν κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των εποπτευόμενων οντοτήτων με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εθνική νομοθεσία για τη μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη και εφόσον η ΕΚΤ, κρίνει σκόπιμο ότι πρέπει να επιβληθούν κυρώσεις για τις εν λόγω παραβάσεις, θα πρέπει να παραπέμψει το ζήτημα στις ΕΑΑ για την επιβολή των μέτρων εκτέλεσης στις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες που τελούν υπό την εποπτεία της.

Παράλληλα, οι ΕΑΑ σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 135 του Κανονισμού για το πλαίσιο του ΕΕΜ, διατηρούν πλήρως την εξουσία επιβολής κυρώσεων και εκτέλεσης όσον αφορά τις λιγότερο σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες (με εξαίρεση τις παραβάσεις κανονισμών ή αποφάσεων της ΕΚΤ που επιβάλλουν υποχρεώσεις έναντι της ΕΚΤ), αλλά και σε περιπτώσεις παραβάσεων της εθνικής νομοθεσίας, οι οποίες αφορούν τη μη συμμόρφωση με τις Οδηγίες της ΕΕ που δεν συνδέονται όμως με τα εποπτικά καθήκοντα της ΕΚΤ¹⁰⁴.

Βεβαίως, και σε αυτές τις περιπτώσεις, θα πρέπει η οικεία ΕΑΑ να ενημερώσει σχετικώς την ΕΚΤ για τις κυρώσεις που επέβαλε στις λιγότερο σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες στο πλαίσιο της άσκησης των εποπτικών καθηκόντων της. Οι ΕΑΑ κοινοποιούν στην ΕΚΤ τις εποπτικές διαδικασίες που ακολουθούν, αξιολογούν περαιτέρω κατόπιν αιτήματος της ΕΚΤ τις ειδικές πτυχές της διαδικασίας και διαβιβάζουν στην ΕΚΤ τα σχέδια των ουσιαστικών εποπτικών αποφάσεων τους επί των οποίων η ΕΚΤ μπορεί να εκφέρει απλώς γνώμη.

Γ6. Η παράβαση των νομικών πράξεων της ΕΚΤ

α) Οι προϋποθέσεις επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ

Τα αυξημένα καθήκοντα της ΕΚΤ στην ευρωζώνη και η καθοριστική συμβολή της στην πορεία της ΕΕ, έχουν καταστήσει τις νομικές πράξεις της μια από τις σημαντικότερες πηγές του ευρωπαϊκού οικονομικού-χρηματοπιστωτικού δικαίου. Η ΕΚΤ, προκειμένου να εκπληρώσει αποτελεσματικά τα καθήκοντά της, διαθέτει την κανονιστική αρμοδιότητα να εκδίδει, δυνάμει του άρθρου 132 της ΣΛΕΕ και του άρθρου 34 του Καταστατικού της, νομικές πράξεις είτε με τη μορφή νομικά δεσμευτικών κανονισμών και αποφάσεων¹⁰⁵ είτε με τη μορφή μη νομικά δεσμευτικών συστάσεων και γνώμων. Παράλληλα, με πρωτεύοντα στόχο τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας του ΕΕΜ, το Καταστατικό έχει χορηγήσει στην ΕΚΤ την αρμοδιότητα να προβαίνει στην έκδοση Κατευθυντήριων γραμμών και Οδηγιών υπό την επιφύλαξη και τηρουμένης της σχετικής ενωσιακής νομοθεσίας¹⁰⁶.

Με σκοπό την αποτελεσματική εκτέλεση των εποπτικών καθηκόντων της, η ΕΚΤ εφαρμόζει τους ουσιαστικούς κανόνες που αφορούν την προληπτική εποπτεία των εποπτευόμενων οντοτήτων. Οι εν λόγω κανόνες αποτελούνται κυρίως από τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία, ιδίως τους άμεσα εφαρμοστέους Κανονισμούς ή τις Οδηγίες, όπως είναι οι πράξεις σχετικά με τις κεφαλαιακές απαιτήσεις για τα πιστωτικά ιδρύματα και σχετικά με τους χρηματοπιστωτικούς ομίλους ετερογενών δραστηριοτήτων. Σε περίπτωση που οι ουσιαστικοί κανόνες περί προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων θεσπίζονται με Οδηγίες, η ΕΚΤ εφαρμόζει την εθνική νομοθεσία περί μεταφοράς αυτών των Οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη. Ενώ, σε περίπτωση που η σχετική ενωσιακή νομοθεσία αποτελείται από Κανονισμούς, οι οποίοι παρέχουν ρητώς επιλογές στα κράτη μέλη, η ΕΚΤ εφαρμόζει επίσης την εθνική νομοθεσία με την οποία ασκούνται αυτές οι επιλογές.

Αναλυτικότερα, η ΕΚΤ εκδίδει κανονισμούς για την οργάνωση και τον προσδιορισμό των λεπτομερειών εκτέλεσης των ειδικών καθηκόντων που της ανατέθηκαν με τον Κανονισμό ΕΕΜ αναφορικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των εποπτευόμενων οντοτήτων. Προτού εκδώσει έναν κανονισμό, όσον αφορά ζητήματα με ουσιαστικές επιπτώσεις στις εποπτευόμενες οντότητες διεξάγει δημόσιες διαβουλεύσεις και αναλύει το δυνητικό κόστος και τα οφέλη, εκτός αν αυτές οι διαβουλεύσεις και αναλύσεις είναι δυσανάλογες με το πεδίο εφαρμογής και τον αντίκτυπο του συγκεκριμένου κανονισμού ή με τον ιδιαίτερα επείγοντα χαρακτήρα του θέματος. Αρμόδιο όργανο για την έκδοση των κανονισμών είναι το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ. Οι κανονισμοί πρέπει να είναι πάντοτε αιτιολογημένοι, είναι δεσμευτικοί ως προς το σύνολο των διατάξεων τους, με άμεση και γενική προς όλους ισχύ, χωρίς να απαιτείται η ενσωμάτωσή τους στην εθνική νομοθεσία των συμμετεχόντων κρατών.

¹⁰⁴ Όσον αφορά τις λιγότερο σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες βλέπε τη διάταξη του **άρθρου 135 του Κανονισμού για το πλαίσιο του ΕΕΜ**

¹⁰⁵ Ακολουθεί ανάλυση των εν λόγω νομικών πράξεων σε επόμενη ενότητα.

¹⁰⁶ Η ΕΚΤ ασκεί τις ρυθμιστικές εξουσίες της, πάντοτε υπό την επιφύλαξη των διατάξεων που περιέχονται στις νομικές πράξεις που αποτελούν τις πηγές του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου και σε συμμόρφωση με αυτές.

Η δεύτερη κατηγορία, επίσης, νομικά δεσμευτικών πράξεων που εκδίδει η ΕΚΤ είναι, όπως προαναφέρθηκε, οι αποφάσεις. Οι εν λόγω πράξεις εκδίδονται από την ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων και εξουσιών που της ανέθεσε ο Κανονισμός ΕΕΜ, υπό την επιφύλαξη της αρμοδιότητας της για την έκδοση Κανονισμών. Οι εποπτικές αποφάσεις της ΕΚΤ μολονότι διαθέτουν άμεση ισχύ και δεσμεύουν τους αποδέκτες τους ως προς το σύνολο του περιεχομένου τους, εντούτοις δεν έχουν γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, αλλά ρυθμίζουν ατομικές περιπτώσεις. Απευθύνονται είτε σε μία ή περισσότερες εποπτευόμενες οντότητες ή εποπτευόμενους ομίλους ή λοιπά πρόσωπα και η εφαρμογή τους δεν εξαρτάται από τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της ΕΕ, αλλά από την κοινοποίηση στον ή στους αποδέκτες τους. Οι αποφάσεις εφαρμόζονται άμεσα, πρέπει να είναι αιτιολογημένες και λαμβάνονται κατά κανόνα με τη διαδικασία μη διατύπωσης αντίρρησης από το Διοικητικό Συμβούλιο εντός δέκα ημερών κατόπιν υποβολής ολοκληρωμένου σχεδίου απόφασης από το Εποπτικό Συμβούλιο της ΕΚΤ. Εκδίδονται για την εφαρμογή του σχετικού ενωσιακού δικαίου σε συγκεκριμένη περίπτωση όπως για παράδειγμα απόφαση επιβολής διοικητικής κύρωσης σε εποπτευόμενη οντότητα εξαιτίας παράβασης κανονισμού της για τα εποπτικά τέλη.

Επιπλέον, η ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών των καθηκόντων της εκδίδει γνώμες και συστάσεις, οι οποίες δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα και συνήθως αποτελούν το προστάδιο για την έκδοση κάποιας δεσμευτικού χαρακτήρα νομικής πράξης. Οι συστάσεις και οι γνώμες απευθύνονται κυρίως στις ΕΑΑ των συμμετεχόντων κρατών. Η έλλειψη δεσμευτικότητας τους έχει ως βασική συνέπεια ότι εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου από τα ευρωπαϊκά δικαστήρια¹⁰⁷.

Επιπρόσθετα, εκτός των παραπάνω τύπων νομικών πράξεων που εκδίδονται από την ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων που της ανέθεσε ο Κανονισμός ΕΕΜ, το Δικαστήριο της ΕΕ έχει αναγνωρίσει πως η ΕΚΤ έχει την εξουσία να εκδίδει και επιμέρους νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες αναφέρονται ως "άτυπες" ή "sui generis" και αφορούν την εσωτερική λειτουργία της, το συντονισμό και τη συνεργασία της με τις ΕΑΑ των συμμετεχόντων κρατών ή θέτουν και γενικές κατευθύνσεις δράσης στα πεδία της αρμοδιότητας της.

Σε περίπτωση, λοιπόν, παράβασης των κανονισμών ή των εποπτικών αποφάσεων που εκδόθηκαν από την ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ, η παρ.7 του άρθρου 18 του Κανονισμού ΕΕΜ προβλέπει ότι, η ΕΚΤ δύναται να επιβάλει κυρώσεις με τη μορφή προστίμων και περιοδικών χρηματικών ποινών εφαρμόζοντας τον Κανονισμό (ΕΚ) 2532/1998¹⁰⁸.

Το σκεπτικό για την θέσπιση της εν λόγω διάταξης αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 36 του Κανονισμού ΕΕΜ που χαρακτηριστικά αναφέρεται πως «Για να διασφαλιστεί ότι οι εποπτικοί κανόνες και οι αποφάσεις εφαρμόζονται από τα πιστωτικά ιδρύματα, τις χρηματοδοτικές εταιρίες συμμετοχών και τις μεικτές χρηματοοικονομικές εταιρίες συμμετοχών σε περίπτωση παραβάσεων, θα πρέπει να επιβάλλονται αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις. Σύμφωνα με την παρ.3 του άρθρου 132 της ΣΛΕΕ και τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2532/98 του Συμβουλίου σχετικά με τις εξουσίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για επιβολή κυρώσεων, η ΕΚΤ δικαιούται να επιβάλλει πρόστιμα ή περιοδικές χρηματικές ποινές στις επιχειρήσεις λόγω μη συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τους κανονισμούς ή τις αποφάσεις της».

Ως προς το προσωπικό πεδίο εφαρμογής, η παρ.7 του άρθρου 18 του Κανονισμού ΕΕΜ εξειδικεύεται περαιτέρω στο άρθρο 122 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, όπου, μεταξύ των άλλων, διευκρινίζεται ότι η ΕΚΤ μπορεί να επιβάλει χρηματικά πρόστιμα και περιοδικές χρηματικές ποινές (στη συνέχεια αναφέρονται από κοινού ως «διοικητικές κυρώσεις») τόσο στις σημαντικές όσο και στις λιγότερο σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες στη περίπτωση της μη συμμόρφωσης τους με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις νομικές πράξεις της ΕΚΤ. Για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων στην προκειμένη περίπτωση, η ΕΚΤ δεν απαιτείται να διερευνήσει και την υπαιτιότητα της εποπτευόμενης οντότητας. Αρκεί μόνον η διαπίστωση ότι δεν συμμορφώθηκε, εκ δόλου ή εξ αμελείας, με νομικά δεσμευτική πράξη της.

Συνεπώς, εφόσον η παράβαση αφορά νομικά δεσμευτική πράξη που εκδόθηκε από την ΕΚΤ, αυτή είναι αποκλειστικά αρμόδια να κινήσει τη διαδικασία επιβολής διοικητικών κυρώσεων τόσο κατά των σημαντικών όσο και κατά των λιγότερο σημαντικών εποπτευόμενων οντοτήτων. Πρόκειται για τη μοναδική περίπτωση, όπου η ΕΚΤ διαθέτει την άμεση εξουσία να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις χρηματικής φύσεως και σε λιγότερο σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες.

¹⁰⁷ Η πρωτοβουλία για τη διατύπωση μιας σύστασης επαφίεται στη πρωτοβουλία της ΕΚΤ, η γνώμη αντιθέτως διατυπώνεται κατόπιν σχετικού ερωτήματος κράτους μέλους ή ευρωπαίου πολίτη.

¹⁰⁸ Όπως τροποποιήθηκε με τον **Κανονισμό (ΕΕ) 2015/159 του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2015**.

β) Οι εφαρμοστέοι διαδικαστικοί κανόνες

Οι διαδικαστικοί κανόνες στην περίπτωση επιβολής διοικητικών κυρώσεων λόγω παράβασης εποπτικών κανονισμών ή/και αποφάσεων της ΕΚΤ προβλέπονται στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2532/1998 και συμπληρώνονται από τον κανονισμό για το πλαίσιο EEM σε συμφωνία πάντοτε με τα άρθρα 25 και 26 του Κανονισμού EEM.

Ως προς τις εφαρμοστέες διαδικαστικές διατάξεις για τις διοικητικές κυρώσεις ισχύουν οι διατάξεις του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2532/98 όπως αυτές τροποποιήθηκαν με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2015/159 του Συμβουλίου και αφορούν κυρίως τα διαδικαστικά δικαιώματα του εικαζόμενου δράστη της παράβασης, τα της διαδικασίας λήψης της εποπτικής απόφασης από την ΕΚΤ στο πλαίσιο του EEM καθώς και της δυνατότητας να επανεξεταστεί η απόφαση επιβολής διοικητικών κυρώσεων από το διοικητικό συμβούλιο επανεξέτασης, η σύσταση του οποίου προβλέπεται στο άρθρο 24 του Κανονισμού EEM.

Εν συντομία μπορεί να αναφερθεί, καθώς τα διαδικαστικά αναλύονται σε επόμενη ενότητα, πως μετά τη διαπίστωση της παράβασης νομικής πράξης της ΕΚΤ και αφού δοθεί στην υποπευδόμενη οντότητα η δυνατότητα να ασκήσει τα δικαιώματα άμυνας της, η υπόθεση παραπέμπεται στο Εποπτικό Συμβούλιο, το οποίο αναλόγως προτείνει στο Διοικητικό Συμβούλιο ένα ολοκληρωμένο σχέδιο απόφασης για την επιβολή διοικητικής κύρωσης στην εν λόγω οντότητα σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στην παρ.8 του άρθρου 26 του κανονισμού EEM. Επιπλέον, προβλέπεται και η δυνατότητα να ζητηθεί η επανεξέταση της απόφασης από το διοικητικό συμβούλιο επανεξέτασης της απόφασης σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 24 του Κανονισμού EEM.

Τα σχετικά διαδικαστικά δικαιώματα του υποπευδόμενου προβλέπονται από το άρθρο 22 του κανονισμού EEM και τις διατάξεις του τίτλου 2 του μέρους III του κανονισμού για το πλαίσιο EEM και ειδικότερα μνημονεύονται στο άρθρο 129 του κανονισμού για το πλαίσιο του EEM. Οι κανόνες αυτοί λειτουργούν συμπληρωματικά προς τις διατάξεις του Κανονισμού αριθ. 2532/98, και πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των νομισματικών και λοιπών καθηκόντων της ΕΚΤ από τα εποπτικά καθήκοντα της.

γ. Οι επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις

Το άρθρο 2 του Κανονισμού 2532/98 προβλέπει πως οι επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις που δύναται να επιβάλλει η ΕΚΤ στις εποπτευόμενες οντότητες μπορεί να έχουν τη μορφή είτε χρηματικών προστίμων είτε περιοδικών χρηματικών ποινών. Τα χρηματικά πρόστιμα αποτελούν εφάπαξ χρηματική κύρωση που επιβάλλεται για την παράβαση μιας εποπτικής απόφασης ή κανονισμού της ΕΚΤ. Ενώ, οι περιοδικές χρηματικές ποινές επιβάλλονται από την ΕΚΤ, όταν πρόκειται για διαρκή παράβαση των νικά δεσμευτικών πράξεων της και συνίστανται σε χρηματικά ποσά που καταβάλλει η εποπτευόμενη οντότητα όσο "επιμένει" να μην συμμορφώνεται με τις εν λόγω πράξεις .

Τα ανώτατα όρια των επιβαλλόμενων διοικητικών κυρώσεων, σε συνέπεια και με τον Κανονισμό EEM, δύναται να φτάσουν για τα χρηματικά πρόστιμα έως το διπλάσιο του ποσού των κερδών που αποκτήθηκαν ή των ζημιών που αποφεύχθηκαν λόγω της παράβασης, εάν το εν λόγω ποσό μπορεί να προσδιοριστεί ή μέχρι το 10% του συνολικού ετήσιου κύκλου εργασιών της εποπτευόμενης οντότητας.

Ιδιαίτερα πρέπει να επισημανθεί πως και για αυτού του είδους τις παραβάσεις, αν η εποπτευόμενη οντότητα είναι θυγατρική μητρικής επιχείρησης, ο σχετικός συνολικός ετήσιος κύκλος εργασιών που αναφέρεται παραπάνω είναι ο συνολικός ετήσιος κύκλος εργασιών που προκύπτει από τον ενοποιημένο λογαριασμό της επικεφαλούς μητρικής επιχείρησης κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος.

Οι περιοδικές χρηματικές ποινές υπολογίζονται για κάθε πλήρη μέρα συνέχισης της παράβασης, σύμφωνα με την διαδικασία του του εδαφ.β' της παρ.1 του άρθρου 3 του κανονισμού 2532/98, μετά την κοινοποίηση στην εποπτευόμενη οντότητα της απόφασης που απαιτεί την παύση της παράβασης. Το ανώτατο όριο που δύναται δε να φτάσουν, σύμφωνα με το άρθρο 129 του κανονισμού για το πλαίσιο EEM και το άρθρο 4α του κανονισμού 2532/98, είναι το 5% του μέσου ημερήσιου κύκλου εργασιών ανά ημέρα παράβασης. Υπολογίζεται δε το ύψος της για κάθε ημέρα παράβασης έως ότου η εν λόγω οντότητα συμμορφωθεί με τους εποπτικούς κανόνες και της αποφάσεις της ΕΚΤ. Σε κάθε περίπτωση, οι επιβαλλόμενες χρηματικές ποινές δεν μπορούν να υπερβαίνουν τη χρονική περίοδο των έξι μηνών από την ημερομηνία που ορίζεται στην απόφαση επιβολής τους.

Και στη περίπτωση της μη συμμόρφωσης της εποπτευόμενης οντότητας με νομική πράξη της ΕΚΤ, ο νομοθέτης επισημαίνει πως οι διοικητικές κυρώσεις που θα επιβληθούν θα πρέπει και σε αυτές τις περιπτώσεις να είναι οι πλέον αποτελεσματικές και αναλογικές, ώστε να συμμορφωθεί ο παραβάτης, να αποτραπεί πιθανή επανάληψη της εν λόγω παράβασης στο μέλλον και να αποκατασταθεί η νομιμότητα στην αγορά.

Γ7. Το στάδιο διερεύνησης της εικαζόμενης παράβασης

Σύμφωνα με τον κανονισμό ΕΕΜ και τον κανονισμό για το πλαίσιο ΕΕΜ, η ΕΚΤ υποχρεούται να διασφαλίζει τη θέσπιση αποτελεσματικών μηχανισμών για την αναφορά, από οποιοδήποτε πρόσωπο, παραβάσεων της σχετικής νομοθεσίας της ΕΕ εντός του πεδίου εφαρμογής των εποπτικών καθηκόντων της που διαπράχθηκαν τόσο από εποπτευόμενες οντότητες όσο και από αρμόδιες αρχές (συμπεριλαμβανομένης και της ίδιας της ΕΚΤ). Προς τον σκοπό αυτό, δημιουργήθηκε μηχανισμός αναφοράς παραβάσεων, ο οποίος πληροί τις απαραίτητες προδιαγραφές προστασίας δεδομένων και τήρησης της εμπιστευτικότητας¹⁰⁹ με τη δυνατότητα υποβολής αναφορών από καλόπιστα πρόσωπα.

Η ΕΚΤ στο πλαίσιο των εποπτικών καθηκόντων της αξιολογεί :

- ως προς τις σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες όλες τις αναφορές που αφορούν παραβάσεις τους,
- ως προς τις λιγότερο σημαντικές μόνον εκείνες τις αναφορές που αφορούν παραβάσεις νομικών πράξεων της, παραπέμποντας τις λοιπές αναφορές που δεν εμπίπτουν στα εποπτικά της καθήκοντα στην οικεία ΕΑΑ χωρίς να αποκαλύψει την ταυτότητα του καταγγέλλοντος την παράβαση της.

Συγκεκριμένα, η ΕΚΤ είναι η αρμόδια να διερευνά, αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν σχετικής αναφοράς την οποία αξιολόγησε ως βάσιμη, είτε την τέλεση παραβάσεων της άμεσα εφαρμοστέας ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας από σημαντική εποπτευόμενη οντότητα συμμετέχοντος κράτους είτε την τέλεση παραβάσεων νομικών πράξεων της από (σημαντική ή λιγότερο σημαντική) εποπτευόμενη οντότητα συμμετέχοντος κράτους στον βαθμό που οι κανονισμοί ή οι αποφάσεις της ΕΚΤ εφαρμόζονται σε όλες τις εποπτευόμενες οντότητες και επιβάλλουν υποχρεώσεις έναντι αυτής. Η ΕΚΤ προκειμένου να διερευνήσει την εικαζόμενη παράβαση, για την οποία υπάρχουν βάσιμες υπόνοιες ότι τελέστηκε (ή ότι πρόκειται να τελεστεί) από την οικεία εποπτευόμενη οντότητα, αναθέτει στη μονάδα ερευνών την περαιτέρω διερεύνηση της υπόθεσης.

Σύμφωνα με τις επιταγές του ευρωπαϊκού δικαίου, το στάδιο διερεύνησης της εικαζόμενης παράβασης είναι διαχωρισμένο από το στάδιο λήψης της δεσμευτικής εποπτικής απόφασης. Η ΕΚΤ για την διερεύνηση των εικαζόμενων παραβάσεων έχει συστήσει μια ειδική προς αυτόν τον σκοπό ανεξάρτητη μονάδα ερευνών, η οποία αποτελείται από εξειδικευμένο προσωπικό που έχει ορίσει η ίδια. Οι ανωτέρω υπάλληλοι ασκούν τα καθήκοντά τους ανεξάρτητα από το εποπτικό και το διοικητικό συμβούλιο και δεν λαμβάνουν μέρος στις συνεδριάσεις των ως άνω συμβουλίων κατά το στάδιο λήψης της τελικής απόφασης.

Η μονάδα ερευνών κατά την διερεύνηση της εικαζόμενης παράβασης αποκτά όλες τις εξουσίες που έχει αναθέσει ο Κανονισμός ΕΕΜ στην ΕΚΤ. Κατά την άσκηση των καθηκόντων της, η εν λόγω μονάδα αποκτά πρόσβαση σε όλα τα σχετικά έγγραφα και τις πληροφορίες που έχει συλλέξει η ΕΚΤ και οι οικείες ΕΑΑ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων τους για την συγκεκριμένη εποπτευόμενη οντότητα, διενεργεί ελέγχους και επιτόπιες επιθεωρήσεις, συμβουλευεται εμπειρογνώμονες, καλεί μάρτυρες και γενικώς ασκεί όποια εξουσία έχει στη διάθεση της και κρίνει ως αναγκαία, προκειμένου να διαπιστώσει τα πραγματικά γεγονότα της παράβασης. Οι νομικοί ή/και καταστατικοί εκπρόσωποι της εποπτευόμενης οντότητας που αποτελεί το αντικείμενο της έρευνας έχουν υποχρέωση ενεργούς συνεργασίας¹¹⁰. Η αρμόδια μονάδα ερευνών της ΕΚΤ δικαιούται να υποχρεώσει την εποπτευόμενη οντότητα που φέρεται ως παραβάτης, τα πρόσωπα που ανήκουν σε αυτήν και τρίτους που η εν λόγω οντότητα έχει αναθέσει καθήκοντα ή δραστηριότητες να της παράσχουν όλα τα αναγκαία πληροφοριακά στοιχεία ως προς τα πραγματικά περιστατικά που μπορεί να γνωρίζουν και να της προσκομίσουν

¹⁰⁹ Ο κύριος δίαυλος αναφοράς παραβάσεων είναι μια προδιαμορφωμένη διαδικτυακή πλατφόρμα η οποία είναι προσβάσιμη από τον διαδικτυακό τόπο της ΕΚΤ για την τραπεζική εποπτεία.

κάθε σχετικό έγγραφο που έχει σχέση με το αντικείμενο της έρευνας, ακόμη και αν τα έγγραφα αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν, για να αποδειχθεί η ύπαρξη παραβάσεως της εν λόγω εποπτευόμενης οντότητας¹¹¹.

Γ8. Η συμμετοχή της εποπτευόμενης οντότητας στην εποπτική διαδικασία.

Γ8.1. Η εκπροσώπηση της ενώπιον της ΕΚΤ.

Κατά τη συμμετοχή στην εποπτική διαδικασία ενώπιον της ΕΚΤ, η εποπτευόμενη οντότητα που φέρεται ότι τέλεσε την παράβαση εκπροσωπείται από τους καταστατικούς εκπροσώπους της ή/και επικουρείται από δικηγόρους καθώς και από κάθε άλλο πρόσωπο που με γραπτή εντολή εξουσιοδοτείται να προβεί σε ενέργειες που σχετίζονται με την εποπτική απόφαση της ΕΚΤ. Σε περίπτωση που η εποπτευόμενη οντότητα ορίσει εκπρόσωπο στην εποπτική διαδικασία, η ΕΚΤ επικοινωνεί μόνον με τον εκπρόσωπο που έχει οριστεί στη συγκεκριμένη διαδικασία, εκτός αν συντρέχουν λόγοι που απαιτούν απευθείας επικοινωνία της με την εποπτευόμενη οντότητα. Σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να ενημερωθεί σχετικώς ο εκπρόσωπος.

Γ8.2. Η τήρηση των διαδικαστικών δικαιωμάτων ενώπιον της ΕΚΤ πριν την έκδοση της εποπτικής απόφασης

α) Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης

Η ΕΚΤ ενεργεί πάντοτε σύμφωνα με τις αρχές της νομιμότητας και της διαφάνειας ιδίως μάλιστα κατά τη λήψη των μικρο-προληπτικών εποπτικών αποφάσεων της. Σύμφωνα με το άρθρο 22 του Κανονισμού ΕΕΜ κατά την διεξαγωγή της διαδικασίας, διασφαλίζονται πλήρως τα δικαιώματα υπεράσπισης της εποπτευόμενης οντότητας που φέρεται ως δράστης των παραβάσεων του άρθρου 124 του Κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ. Ειδικότερα, η ΕΚΤ, προτού λάβει εποπτικές αποφάσεις που θα μπορούσαν να επηρεάσουν άμεσα και δυσμενώς τα δικαιώματα της υποπτευόμενης οντότητας και των προσώπων αυτής, στο μέτρο που θα της επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις επιβαρυντικές της περιουσιακής της κατάστασης, της παρέχει τη δυνατότητα προηγούμενης ακρόασης¹¹².

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης της εποπτευόμενης οντότητας πριν από την έκδοση δυσμενούς για αυτήν πράξης επιβολής διοικητικών κυρώσεων κατοχυρώνεται στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, τόσο ως γενική αρχή δικαίου της ΕΕ, η οποία δεσμεύει τα κράτη μέλη και τα ενωσιακά όργανα, όταν αυτά δρουν εντός του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου¹¹³ όσο και στο Χάρτη ως έκφανση του θεμελιώδους δικαιώματος στη χρηστή ενωσιακή διοίκηση¹¹⁴. Αντίστοιχο δικαίωμα δεν προβλέπεται από την ΕΣΔΑ, ωστόσο οι απαιτήσεις της παρ.1 του άρθρου 6 περί δίκαιης δίκης δύναται να μεταλλαχθούν σε εγγυήσεις προηγούμενης ακρόασης προς εξασφάλιση πληρέστερης προστασίας της υποπτευόμενης οντότητας και στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων¹¹⁵.

Σύμφωνα με το άρθρο 126 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, μόλις ολοκληρωθεί η έρευνα και πριν από την εκπόνηση και την υποβολή στο εποπτικό συμβούλιο πρότασης ολοκληρωμένου σχεδίου απόφασης από τη μονάδα ερευνών, δίνεται η δυνατότητα στην οικεία εποπτευόμενη οντότητα να συμμετάσχει στη διαδικασία υποβάλλοντας εγγράφως σχόλια και παρατηρήσεις εντός προθεσμίας σε σχέση με τα πραγματικά περιστατικά, τις ενστάσεις και τη νομική βάση του πορίσματος ή εφόσον η ΕΚΤ το κρίνει σκόπιμο μπορεί να ζητήσει την αυτοπρόσωπη εμφάνιση

¹¹¹ Βλέπε και απόφαση ΔΕΚ 29.6.2006, C-301/04 P, Επιτροπή κατά SGL Carbon, σκέψεις 39-44

¹¹² Βλέπε Gortsos (2015), σελ.275-276

¹¹³Βλέπε και προαναφερόμενη απόφαση ΔΕΚ , C-349/07, σκέψεις 36-38

¹¹⁴ Η παρ.1 και 2 του άρθρου 41 του Χάρτη προβλέπει πως κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη κρίση και εντός ευλόγου χρόνου εξέταση των υποθέσεων του από τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. Έκφανση αυτής της κατοχύρωσης αποτελεί το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση, προτού ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του. Για περαιτέρω ανάλυση βλέπε και Δημητρακόπουλο (2014), σελ.251-253

¹¹⁵ Ως προς το περιεχόμενο του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης στις διοικητικές διαδικασίες βλέπε για πληρέστερη ανάλυση Σιούτη (2004), σελ.237-242 και Λακτόγλου (2004), σελ.333 επ.

των εκπροσώπων της οντότητας και την προφορική ανάπτυξη των ισχυρισμών τους¹¹⁶ σχετικά με τις φερόμενες παραβάσεις¹¹⁷.

Ιδιαίτερης σημασίας για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ακρόασης είναι η προθεσμία η οποία τάσσεται στον υποπευδόμενο, για να ετοιμάσει την άμυνά του. Η προθεσμία που δίδει η ΕΚΤ είναι κατά κανόνα 2 εβδομάδες. Είναι απαραίτητο, η προθεσμία να είναι εύλογη και επαρκής, ώστε ο αμυνόμενος να μπορεί να ασκήσει λυσιτελώς το δικαίωμά του, ενόψει των περιστάσεων της συγκεκριμένης υπόθεσης. Η γνωστοποίηση ότι εκκρεμεί διαδικασία και η κλήση του ενδιαφερομένου σε ακρόαση ενεργείται με πρωτοβουλία της ΕΚΤ. Η ειδοποίηση με την οποία η ΕΚΤ παρέχει στον μετέχοντα τη δυνατότητα υποβολής σχολίων θα πρέπει να αναφέρει την ουσία της εποπτικής απόφασης που πρόκειται να εκδώσει, καθώς και τα ουσιαστικά πραγματικά περιστατικά, τις ενστάσεις και τη νομική βάση επί των οποίων η ΕΚΤ σκοπεύει να στηρίξει την απόφαση της. Η εποπτευόμενη οντότητα δεν είναι υποχρεωμένη να γνωρίζει τις κινήσεις της ΕΚΤ, εφόσον μάλιστα η ίδια δεν έχει κινήσει καμία διαδικασία.

Η πρόσκληση σε προηγούμενη ακρόαση είτε με τη μορφή γραπτής ή προφορικής παράστασης πρέπει να κοινοποιείται στους εκπροσώπους που έχει ορίσει η υποπευδόμενη οντότητα και να συντάσσεται σχετικό αποδεικτικό, το οποίο διευκολύνει τον τυχόν μελλοντικό δικαστικό έλεγχο της τελικής απόφασης. Αν η εποπτευόμενη οντότητα, παρότι ειδοποιήθηκε, δεν παρουσιάστηκε ή αρνήθηκε να παρουσιαστεί, η ΕΚΤ απαλλάσσεται από κάθε σχετική ευθύνη¹¹⁸. Εφόσον, η εποπτική αρχή παρέχει στην εποπτευόμενη οντότητα τη δυνατότητα υποβολής σχολίων για τα πραγματικά περιστατικά, τις ενστάσεις και τη νομική βάση που μπορούν να επηρεάσουν την τελική εποπτική απόφασή της στο πλαίσιο συνάντησης, η απουσία των εκπροσώπων της δεν αποτελεί λόγο αναβολής της συνάντησης, εκτός αν είναι επαρκώς αιτιολογημένη. Στην περίπτωση αυτή το εδαφ.β', παρ.2 του άρθρου 31 του οικείου Κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ προβλέπει τη δυνατότητα της ΕΚΤ να αναβάλλει τη συνάντηση ή να παράσχει στους εκπροσώπους της εποπτευόμενης οντότητας τη δυνατότητα να υποβάλλουν εγγράφως τις παρατηρήσεις τους για τα πραγματικά περιστατικά, τις ενστάσεις και τη νομική βάση που μπορούν να επηρεάσουν την τελική εποπτική απόφαση της.

Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, ο σεβασμός του δικαιώματος ακρόασης, συνιστά αναπόσπαστο τμήμα των δικαιωμάτων άμυνας¹¹⁹ και είναι απαραίτητο να δοθεί η ευκαιρία στο πρόσωπο κατά του οποίου κινείται η οικεία εποπτική διαδικασία να «ακουσθεί», ώστε να μπορέσει να εκθέσει τις απόψεις του για το θέμα και, ιδίως, για τα στοιχεία βάσει των οποίων η αρμόδια αρχή κίνησε τη διαδικασία και στηρίζει το ενδεχόμενο έκδοσης βλαπτικής πράξης γι'αυτο¹²⁰.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ συνάγεται, επίσης, πως το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης κατοχυρώνεται για τον υποπευδόμενο ακόμα και αν η δυσμενής πράξη στην οποία μπορεί να καταλήξει η σχετική διοικητική διαδικασία εκδίδεται βάσει αντικειμενικών δεδομένων, ανεξαρτήτως (υπαίτιας ή μη) υποκειμενικής συμπεριφοράς του αμυνόμενου¹²¹.

Ιδιαίτερος πρέπει να επισημανθεί πως το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δύναται κατά περίπτωση να αναγνωριστεί, εφόσον ο υποπευδόμενος είναι νομικό πρόσωπο και στα φυσικά πρόσωπα-οργανά του, τα οποία συνδέονται με την εποπτευόμενη οντότητα με ορισμένη νομική, οικονομική ή πραγματική σχέση¹²² και εκφράζουν τη βούλησή του. Συνεπώς και αυτά τα

¹¹⁶ Η ΕΚΤ τηρεί πρακτικά της προφορικής ακρόασης και οι μετέχοντες σε αυτήν μπορούν να λάβουν αντίγραφο τους στο τέλος.

¹¹⁷ Σε αυτή την περίπτωση η αμυνόμενη οικεία οντότητα δικαιούται να έχει τη παράσταση πληρεξουσίου δικηγόρου **ΣτΕ Δ'Τμ.επταμ. 1361/2013**, σκέψεις 8-10

¹¹⁸ Βλέπε και σχετική νομολογία **ΣτΕ 2259/78** για την ευθύνη των διοικητικών αρχών αν δεν προσέλθει

¹¹⁹ **ΔΕΕ 22.11.2012, C-277/11**, σκέψη 81-82

¹²⁰ **ΔΕΚ, μειζ.συνθ.21.11.1991, C-269/90, Technische Universitat Munchen**, σκέψεις 14 και 25

¹²¹ Το γεγονός πως για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων ο νόμος θεσπίζει ευθύνη του παραβάτη ανεξαρτήτως πταίσματός του δεν ασκεί επιρροή στην ενεργοποίηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης. Βλέπε και αποφάσεις **ΣτΕ Ολομ.1685/2013**, σκέψη 17 με εκεί παρατιθέμενη νομολογία

¹²² **ΔΕΚ μειζ.συνθ. 12.12.2002 C-395/00, Distillerie Fratelli Cipriani**, σκέψεις 50-54. Ωστόσο το ελληνικό ΣτΕ σε πρόσφατη νομολογία του έχει υιοθετήσει την αντίθετη εκδοχή. Βλέπε **ΣτΕ Ολομ 1617/2012**, σκέψη 12, όπου απορρίφθηκε ως αβάσιμος ο λόγος παράβασης του δικαιώματος ακρόασης μετόχου ανωνύμου εταιρείας, εφόσον το πρόστιμο επιβλήθηκε στην εταιρία και όχι στην ίδια.

πρόσωπα δικαιούνται να ακουστούν συνεπικουρία δικηγόρου και να ασκήσουν όλα τα προβλεπόμενα διαδικαστικά δικαιώματα με κυριότερο εκείνο της προηγούμενης ακρόασης κατά την εποπτική διαδικασία.

Οι συνέπειες της παραλείψεως της ΕΚΤ να καλέσει γραπτώς ή προφορικώς τον υποπευδόμενο να αναπτύξει τους ισχυρισμούς του και η έκδοση βλαπτικής για αυτόν απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων κατά παράβαση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του συνεπάγεται ακυρότητα της πράξης, μόνον εάν συνεπεία της πλημμέλειας αυτής, η οικεία εποπτική διαδικασία ενδέχεται να είχε καταλήξει σε διαφορετικό αποτέλεσμα¹²³.

Ειδικότερα, ο προσφεύγων-καθού το επίδικο μέτρο οφείλει να προβάλλει και να αποδείξει όχι ότι η απόφαση της ΕΚΤ θα είχε διαφορετικό περιεχόμενο, αλλά ότι ενδεχομένως θα μπορούσε να έχει υποστηρίξει καλύτερα την άμυνά του ελλείψει αυτής της παρατυπίας¹²⁴. Επομένως, μια τυπική πλημμέλεια δεν είναι ικανή να οδηγήσει στην ακύρωση της σχετικής πράξης, παρά μόνον αν ο διάδικος αποδείξει ότι είχε κάτι χρήσιμο να προβάλλει στην αρμόδια αρχή επί του πραγματικού, το οποίο θα μπορούσε να επηρεάσει την τελική κρίση της επί της υποθέσεως και συνεπώς την έκβασή της.

β) Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα

Συνυφασμένο με την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ακρόασης είναι το δικαίωμα του αμυνόμενου να λάβει γνώση των αποδεικτικών στοιχείων του φακέλου της ΕΚΤ¹²⁵. Η εποπτευόμενη οντότητα που φέρεται ως παραβάτης, προκειμένου να αμυνθεί για τα όσα της επιρρίπτουν, δικαιούται να αποκτήσει πρόσβαση στον φάκελο της ΕΚΤ μετά την έναρξη της εποπτικής διαδικασίας. Ο φάκελος των στοιχείων περιέχει όσα απαραίτητα έγγραφα για την απόδειξη της παράβασης που έχει λάβει, προσκομίζει ή συλλέξει η ΕΚΤ κατά την εποπτική διαδικασία. Η πρόσβαση στο σχετικό φάκελο χορηγείται είτε με τη χρήση CD-ROM είτε μέσω οποιασδήποτε συσκευής αποθήκευσης ηλεκτρονικών δεδομένων είτε με την ταχυδρομική αποστολή αντίγραφων σε έντυπη μορφή στην εποπτευόμενη οντότητα ή και πρόσκληση των μετεχόντων στη διαδικασία για επιτόπια εξέταση του φακέλου στα γραφεία της ΕΚΤ¹²⁶.

Το δικαίωμα αυτό δεν είναι απόλυτο, μπορεί να περιοριστεί, κατόπιν στάθμισης των εμπλεκόμενων συμφερόντων¹²⁷, ιδίως από την ανάγκη διαφύλαξης του εμπιστευτικού χαρακτήρα ορισμένων στοιχείων όπως είναι πληροφορίες αναγόμενες στη δημόσια ή στην εθνική ασφάλεια του οικείου συμμετέχοντος κράτους, τα εσωτερικά έγγραφα της ΕΚΤ και των ΕΑΑ ή την αλληλογραφία μεταξύ ΕΚΤ και ΕΑΑ ή ΕΑΑ μεταξύ τους, το επιχειρηματικό απόρρητο τρίτων νομικών ή φυσικών προσώπων καθώς για λόγους προστασίας της ταυτότητας των καλόπιστων προσώπων που έχουν παράσχει τις σχετικές πληροφορίες προς αποφυγή της (αντικειμενικά δικαιολογημένης ενόψει των συνθηκών) πιθανότητας αντίποινων σε βάρος τους¹²⁸.

Ο θεμιτός αποκλεισμός της πρόσβασης, ολικής ή μερικής¹²⁹ σε αυτά τα στοιχεία δεν συνεπάγεται και την δυνατότητα της ΕΚΤ να χρησιμοποιήσει τα στοιχεία αυτά προς βλάβη του αμυνόμενου,

¹²³ ΔΕΚ 10.7.1980, C-30/78, *Distillers Company κατά Επιτροπής*, σκέψη 26 και ΔΕΚ 1.10.2009, C-141/08 P, *Foshan Shunde Yongjian Housewares and Housewares Co κατά Επιτροπής*, σκέψη 81

¹²⁴ ΔΕΚ 2.10.2003, C-194/99, *P.Thyssen Stahl κατά Επιτροπής*, σκέψη 31 και ΣτΕ Ολομ. 2370/2007, σκέψη 6. Ειδικότερα, για να διατυπωθεί λυσιτελώς λόγος προσφυγής ή ακύρωσης περί παράβασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, οι ισχυρισμοί που αποστερήθηκε της δυνατότητας να προβάλλει ο θιγόμενος ενώπιον της αρμόδιας αρχής πρέπει να αφορούν σε πραγματικά και αναλογως της περίπτωσης τεχνικά ζητήματα και στην εκτιμησή τους από την αρμόδια αρχή, συμπεριλαμβανομένου του τρόπου άσκηση της διακριτικής ευχέρειας που αυτή διαθέτει συναφώς λ.χ. ως προς την επιμέτρηση της κύρωσης

¹²⁵ Ως προς το περιεχόμενο του δικαιώματος της πρόσβασης στα έγγραφα κατά την διοικητική διαδικασία βλέπε Σιούτη (2004), σελ.254-255, Λακτόγλου (2004), σελ.328 επ. και Κανελλόπουλος (2010), σελ.338 επ.

¹²⁶ Βλέπε και Gortsos (2015), σελ.276-278

¹²⁷ ΣτΕ ΒΤμ. 3717/2012, σκέψη 12

¹²⁸ ΔΕΚ 6.4.1995, C-310/93 P, *BPB Industries κατά Επιτροπής*, σκέψεις 26-27

¹²⁹ Δύναται επίσης να δοθεί πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης με διαγραφή των κρίσιμων στοιχείων χάριν προστασίας του καταγγέλλοντος ή εμπιστευτικών πληροφοριών, η αποκάλυψη των οποίων θα οδηγούσε σε προσβολή άλλων προστατευόμενων αγαθών. Τέτοια "μερική" πρόσβαση μπορεί να χορηγηθεί και μέσω της γνωστοποίησης περιλήψης του περιχομένου του εγγράφου ή τμήματος αυτού.

εάν κάτι τέτοιο θίγει το δικαίωμά του για αποτελεσματική άμυνα, στερώντας του τη δυνατότητα να τα αξιολογήσει και να εκφράσει τις απόψεις του επί της αξιοπιστίας, του περιεχομένου και της σημασίας τους¹³⁰. Τούτο είναι επιτρεπτό μόνον κατόπιν ad hoc στάθμισης των συγκρουόμενων συμφερόντων¹³¹. Επομένως, δεν αποκλείεται να στηριχθεί η επίμαχη κύρωση (και) σε στοιχεία μη προσβάσιμα στον καθού, υπό τον όρο, όμως, ότι τόσο τα επίμαχα στοιχεία όσο και οι λόγοι που υπαγορεύουν στην ΕΚΤ, την μη αποκάλυψη τους στον ενδιαφερόμενο τίθενται υπό τον έλεγχο του δικαστή σε περίπτωση άσκησης από τον καθού ένδικου βοηθήματος στο μέτρο που έναντι του δικαστή δεν ισχύει το απόρρητο¹³².

Ο μη νόμιμος αποκλεισμός της εποπτευόμενης οντότητας που φέρεται να τέλεσε την παράβαση από την πρόσβαση σε στοιχεία του φακέλου δεν οδηγεί οπωσδήποτε και σε ακύρωση της προσβαλλόμενης εποπτικής απόφασης με την οποία της επιβλήθηκε η κύρωση. Ισχύει και σε αυτή την περίπτωση η γενική αρχή ότι τυπική πλημμέλεια της διαδικασίας δεν άγει σε ακύρωση της απόφασης μόνο όταν προκαλεί συγκεκριμένη βλάβη στο δικαίωμα άμυνας και όταν δίχως αυτήν η εποπτική διαδικασία θα μπορούσε να έχει καταλήξει σε διαφορετικό αποτέλεσμα.

Για τον λόγο αυτό, πρέπει να κριθεί ad hoc αν τα λόγω στοιχεία ήταν επί της ουσίας τα ενοχοποιητικά στοιχεία ή λοιπά επουσιώδη στοιχεία. Σε περίπτωση που τα εν λόγω στοιχεία συνιστούσαν και τα ενοχοποιητικά στοιχεία, ο αμυνόμενος θα πρέπει να προβάλλει και να αποδείξει ότι η ΕΚΤ στηρίχθηκε σε αυτά τα στοιχεία, προκειμένου να θεμελιώσει την παράβαση που του αποδόθηκε και ότι τα εν λόγω στοιχεία ήταν αποφασιστικής σημασίας για την απόδειξη της παράβασης αυτής. Επιπλέον, αν τα στοιχεία του φακέλου που δεν απέκτησε πρόσβαση ήταν απαλλακτικά και μπορούσαν να βοηθήσουν στην υπεράσπιση της εποπτευόμενης οντότητας, η μη πρόσβαση σε αυτά μπορεί να οδηγήσει μέχρι και στην ακύρωση της εποπτικής απόφασης επιβολής κυρώσεων, καθόσον ήταν στοιχεία τα οποία θα μπορούσαν να είχαν χρησιμεύσει στην άμυνα της είτε για την κατάρριψη της κατηγορίας είτε για την εκτίμηση της βαρύτητας της παράβασης που της καταλογίζεται.

γ) Το γλωσσικό καθεστώς διεξαγωγής της εποπτικής διαδικασίας

Το νομικό πλαίσιο για τη γλωσσική πολιτική του ΕΕΜ καθορίζεται πρωτίστως από τον κανονισμό 1/1958 του Συμβουλίου σχετικά με τις γλώσσες τις οποίες θα πρέπει να χρησιμοποιούν τα όργανα της ΕΕ¹³³. Ο κανονισμός για το πλαίσιο ΕΕΜ αναφέρει το γλωσσικό καθεστώς όσον αφορά την επικοινωνία μεταξύ της ΕΚΤ και των ΕΑΑ και μεταξύ του ΕΕΜ και των εποπτευόμενων οντοτήτων.

Ειδικότερα, όσον αφορά την επικοινωνία μεταξύ της ΕΚΤ και των εποπτευόμενων οντοτήτων, προβλέπεται στο άρθρο 24 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, πως η εποπτευόμενη οντότητα μπορεί να αποστέλλει έγγραφα στην ΕΚΤ σε οποιαδήποτε επίσημη γλώσσα της ΕΕ και έχει το δικαίωμα να λάβει απάντηση στην ίδια γλώσσα. Η ΕΚΤ και οι εποπτευόμενες οντότητες μπορεί να συμφωνήσουν να χρησιμοποιούν αποκλειστικά μία επίσημη γλώσσα της ΕΕ στην έγγραφη επικοινωνία τους, ακόμη και όσον αφορά τις εποπτικές αποφάσεις της ΕΚΤ¹³⁴. Επιπλέον, όταν οι συμμετέχοντες σε ακρόαση ζητούν να ακουστούν σε επίσημη γλώσσα της ΕΕ διαφορετική από αυτή στην οποία διεξάγεται η εποπτική διαδικασία της ΕΚΤ, η τελευταία πρέπει να ειδοποιηθεί εγκαίρως για τη συγκεκριμένη απαίτηση, ούτως ώστε να προβεί στις απαραίτητες διευθετήσεις¹³⁵. Οι αποφάσεις με αποδέκτες εποπτευόμενες οντότητες ή άλλα πρόσωπα (πχ.

Βλέπε και πρόσφατη νομολογία ΔΕΕ μειζ. συνθ.18.7.2013, C-584/10, Επιτροπή κατά Kadi κλπ, σκέψη 129.

¹³⁰ Βλέπε ΔΕΚ 13.2.1979, 85/76, Hoffmann-La Roche κατά Επιτροπής, σκέψη 14.

¹³¹ Βλέπε προαναφερθείσα απόφαση ΔΕΚ 14.2.2008, C-450/06, σκέψεις 48-55

¹³² Δημητρακόπουλο (2014), σελ.260-261

¹³³ Υπάρχουν 15 επίσημες γλώσσες στη ζώνη του ευρώ και 24 επίσημες γλώσσες της ΕΕ στην ΕΕ.

¹³⁴ Οι εποπτευόμενες οντότητες μπορούν ανά πάσα στιγμή να αποφασίσουν την ανάκληση αυτής της συμφωνίας. Αυτή η μεταβολή θα επηρεάσει μόνο τα στάδια της εποπτικής διαδικασίας της ΕΚΤ που δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί.

¹³⁵ Οι περισσότερες από τις σημαντικές τράπεζες (85) έχουν αποδεχτεί την αγγλική ως γλώσσα επικοινωνίας με την ΕΚΤ, ενώ 34 έχουν εκφράσει την προτίμησή τους να επικοινωνούν στην εθνική τους γλώσσα. Οι περισσότερες τράπεζες αυτής της μικρότερης ομάδας προέρχονται από τη Γερμανία ενώ οι υπόλοιπες από την Αυστρία, το Βέλγιο, την Κύπρο, την Φινλανδία, τη Γαλλία, την Ιταλία και τη Σλοβενία.

ανώτατα διοικητικά στελέχη, κατόχους ειδικών συμμετοχών) εκδίδονται από την ΕΚΤ στην αγγλική γλώσσα και στην επίσημη γλώσσα του οικείου συμμετέχοντος κράτους στο οποίο ο αποδέκτης έχει την κεντρική διοίκησή του ή την καταστατική του έδρα.

Γ9. Το στάδιο έκδοσης της εποπτικής απόφασης κατά τη διακριτική ευχέρεια της ΕΚΤ

Το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο και της προηγούμενης ακρόασης συνεπάγεται την υποχρέωση της μονάδας ερευνών, ως αρμόδιο τμήμα της εποπτικής αρχής της ΕΚΤ, να μελετήσει με τη δέουσα προσοχή τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν τα εμπλεκόμενα πρόσωπα, εξετάζοντας με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα συναφή στοιχεία της εν λόγω υποθέσεως και κατά περίπτωση να κρίνει αν θα πρέπει εν τέλει να επιβληθούν κυρώσεις.

Εάν η μονάδα ερευνών αποφασίσει πως στη προκειμένη περίπτωση η εποπτευόμενη οντότητα έχει όντως τελέσει κάποια από τις παραβάσεις του άρθρου 124 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, υποβάλλει στο εποπτικό συμβούλιο πρόταση ολοκληρωμένου σχεδίου απόφασης μαζί με τον σχετικό φάκελο της υπόθεσης, αποφαινόμενη ποιά παράβαση διέπραξε η υπό εξέταση εποπτευόμενη οντότητα και προσδιορίζοντας, κατά τη γνώμη της, τη διοικητική κύρωση που θα πρέπει να επιβληθεί.

Η μονάδα ερευνών υποχρεούται να στηρίζει την πρόταση ολοκληρωμένου σχεδίου που υποβάλλει στο εποπτικό συμβούλιο μόνον σε πραγματικά περιστατικά και ενστάσεις επί των οποίων η εποπτευόμενη οντότητα έλαβε γνώση και της δόθηκε η δυνατότητα να υποβάλλει τις παρατηρήσεις της (αδιάφορο αν τελικά υπέβαλλε παρατηρήσεις ή όχι επ' αυτών).

Στη συνέχεια, επιλαμβάνεται το εποπτικό συμβούλιο αναλαμβάνοντας πλήρως τις προπαρασκευαστικές εργασίες για τα εποπτικά καθήκοντα που ανατέθηκαν στην ΕΚΤ δυνάμει του Κανονισμού ΕΕΜ. Το εποπτικό συμβούλιο, αφού λάβει γνώση του φακέλου της υπόθεσης και της γνώμης της αρμόδιας μονάδας ερευνών, έχει σύμφωνα με το άρθρο 127 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, τις εξής επιλογές:

- ✓ μπορεί να αναπέμψει την υπόθεση στην μονάδα ερευνών ζητώντας πρόσθετες πληροφορίες, καθώς κρίνει τα στοιχεία του φακέλου της ανεπαρκή,
- ✓ μπορεί να διαφωνήσει με την πρόταση της μονάδας ερευνών και να κρίνει πως από τα πραγματικά περιστατικά που διαπιστώθηκαν δεν προκύπτει η τέλεση κάποιας παράβασης του άρθρου 124 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ. Σε αυτή την περίπτωση είτε θα αναπέμψει το σχετικό φάκελο στη μονάδα ερευνών για πρόσθετη έρευνα και συλλογή στοιχείων είτε θα εκδώσει ολοκληρωμένο σχέδιο απόφασης θέτοντας την απόφαση στο αρχείο.
- ✓ μπορεί να συμφωνήσει με την κρίση της μονάδας ερευνών ως προς το ότι όντως τελέστηκαν παραβάσεις του άρθρου 124 από την εποπτευόμενη οντότητα, να διαφωνήσει όμως με την προτεινόμενη διοικητική κύρωση. Σε αυτή την περίπτωση θα εκδώσει ολοκληρωμένο σχέδιο απόφασης καθορίζοντας τη διοικητική κύρωση που θεωρεί κατάλληλη.
- ✓ μπορεί να μην συμφωνήσει με τη πρόταση της μονάδας ερευνών κρίνοντας πως από το φάκελο της υπόθεσης έχουν διαπραχθεί άλλες παραβάσεις από την εποπτευόμενη οντότητα, διαφορετικές από αυτές που υποστηρίζει η μονάδα ερευνών ή ότι η πρόταση της μονάδας θα έπρεπε να είχε στηριχθεί σε διαφορετικά πραγματικά περιστατικά. Σε αυτή την περίπτωση, οφείλει να ενημερώσει εγγράφως την εποπτευόμενη οντότητα για τα πορίσματά του και τις ενστάσεις που προβλήθηκαν και την καλέσει ξανά να λάβει γνώση του φακέλου και να διατυπώσει επ' αυτών τις σχετικές παρατηρήσεις της.¹³⁶
- ✓ μπορεί να συμφωνήσει με την πρόταση ολοκληρωμένου σχεδίου της μονάδας ερευνών και να εκδώσει επί των πραγματικών περιστατικών που διαπιστώθηκαν από την μονάδα, για τις παραβάσεις που συμφωνεί ότι τελέστηκαν, ολοκληρωμένο σχέδιο απόφασης.

Σε συνέχεια της εποπτικής διαδικασίας, το εποπτικό συμβούλιο συντάσσει σχέδιο απόφασης με το οποίο αποφαινεται εάν η οικεία εποπτευόμενη οντότητα διέπραξε παράβαση του άρθρου 124 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ και προτείνει στο διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ ολοκληρωμένο σχέδιο απόφασης με τις διοικητικές κυρώσεις που πρέπει να επιβληθούν, κατά τη γνώμη της, στην εποπτευόμενη οντότητα.

¹³⁶ Τα άρθρα 124 του Κανονισμού ΕΕΜ παρ.2-4 εφαρμόζονται σε αυτή την περίπτωση όσον αφορά τις ενέργειες του εποπτικού συμβουλίου.

Τα σχέδια αποφάσεων παράλληλα διαβιβάζονται ενημερωτικά και στην οικεία ΕΑΑ, όπου η εξεταζόμενη εποπτευόμενη οντότητα διαθέτει την έδρα της ή την κεντρική της διοίκηση. Το υποβληθέν ολοκληρωμένο σχέδιο απόφασης εγκρίνεται από το Διοικητικό Συμβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας μη διατύπωσης αντίρρησης. Οι αποφάσεις θεωρούνται εκδοθείσες εκτός αν το Διοικητικό Συμβούλιο διατυπώσει αντίρρηση εντός καθορισμένης περιόδου, η οποία δεν υπερβαίνει τις δέκα ημέρες.

Γ10. Η προβλεπόμενη διαδικασία σε περίπτωση διαφωνίας συμμετέχοντος κράτους σε στενή συνεργασία

Τα συμμετέχοντα κράτη μέλη εκτός ευρωζώνης που έχουν επιλέξει να συνεργαστούν στενά με τον ΕΕΜ δεν παρίστανται στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, το οποίο λαμβάνει τις τελικές εποπτικές αποφάσεις, καθόσον δεν έχουν προσχωρήσει στο ευρώ σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ. Συνέπεια αυτού, ευρίσκονται σε μειονεκτικότερη θέση και στερούνται των μηχανισμών κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων που παρέχονται στα υπόλοιπα συμμετέχοντα κράτη του ΕΕΜ.

Προκειμένου να αποκατασταθεί αυτή η ανισότητα και να ενθαρρυνθούν τα εκτός ευρωζώνης κράτη να συμμετάσχουν στον ΕΕΜ, προβλέπονται από τον Κανονισμό ΕΕΜ πρόσθετες διασφαλίσεις για τα εν λόγω κράτη. Σημαντικότερη όλων των παρεχόμενων διασφαλίσεων που δίνεται σε ένα συμμετέχον κράτος εκτός ευρωζώνης που επέλεξε να συνεργαστεί στενά με τον ΕΕΜ είναι η δυνατότητά του να ζητήσει τον τερματισμό της συνεργασίας του με τον ΕΕΜ, αν διαφωνήσει εντόνως με το σχέδιο απόφασης ολοκληρωμένου σχεδίου που προτείνει το εποπτικό συμβούλιο ή με αντίρρηση που διατυπώνει το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ ως προς το σχέδιο απόφασης ολοκληρωμένου σχεδίου που έχει προτείνει το εποπτικό συμβούλιο και αφορά εποπτευόμενη οντότητα του κράτους του.

α. Η διατύπωση διαφωνίας σε ολοκληρωμένο σχέδιο απόφασης του εποπτικού συμβουλίου.

Συγκεκριμένα, σε περίπτωση που ένα συμμετέχον κράτος που δεν έχει ως νόμισμα το ευρώ διαφωνήσει με σχέδιο απόφασης του εποπτικού συμβουλίου, έχει τη δυνατότητα, βάσει της παρ.8 του άρθρου 7 του Κανονισμού ΕΕΜ και του άρθρου 118 του Κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, να ενημερώσει το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ σχετικά με την αιτιολογημένη διαφωνία του εντός (5) πέντε εργάσιμων ημερών από την παραλαβή του ολοκληρωμένου σχεδίου απόφασης. Το Διοικητικό Συμβούλιο, αφού λάβει υπόψη τους προβαλλόμενους λόγους διαφωνίας, αποφασίζει και επεξηγεί γραπτώς την απόφασή του στην οικεία ΕΑΑ. Το συγκεκριμένο κράτος μπορεί να ζητήσει από την ΕΚΤ, αν συνεχίζει να εμμένει στην αρχική άποψή του το Διοικητικό Συμβούλιο, μέχρι και τη λήξη της στενής συνεργασίας του με τον ΕΕΜ.

β. Η διατύπωση διαφωνίας σε αντιρρήσεις του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ

Σε περίπτωση που η ΕΑΑ ενός συμμετέχοντος κράτους που δεν έχει ως νόμισμα το ευρώ διαφωνήσει με την αντίρρηση που διατυπώθηκε από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ ως προς μια πρόταση ολοκληρωμένου εποπτικού σχεδίου που αφορά εποπτευόμενη οντότητα που εδρεύει σε αυτό, δύναται να υποβάλει εγγράφως εντός (5) πέντε ημερών, κατ' εφαρμογή της παρ.7 του άρθρου 7 του Κανονισμού ΕΕΜ και 119 του Κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, την αιτιολογημένη διαφωνία του στην αντίρρηση που διατυπώθηκε από το Διοικητικό Συμβούλιο. Το Διοικητικό Συμβούλιο έχει ως προτεραιότητα την επίτευξη των στόχων της νομισματικής πολιτικής. Η άσκηση της εποπτικής δραστηριότητας του ασκείται πάντοτε υπό την επιφύλαξη των καθιζόντων νομισματικής πολιτικής. Επομένως, το Συμβούλιο αποφασίζει να διατυπώσει διαφωνία, διότι θεωρεί πως με την εφαρμογή της εν λόγω εποπτικής απόφασης θα δημιουργηθούν σημαντικά προσκόμματα στην επίτευξη των στόχων της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ.

Σημαντικό ρόλο στην εξεύρεση συμβιβαστικής λύσης ανάμεσα στην αντίρρηση του Διοικητικού Συμβουλίου ΕΚΤ και τη διαφωνία της ΕΑΑ του συμμετέχοντος κράτους μέλους παίζει το συμβούλιο μεσολάβησης. Το συμβούλιο μεσολάβησης, το οποίο συγκροτήθηκε δυνάμει του Κανονισμού ΕΚΤ/2014/26 της 2ας Ιουνίου 2014 έχει ως στόχο να διασφαλίσει το διαχωρισμό των εποπτικών από τα νομισματικά καθήκοντα του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ. Το εν λόγω συμβούλιο θα εξετάσει τυχόν ενστάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου επί σχεδίων αποφάσεων του Εποπτικού Συμβουλίου¹³⁷ και θα προσπαθήσει να εξεύρει συμβιβαστική λύση για

¹³⁷ Το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ προβάλλει αντίρρηση στο ολοκληρωμένο σχέδιο του εποπτικού Συμβουλίου, γιατί έχοντας προβεί σε έλεγχο του θεωρεί ότι η εφαρμογή του θα πλήξει τους στόχους της νομισματικής πολιτικής.

τα δύο αντικρουόμενα μέρη, με γνώμονα κυρίως την ανάγκη να μην συγκρουστούν τα εποπτικά με τα νομισματικά καθήκοντα της ΕΚΤ¹³⁸.

Η Επιτροπή Μεσολάβησης περιλαμβάνει ένα μέλος από κάθε συμμετέχον κράτος μέλος, το οποίο επιλέγεται μεταξύ των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και του Εποπτικού Συμβουλίου. Το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, αφού λάβει υπόψη του την ένσταση που διατύπωσε το κράτος υπό καθεστώς στενής συνεργασίας, γνωμοδοτεί εντός τριάντα (30) ημερών όσον αφορά την διαφωνία που εξέφρασε και κατά περίπτωση επιβεβαιώνει ή αποσύρει την αντίρρησή του, παραθέτοντας τη σχετική αιτιολογία. Και σε αυτή την περίπτωση, το κράτος δύναται να ζητήσει μέχρι και τον τερματισμό της στενής συνεργασίας του με τον ΕΕΜ, ώστε να αποφύγει την εφαρμογή της τελικής απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ.

Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, η ΕΚΤ θα πρέπει να εξετάσει με προσοχή το αίτημα αποχώρησης από τον ΕΕΜ, λαμβάνοντας υπόψη ιδιαιτέρως κατά πόσο η εν λόγω αποχώρηση θα μπορούσε να επηρεάσει δυσμενώς τόσο την ακεραιότητα του ΕΕΜ όσο και τα δημοσιονομικά του οικείου κράτους που ζητά τη λήξη της συνεργασίας, αλλά και των υπόλοιπων μελών του ΕΕΜ. Σε κάθε περίπτωση, πρώτιστο μέλημα της ΕΚΤ θα πρέπει να είναι η εξεύρεση συμβιβαστικών λύσεων, όπως η μελέτη της δυνατότητας επιβολής το ίδιο αποτελεσματικών και αναλογικών κυρώσεων από την οικεία ΕΑΑ του κράτους υπό καθεστώς στενής συνεργασίας, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει πως ατύπως θα επιτρέψει την επιβολή ευνοϊκότερων κυρώσεων για παραβάσεις που σημειώθηκαν από εποπτευόμενες οντότητες του εν λόγω κράτους.

Σε περίπτωση που λυθεί η εν λόγω στενή συνεργασία κράτους μέλους εκτός ευρωζώνης και ΕΕΜ, δεν δύναται να υπάρξει νέα συνεργασία πριν την πάροδο τριετίας από τη δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ της απόφασης της ΕΚΤ σχετικά με τον τερματισμό της στενής συνεργασίας.

γ. Οι διοικητικές κυρώσεις υπό καθεστώς στενής συνεργασίας

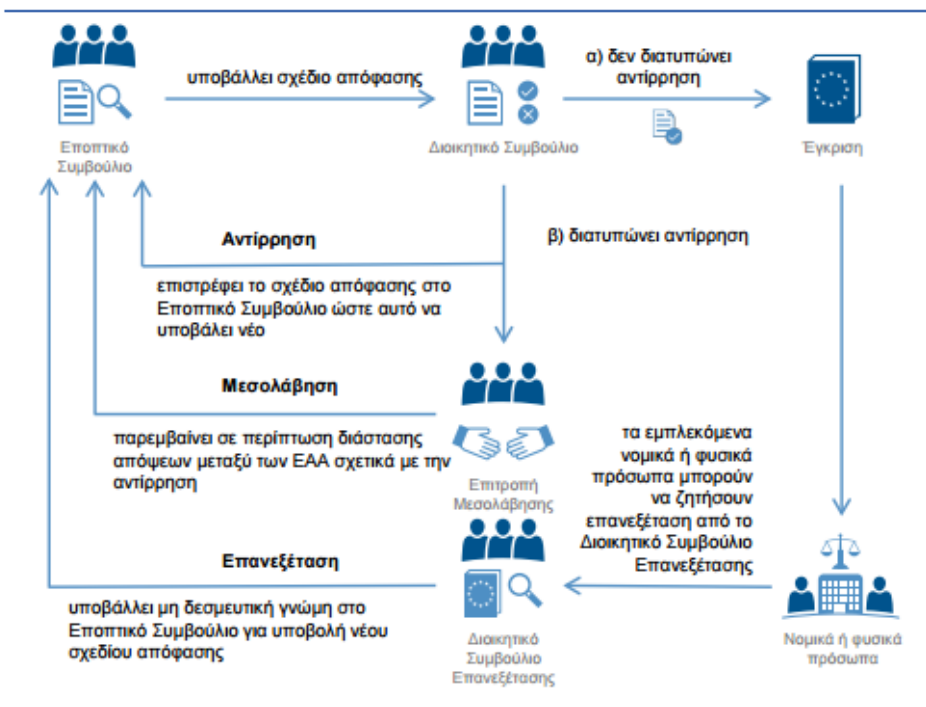
Περαιτέρω, όσον αφορά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε εποπτευόμενες οντότητες συμμετεχόντων κρατών σε στενή συνεργασία που παραβίασαν απαιτήσεις της άμεσα εφαρμοστέας ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας ή νομικών πράξεων της ΕΚΤ, οι διοικητικές κυρώσεις εφαρμόζονται αναλογικά (*mutatis mutandis*).

Σύμφωνα με το άρθρο 113 του Κανονισμού ΕΕΜ, όπου το άρθρο 18 του Κανονισμού ΕΕΜ σε συνδυασμό με τις διατάξεις του μέρους Χ του Κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ προβλέπει ότι η ΕΚΤ απευθύνει απόφαση σε εποπτευόμενη οντότητα, η ΕΚΤ, αντ' αυτού θα εκδίδει οδηγίες προς την ΕΑΑ υπό καθεστώς στενής συνεργασίας, η οποία με τη σειρά της θα απευθύνει απόφαση στην εποπτευόμενη οντότητα σύμφωνα με τις εν λόγω οδηγίες. Και όπου σύμφωνα με το άρθρο 18 του Κανονισμού ΕΕΜ ή τις διατάξεις του μέρους Χ του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, προβλέπεται ότι ορισμένη ΕΑΑ απευθύνει απόφαση σε σημαντική εποπτευόμενη οντότητα, η ΕΑΑ υπό καθεστώς στενής συνεργασίας κινεί τις αντίστοιχες διαδικασίες με σκοπό τη λήψη μέτρων που θα διασφαλίζουν την επιβολή των κατάλληλων κυρώσεων μόνον βάσει οδηγιών της ΕΚΤ. Η ΕΑΑ οφείλει να ενημερώσει την ΕΚΤ μόλις εκδοθεί και εφαρμοστεί η σχετική απόφαση, ώστε να εξασφαλίζεται η συνοχή των εποπτικών αποτελεσμάτων εντός του ΕΕΜ.

Όσον αφορά την περίπτωση της παράβασης απαίτησης της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας από λιγότερο σημαντική εποπτευόμενη οντότητα, οι ΕΑΑ μπορούν να κινήσουν την αντίστοιχη διαδικασία επιβολής κυρώσεων ενημερώνοντας πάντοτε σχετικά την ΕΚΤ ως προς τα εποπτικά μέτρα κυρώσεων που έλαβαν.

¹³⁸ Πληρέστερη ανάλυση του Συμβουλίου Μεσολάβησης βλέπε **Gortsos (2015)**, σελ.153 επ.

Σχήμα 1
Διαδικασία μη διατύπωσης αντίρρησης



(Πηγή: ΕΚΤ)

Γ11. Οι γενικές αρχές που διέπουν το στάδιο λήψης της εποπτικής απόφασης

Η ΕΚΤ κατά το στάδιο λήψης της απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων δεσμεύεται από τους ενωσιακούς κανόνες και τις γενικές αρχές για την τήρηση της νομιμότητας και της διαφάνειας. Η αρχή της νομιμότητας¹³⁹ θα πρέπει να διέπει τη δράση της ΕΚΤ καθόλη τη διάρκεια της εποπτικής διαδικασίας και ιδιαιτέρως κατά το στάδιο λήψης της τελικής απόφασης. Η ΕΚΤ κατά την έκδοση της εποπτικής απόφασης οφείλει να σέβεται τις επιταγές, τις απαγορεύσεις του ενωσιακού δικαίου και να μην προβαίνει σε αυθαίρετες ενέργειες. Επίσης, ως εποπτική αρχή, κατά τη δράση της οφείλει να τηρεί τους ενωσιακούς κανόνες και να εξασφαλίζει την ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα των αποφάσεων και των ενεργειών της προκειμένου, να διευκολύνει την ενημέρωση των ενδιαφερόμενων προσώπων.

Γ12. Ο τύπος της εποπτικής απόφασης

Ως τύπος της εποπτικής απόφασης νοείται η μορφή με την οποία εξωτερικεύεται η βούληση της ΕΚΤ. Η μορφή αυτή είναι κατά κανόνα έγγραφη, προκειμένου να εξασφαλίζεται η σαφήνεια του περιεχομένου της απόφασης και να καθίστανται ευχερές ο έλεγχός της. Η απόφαση, για να είναι έγκυρη, για να έχει, δηλαδή, υπόσταση στην έννομη τάξη, δεν αρκεί να είναι μόνο έγγραφη, αλλά θα πρέπει επιπλέον να αναγράφει ακριβή χρονολογία, μνεία και υπογραφή του οργάνου που την εξέδωσε. Τα στοιχεία αυτά αφορούν την εξωτερική μορφή της απόφασης και της προσδίδουν κύρος και επίφαση νομιμότητας. Εάν ελλείπει κάποιο από αυτά, τότε η απόφαση χαρακτηρίζεται ως ανυπόστατη, δηλαδή ανύπαρκτη, δεν έχει τεκμήριο νομιμότητας και δεν παράγει έννομα αποτελέσματα με συνέπεια ουδέν να δεσμεύει¹⁴⁰. Η χρονολογία, η μνεία και η υπογραφή από το

¹³⁹ Η αρχή της νομιμότητας εκφράζει τη σχέση της νομοθετικής με την εκτελεστική εξουσία στο πλαίσιο ενός κράτους δικαίου. Για πληρέστερη ανάλυση της αρχής βλέπε **Λύτρα (2004)** σελ.67-68 και **Κανελλόπουλο (2010)**, σελ.321 επ.

¹⁴⁰ Βλέπε σχετικά **Σιούτη (2004)**, σελ.245-246

Διοικητικό Συμβουλίου¹⁴¹ έχουν σημασία για τον έλεγχο της νομιμότητας καθώς και για το πραγματικό και το νομικό καθεστώς που λαμβάνεται υπόψη για την έκδοση της πράξης¹⁴².

Γ13. Η αιτιολόγηση της εποπτικής απόφασης

Επιπλέον, η απόφαση της ΕΚΤ θα πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένη. Η παρ.2 του άρθρου 296 της ΣΛΕΕ και ο Κανονισμός ΕΕΜ υπαγορεύουν την αναγκαιότητα αιτιολόγησης της εποπτικής απόφασης που εκδίδει η ΕΚΤ. Η αιτιολογία της θα πρέπει να συνίσταται κυρίως στην έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν στην έκδοση της εν λόγω απόφασης¹⁴³. Η αιτιολογία, για να είναι νόμιμη πρέπει να είναι σαφής, ειδική και επαρκής. Δηλαδή, δεν θα πρέπει να είναι αόριστη, αντίθετα θα πρέπει να αναφέρεται στη συγκεκριμένη περίπτωση και όχι κατά τρόπο γενικό στις νομικές διατάξεις, βάσει των οποίων εκδόθηκε η απόφαση και βεβαίως να επαρκεί ποιοτικά και ποσοτικά, για να θεμελιώσει το περιεχόμενο της απόφασης¹⁴⁴.

Γ14. Η δημοσίευση της εποπτικής απόφασης

Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 132 του Κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ, η ΕΚΤ δημοσιεύει στον διαδικτυακό της τόπο κάθε απόφαση επιβολής διοικητικής κύρωσης σε εποπτευόμενη οντότητα συμμετέχοντος κράτους μαζί τις σχετικές πληροφορίες ως προς τη φύση της παράβασης και την ταυτότητα της εποπτευόμενης οντότητας ακόμα και αν έχει ασκηθεί προσφυγή κατά της εν λόγω απόφασης¹⁴⁵. Ωστόσο, είναι δυνατόν να περιοριστεί η υποχρέωση δημοσίευσης της απόφασης, εφόσον υπάρχει σοβαρός κίνδυνος για τη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή επειδή εκκρεμεί και ποινική έρευνα για την εν λόγω υπόθεση ή επειδή η δημοσίευση θα προκαλούσε δυσανάλογη ζημία στην οικεία εποπτευόμενη οντότητα¹⁴⁶. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η ΕΚΤ θα δημοσιεύσει την σχετική απόφαση επιβολής κυρώσεων χωρίς ωστόσο να αναφερθεί στην ταυτότητα της εποπτευόμενης οντότητας, ειδάλλως θα αναβάλλει για ένα εύλογο διάστημα την δημοσίευση της εν λόγω απόφασης.

Γ15. Η ενημέρωση της ΕΑΤ και των ΕΑΑ

Η ΕΚΤ, υπό την επιφύλαξη των απαιτήσεων του επαγγελματικού απορρήτου κατά τα όσα αναφέρονται στο άρθρο 27 του Κανονισμού ΕΕΜ, οφείλει να ενημερώσει, τις ΕΑΑ και την ΕΑΤ για όποιες διοικητικές κυρώσεις έχει επιβάλλει βάσει του άρθρου 18 του Κανονισμού ΕΕΜ και του άρθρου 120 του κανονισμού για το πλαίσιο ΕΕΜ σε εποπτευόμενες οντότητες συμμετεχόντων κρατών καθώς και αν έχουν ασκηθεί ένδικα βοηθήματα κατά αυτών των αποφάσεων¹⁴⁷.

Γ16. Η παραπομπή της υπόθεσης στις ΕΑΑ προς διερεύνηση τέλεσης και ποινικών αδικημάτων

Ο Κανονισμός δεν παρέχει την εξουσία στην ΕΚΤ να επιβάλλει ποινικές κυρώσεις κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της. Ωστόσο, εάν η ΕΚΤ υποπτεύεται πως η εποπτευόμενη οντότητα έχει διαπράξει αδικήματα του ποινικού δικαίου, δύναται να ζητήσει, βάσει του άρθρου 136 του Κανονισμού ΕΕΜ, από την οικεία ΕΑΑ να παραπέμψει τη σχετική υπόθεση για περαιτέρω διερεύνηση στις αρμόδιες εισαγγελικές αρχές του εν λόγω συμμετέχοντος κράτους.

¹⁴¹ Αρκεί μόνο η υπογραφή του Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου, βλέπε και **Δακτόγλου (2010)**, σελ.61 επ. ως προς τα στοιχεία εγκυρότητας

¹⁴² Βλέπε και απόφαση **ΣτΕ 1262/91**

¹⁴³ Ως προς την ανάγκη αιτιολόγησης της εποπτικής απόφασης βλέπε και **Σιούτη (2010)**, σελ.246

¹⁴⁴ Βλέπε και **Gortsos (2015)**, σελ.235-236

¹⁴⁵ Σε αυτή την περίπτωση, η ΕΚΤ υποχρεούται να δημοσιεύσει και το σχετικό αποτέλεσμα της δίκης

¹⁴⁶ Σε μία εποχή που το Διαδίκτυο επιτρέπει την ευρύτατη διαθεσιμότητα μιας πληροφορίας και τη διατήρησή της εις το διηνεκές, η δημοσιότητα της κύρωσης ισοδυναμεί με την κύρωση της δημοσιότητας. Για διεξοδικότερη ανάλυση της θεματικής βλέπε μονογραφία **Μήτρου (2012)**

¹⁴⁷ Βλέπε και **Gortsos (2015)**, σελ.236

Γ17. Οι προβλεπόμενες προθεσμίες

α) Επιβολής των διοικητικών κυρώσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 130 του Κανονισμού για το πλαίσιο EEM, η ΕΚΤ δύναται να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις στις εποπτευόμενες οντότητες εντός πέντε (5) ετών από την ημέρα διάπραξης της παράβασης. Σε περίπτωση δε συνεχούς ή επαναλαμβανόμενης παράβασης, η παραγραφή αρχίζει από την ημέρα κατά την οποία έπαυσε η εν λόγω παράβαση.

Διακοπή της προθεσμίας επέρχεται σε περίπτωση που:

- α) Η ΕΚΤ αποφάσισε να λάβει μέτρα για την έρευνα ή τη διαδικασία σχετικά με παράβαση του άρθρου 124 του κανονισμού για το πλαίσιο EEM ή
- β) Η ΕΚΤ κοινοποίησε τα εν λόγω μέτρα στην οικεία εποπτευόμενη οντότητα.

Μετά από κάθε διακοπή η παραγραφή αρχίζει εκ νέου. Η προθεσμία της επιβολής διοικητικών κυρώσεων αναστέλλεται για όσο διάστημα:

- α) Διαρκεί η επανεξέταση της απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ από το διοικητικό συμβούλιο επανεξέτασης
- β) Εκκρεμεί προσφυγή κατά της απόφασης
- γ) Εκκρεμούν κατά της εποπτευόμενης οντότητας και ποινικές διαδικασίες που αφορούν τα ίδια πραγματικά περιστατικά ενώπιον των εθνικών αρμόδιων αρχών στο οικείο κράτος μέλος.

Ο χρόνος συμπλήρωσης της παραγραφής δεν μπορεί να εκτείνεται πέραν της ημέρας κατά την οποία συμπληρώνεται χρονικό διάστημα διπλάσιο του χρόνου παραγραφής, χωρίς η ΕΚΤ να έχει επιβάλει διοικητική κύρωση. Ωστόσο, για όσο διάστημα εκκρεμεί ποινική διαδικασία κατά της εποπτευόμενης οντότητας η παραγραφή για την επιβολή των διοικητικών κυρώσεων εξακολουθεί να αναστέλλεται.

β) Εκτέλεσης των διοικητικών κυρώσεων

Το άρθρο 131 του Κανονισμού για το πλαίσιο EEM ορίζει ότι η ΕΚΤ δύναται να εκτελέσει την απόφαση για την επιβολή διοικητικών κυρώσεων του άρθρου 18 του Κανονισμού EEM εντός προθεσμίας πέντε (5) ετών από την ημερομηνία έκδοσης της σχετικής απόφασης.

Κάθε μέτρο που λαμβάνει η ΕΚΤ για την αναγκαστική είσπραξη πληρωμής ή εκτέλεσης των όρων και προϋποθέσεων πληρωμής στο πλαίσιο της επιβολής της διοικητικής κύρωσης επιφέρει διακοπή της παραγραφής. Μετά από κάθε διακοπή η παραγραφή αρχίζει εκ νέου. Η παραγραφή όσον αφορά την εκτέλεση διοικητικών κυρώσεων αναστέλλεται για όσο χρονικό διάστημα:

- α) Δεν έχει εκπνεύσει η προθεσμία για τη διενέργεια της πληρωμής,
- β) Έχει ανασταλεί η αναγκαστική είσπραξη της πληρωμής βάσει απόφασης του διοικητικού συμβουλίου της ΕΚΤ ή του Δικαστηρίου.

Γ18. Τα έσοδα από τις διοικητικές κυρώσεις

Ο κανονισμός για το πλαίσιο EEM ορίζει ότι τα έσοδα από τις διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλει η ΕΚΤ βάσει του άρθρου 18 του Κανονισμού EEM αποτελούν περιουσία αποκλειστικά της ΕΚΤ.

Δ. Οι μηχανισμοί επανεξέτασης της εποπτικής απόφασης

Δ1. Η ενεργητική νομιμοποίηση του προσφεύγοντος κατά της εποπτικής απόφασης της ΕΚΤ στο πλαίσιο του EEM

Δ1.1. Πότε η εποπτική απόφαση απευθύνεται στον ιδιώτη

Οι εποπτευόμενες οντότητες είναι οι άμεσοι αποδέκτες της εποπτείας της ΕΚΤ τόσο υπό την ενεργητική έννοια της υποχρέωσης συμμόρφωσης με τους μονομερείς επιβαλλόμενους κανόνες και αποφάσεις όσο και υπό την παθητική έννοια της υποχρεωτικής αποδοχής του προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου από την ΕΚΤ. Η ίδια η έννοια της εποπτείας, ως μέσο άσκησης δημόσιας εξουσίας και ελέγχου της συμμόρφωσης των εποπτευόμενων προς τους εποπτικούς κανόνες φανερώνει την αμεσότητα της σχέσης ΕΚΤ (επόπτη) και εποπτευόμενων οντοτήτων. Οι εποπτικές αποφάσεις απευθύνονται πρωτίστως σε αυτές τις οντότητες από τη νομιμότητα της δραστηριότητας και την υγιή οικονομική κατάσταση των οποίων εξαρτάται και η ομαλότητα της λειτουργίας ολόκληρου του χρηματοπιστωτικού τομέα. Επομένως, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι μια εποπτευόμενη οντότητα, προς την οποία απευθύνεται η απόφαση επιβολής διοικητικών κυρώσεων, έχει άμεσο συμφέρον να ζητήσει τον δικαστικό ή μέσω εξωδικαστικών μηχανισμών, έλεγχο της εποπτικής απόφασης.

Δ1.2. Πότε η εποπτική απόφαση αφορά τον ιδιώτη άμεσα και ατομικά

Παρόλο που η δυνατότητα νομικής αμφισβήτησης από ιδιώτες διευρύνθηκε μέσω της Συνθήκης της Λισαβόνας, οι δεσμευτικές νομικές πράξεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, όπως είναι μια εποπτική απόφαση της ΕΚΤ επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε εποπτευόμενη οντότητα, δεν υπόκεινται σε δικαστικές προσφυγές από πρόσωπα που θεωρούν ότι πλήττονται μεν, αλλά δεν μπορούν να αποδείξουν πειστικά ότι οι πράξεις τα αφορούν άμεσα και ατομικά. Η έννοια του τρίτου οριοθετείται σε αντιδιαστολή με την έννοια της άμεσα εποπτευόμενης οντότητας, αλλά και σε συνάρτηση προς τις συνέπειες της εποπτικής απόφασης με την οποία επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις. Τρίτοι είναι καταρχάς όλα τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία, αν και δεν είναι άμεσα εποπτευόμενα από την ΕΚΤ, ωστόσο ζημιώνονται από την εν λόγω εποπτική απόφαση.

Η αμεσότητα γίνεται δεκτή, όταν για την επέλευση των αποτελεσμάτων της εποπτικής απόφασης έναντι του ιδιώτη είτε δεν απαιτούνται εκτελεστικές πράξεις των εθνικών αρχών είτε, όταν απαιτούνται, πρόκειται για ενέργειες στις οποίες οι εθνικές αρχές οφείλουν να προβούν χωρίς να έχουν περιθώρια διακριτικής ευχέρειας ή εκτίμησης¹⁴⁸, όπως εν προκειμένω. Η ατομικότητα υπάρχει, όταν η προσβαλλόμενη πράξη θίγει τον προσφεύγοντα ιδιώτη λόγω συγκεκριμένων προσωπικών ιδιοτήτων ή συγκεκριμένων συνθηκών που τον εξομοιώνουν, ως προς τις συνέπειες της απόφασης, με τον αποδέκτη της¹⁴⁹.

Δ1.3. Το ζήτημα της ενεργητικής νομιμοποίησης των προσώπων που ελέγχουν τη δραστηριότητα της εποπτευόμενης οντότητας ως τρίτων

Πιο πολύπλοκη είναι η κατάσταση σχετικά με την δυνατότητα προστασίας από την εποπτική απόφαση των προσώπων που "ελέγχουν" την εποπτευόμενη οντότητα. Μεταξύ αυτών των προσώπων, συμπεριλαμβάνονται οι ιδιοκτήτες της, όπως οι μεγαλομέτοχοι ενός πιστωτικού ιδρύματος που κατέχουν την πλειοψηφία των μετοχών, αλλά και πρόσωπα που μεμονωμένα ή συνδυασμένα ελέγχουν εν τοις πράγμασι (de facto) ή ασκούν σημαντική επιρροή στη διαμόρφωση των επιχειρηματικών αποφάσεων της εποπτευόμενης οντότητας.

Τα πρόσωπα αυτά είναι τρίτοι ως προς την εποπτική αρχή της ΕΚΤ στο μέτρο που η εποπτική λειτουργία ασκείται καταρχήν επί των εποπτευόμενων οντοτήτων και οι εποπτικές αποφάσεις δεσμεύουν αυτές και όχι τα μη εποπτευόμενα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που τις ελέγχουν.

Από την εποπτική νομοθεσία δεν προκύπτει ότι παράλληλος εποπτικός στόχος είναι και η προστασία των περιουσιακών συμφερόντων των προσώπων που ελέγχουν τις εποπτευόμενες οντότητες, διότι η επίτευξη ή μη των επιχειρηματικών τους επιδιώξεων είναι εκτός του πεδίου της εποπτικής αποστολής, σε αντίθεση με την προστασία τρίτων προσώπων όπως είναι οι καταθέτες ή οι μικροεπενδυτές, τα συμφέροντα των οποίων λαμβάνονται υπόψη κατά την λήψη των εποπτικών αποφάσεων.

Επομένως, ακόμα και αν ο μεγαλομέτοχος υποστεί ζημιά, επειδή η ΕΚΤ επέβαλλε διοικητικές κυρώσεις στην οικεία εποπτευόμενη οντότητα, η πρόκληση της ζημίας του είναι απλώς αντανakλαστική συνέπεια της εποπτικής απόφασης και δεν τον νομιμοποιεί ενεργητικά τουλάχιστον ως προς την άσκηση ένδικων βοηθημάτων κατά της απόφασης ή της αγωγής

¹⁴⁸ ΔΕΚ, 5.5.1998, υποθ. C-386/96, Dreyfus κατά Επιτροπής, σκέψη 43

¹⁴⁹ ΔΕΚ 15.7.1963, C-25/62, Plaumann κατά Επιτροπής,

αποζημίωσης κατά της ΕΚΤ, διότι οι εποπτικές διατάξεις του Κανονισμού ΕΕΜ δεν έχουν τεθεί για την προστασία των ατομικών περιουσιακών συμφερόντων του.

Ο μέτοχος όταν αποφασίζει να αγοράσει μετοχές ενός πιστωτικού ιδρύματος, επιλέγει συνειδητά να αποκτήσει άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην εισηγμένη εταιρία. Η επιλογή του συνεπάγεται και την αποδοχή της συμμετοχής στις ζημιές της επιχείρησης ως το ύψος της αξίας των αγορασμένων μετοχών (εισφορών) του. Αν όμως για οποιονδήποτε λόγο που ανάγεται στην επιχειρηματική δραστηριότητα του πιστωτικού ιδρύματος, το εταιρικό κεφάλαιο μειωθεί ή εξαφανισθεί, η απώλεια της αξίας των μετοχών είναι εύλογη, διότι οι εν λόγω συμμετοχές αποσκοπούν ακριβώς στο να καλύψουν αυτού του είδους οι ζημιές¹⁵⁰.

Εκτός αυτού, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και το γεγονός πως ο μεγαλομέτοχος συμμετέχει ενεργά στη διαμόρφωση των επιχειρηματικών επιλογών της εποπτευόμενης οντότητας, ασκεί ουσιώδη επιρροή στον τρόπο άσκησης της δραστηριότητας της ασκώντας ενεργά τα δικαιώματά του, επομένως είναι συνυπεύθυνος για την απώλεια της αξίας της συμμετοχής του. Τυχόν απώλεια του εταιρικού του κεφαλαίου και της αξίας των μετοχών του (πχ γιατί μετά τη δημοσιοποίηση της επιβαλλόμενης κύρωσης στην εποπτευόμενη οντότητα έπεσε η τιμή της μετοχής της), έστω και αν αυτή οφείλεται σε πλημμελή εποπτική απόφαση, αποτελεί μέρος του επιχειρηματικού κινδύνου, διότι η εποπτική επέμβαση, η οποία αποδεικνύεται εκ των υστέρων εσφαλμένη ή δυσανάλογη, προκλήθηκε από τη δραστηριότητα της ελεγχόμενης από αυτόν οντότητας¹⁵¹. Συνεπώς, η νομική τους προστασία θα πρέπει να περιοριστεί μόνο σε αυτή που τους παρέχει το εταιρικό δίκαιο έναντι της εποπτευόμενης οντότητας¹⁵² και των μελών της διοίκησης της¹⁵³.

Βέβαια, στη σύγχρονη εποχή ο μέτοχος πολλές φορές πληροί τα χαρακτηριστικά ενός επενδυτή, ο οποίος επί της ουσίας κάνει ένα βραχυχρόνιο πέρασμα από την εποπτευόμενη οντότητα ως κάτοχος σε μια δεδομένη στιγμή μέρους των μετοχών της. Επομένως λειτουργεί ως επενδυτής και όχι τόσο ως κάτοχος εταιρικής συμμετοχής στο μέτρο που δεν ασχολείται με τα εταιρικά ζητήματα. Ωστόσο, το δικαίωμά του ως μεγαλομέτοχου να συμμετάσχει στη διοίκηση της εποπτευόμενης οντότητας μέσω της άσκησης των δικαιωμάτων ψήφου παραμένει και αποτελεί δικαίωμα του και όχι υποχρέωση του¹⁵⁴. Η αδιαφορία των μετόχων για τα εταιρικά δρώμενα, παρότι έχουν συμφέρον να επηρεάσουν την εταιρική πολιτική, τους καθιστά συνυπεύθυνους κατά μια έννοια για τις επιχειρηματικές δραστηριότητες της εποπτευόμενης οντότητας¹⁵⁵.

Ωστόσο, δεν συμβαίνει το ίδιο και με τους καταθέτες μιας εποπτευόμενης οντότητας, οι οποίοι έχουν έννομο συμφέρον να αναθεωρηθεί η απόφαση καθώς και αξίωση αποκατάστασης της ζημίας που τους προκλήθηκε λόγω της πλημμελούς εποπτείας. Στη θεωρία ως προς το ζήτημα επικρατεί διχογνωμία.

Σύμφωνα με τη πρώτη και κρατούσα άποψη, οι κυριότεροι εποπτικοί στόχοι, για την επίτευξη των οποίων επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις σε παραβάτες-εποπτευόμενες οντότητες είναι η διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος της ευρωζώνης, των συμμετεχόντων κρατών και της ΕΕ γενικότερα. Η ζημία των καταθετών αποτελεί απλώς συνέπεια της παράνομης συμπεριφοράς της εποπτευόμενης οντότητας. Η προστασία των οικονομικών συμφερόντων αυτών των προσώπων δεν αποτελεί στόχο¹⁵⁶, υπό στενή έννοια, του ΕΕΜ, δεν είναι δηλαδή αυτοτελής εποπτικός σκοπός, αλλά απλώς η αντανάκλαστική συνέπεια

¹⁵⁰ Ως προς την άμεση ζημία των μετόχων από την κακοδιαχείριση και την επιπόλαιη ανάληψη κινδύνων βλέπε **Ρόκα (1997)**, σελ.10 και **Περάκη (2010)**, σελ.292 επ.

¹⁵¹ Βλέπε **Ρόκα (2008)**, 23 επ.

¹⁵² Ως προς τα δικαιώματα των μετόχων έναντι της εταιρίας βλέπε **Ρόκα (2008)**, σελ.66-67

¹⁵³ Οι μέτοχοι έχουν αυτοτελή αξίωση αποζημίωσης για αθέμιτη προσβολή του μετοχικού δικαιώματος κατά των μελών του διοικητικού συμβουλίου της εταιρίας, εκτενέστερη ανάλυση βλέπε σε απόφαση **ΑΠ 1298/06** και **Ρόκα (2008)**, σελ 19 επ.

¹⁵⁴ Για μια πληρέστερη ανάλυση του δικαιώματος ψήφου των μετόχων βλέπε **Αθανασίου (2010)**, σελ.233 επ., **Ρόκα (2008)**, σελ.360-363 και **Κορνηλάκη/Σκαλίδη (2006)**, σελ.435

¹⁵⁵ Ως προς τη νομική θέση του μετόχου βλέπε **Ρόκα (2008)**, σελ.352 επ.

¹⁵⁶ Ο Φλώρος υπογραμμίζει πως η προστασία του χρηματοπιστωτικού συστήματος προέχει έναντι της προστασίας των ιδιωτικών συμφερόντων, λόγω της φύσης της καταστροφικής έντασης και έκτασης των συνεπειών μιας μελλοντικής κατάρρευσής του. Για περαιτέρω ανάλυση βλέπε **Φλώρο (2012)** σελ.110 επ.

της επίτευξης υπέρτερων στόχων δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι ανάγονται στη προστασία του χρηματοπιστωτικού συστήματος¹⁵⁷. Επομένως, δεν μπορούν οι καταθέτες να ασκήσουν παραδεκτά ατομικές προσφυγές ή αξιώσεις αποζημίωσης από την ΕΚΤ, διότι αυτές οι κατηγορίες προσώπων αποτελούν επί της ουσίας αντικείμενα της εποπτικής προστασίας και όχι υποκείμενα.

Ωστόσο, έχει διατυπωθεί και η αντίθετη άποψη πως τα πρόσωπα αυτά αποτελούν μια ανομοιογενή ομάδα συμφερόντων, με διαφορετικό βαθμό πληροφόρησης και δυνατότητας επηρεασμού της δραστηριότητας της εποπτευόμενης οντότητας και γι' αυτό το λόγο η ανάγκη και ο βαθμός προστασίας τους θα πρέπει να εξεταστεί κατά περίπτωση¹⁵⁸. Διαφορετικό βαθμό προστασίας έχει ένας θεσμικός ή επαγγελματίας επενδυτής-μεγαλομέτοχος από τον μικροκαταθέτη ή τον μικρομέτοχο, οι οποίοι έχουν μειωμένη δυνατότητα να επηρεάζουν τα εταιρικά δρώμενα, να παρακολουθήσουν τις εξελίξεις και τις ρυθμιζόμενες αποφάσεις της εποπτευόμενης οντότητας. Συνέπεια τούτου χρήζουν μεγαλύτερου βαθμού προστασίας από τις εποπτικές αποφάσεις. Ως βασικός λόγος που θα μπορούσε να δικαιολογήσει την ανάγκη δικαστικής προστασίας αυτών των προσώπων είναι πως η διατήρηση της εμπιστοσύνης στις εποπτευόμενες οντότητες είναι απαραίτητη προϋπόθεση της εύρυθμης και ομαλής λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Η απώλεια της εμπιστοσύνης στο πρόσωπο μιας εποπτευόμενης οντότητας μπορεί γρήγορα και εύκολα να μεταλλαχθεί σε γενικευμένη απώλεια εμπιστοσύνης στην τραπεζική αγορά με καταστροφικές συνέπειες για το χρηματοπιστωτικό σύστημα εν γένει. Επομένως, η προστασία των μικροκαταθετών και γενικότερα ομάδων συμφερόντων με μειωμένη ικανότητα έναντι της εποπτευόμενης οντότητας αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της προστασίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, αν και δεν μνημονεύεται ρητά στον Κανονισμό ΕΕΜ, ειδικά οι ρητά αναφερόμενοι στόχοι του θα καταστούν κενό γράμμα.

Δ2. Η εσωτερική διοικητική επανεξέταση της εποπτικής απόφασης

Ο Κανονισμός ΕΕΜ προβλέπει τη δυνατότητα διενέργειας εσωτερικής διοικητικής επανεξέτασης των αποφάσεων που λαμβάνει η ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων που της ανατέθηκαν με τον εν λόγω Κανονισμό¹⁵⁹.

Δ2.1. Η σύνθεση και τα κύρια καθήκοντα του Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης

Αρμόδιο όργανο για τη διενέργεια της εσωτερικής επανεξέτασης της εποπτικής απόφασης είναι το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης, το οποίο συστάθηκε με την απόφαση ΕΚΤ/2014/16 της 14ης Απριλίου 2014. Αυτό το εσωτερικό όργανο αποτελείται από πέντε άτομα υψηλού κύρους, τα οποία προέρχονται από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, δεν ανήκουν στο εν ενεργεία εποπτικό προσωπικό της ΕΚΤ και των ΕΑΑ και διαθέτουν αποδεδειγμένη εκπαιδευτική κατάρτιση και εμπειρία στον τομέα της εποπτείας και ιδίως στον τομέα των τραπεζικών και λοιπών χρηματοοικονομικών υπηρεσιών. Τα εν λόγω μέλη διορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ με πενταετή θητεία άπαξ ανανεώσιμη. Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου επανεξέτασης ενεργούν ανεξάρτητα, υπέρ του δημοσίου συμφέροντος και δεν δεσμεύονται από τυχόν οδηγίες της ΕΚΤ.

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Κανονισμού ΕΕΜ, το εν λόγω εσωτερικό όργανο επανεξετάζει τις εποπτικές αποφάσεις που εκδίδει η ΕΚΤ, κατόπιν σχετικού έγγραφου αιτήματος οποιουδήποτε φυσικού ή νομικού προσώπου προς το οποίο απευθύνεται ή το οποίο αφορά άμεσα και ατομικά η εν λόγω εποπτική απόφαση. Εντός προθεσμίας ενός μηνός από την κοινοποίηση ή ελλείψει κοινοποίησης από την ημέρα που έλαβε γνώση της εποπτικής απόφασης, θα πρέπει το ενδιαφερόμενο πρόσωπο να υποβάλλει εγγράφως στην ΕΚΤ το αίτημα επανεξέτασης συνοδευόμενο από αιτιολογημένο υπόμνημα, με το οποίο θα επεξηγεί τους λόγους που ζητά την επανεξέταση της εν λόγω απόφασης.

Η εσωτερική διοικητική επανεξέταση που διενεργείται αφορά τη διαδικαστική και ουσιαστική συμμόρφωση της αμφισβητούμενης απόφασης προς τον Κανονισμό ΕΕΜ στα πλαίσια του

¹⁵⁷ Εφόσον μια κατάσταση ενέχει αυξημένο συστημικό κίνδυνο, η εποπτική αρχή οφείλει να παρέμβει για την αποτροπή του ακόμα και αν θιγούν συμφέροντα καταθετών ή επενδυτών. Ως προς την προτεραιότητα προστασίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος βλέπε για περαιτέρω ανάλυση **Kumpel (2000)**, σελ.1192 επ.

¹⁵⁸ Βλέπε και **Περάκη (2010)**, σελ.382 επ.

¹⁵⁹ Βλέπε και **παρ.64 της αιτιολογικής έκθεσης και άρθρο 24 του Κανονισμού ΕΕΜ**.

περιθωρίου διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται στην ΕΚΤ να αποφασίζει σχετικά με τη σκοπιμότητα λήψης της.

Δ2.2. Η διαδικασία επανεξέτασης

Το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης, αφού εξετάσει το παραδεκτό της αίτησης του προσφεύγοντος, γνωμοδοτεί σχετικά εντός δύο μηνών, αναλόγως του επειγόντως της υπόθεσης και παραπέμπει στο εποπτικό συμβούλιο για την προετοιμασία ενός νέου ολοκληρωμένου σχεδίου απόφασης.

Στη συνέχεια το εποπτικό συμβούλιο, βασιζόμενο, στη γνώμη του Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης, η οποία όμως δεν είναι δεσμευτική, θα αποφασίσει και θα προτείνει στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ είτε την κατάργηση της προσβαλλόμενης απόφασης είτε την αντικατάστασή της με απόφαση πανομοιότυπου περιεχομένου είτε την αντικατάστασή της με τροποποιημένη απόφαση. Το νέο σχέδιο απόφασης θεωρείται και σε αυτή την διαδικασία εγκριθέν από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, εκτός αν το τελευταίο διατυπώσει αντιρρήσεις εντός δέκα ημερών.

Το γεγονός πως αυτή η επανεξέταση οδηγεί στην έκδοση νέας απόφασης από το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, καθιστά το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης σημαντικό παράγοντα της τελικής απόφασης της ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της σύμφωνα με τον Κανονισμό ΕΕΜ.

Ουσιαστικά, με την καθιέρωση αυτού του μηχανισμού θεσπίζεται ένας εξωδικαστικός έλεγχος των εποπτικών αποφάσεων επιβολής κυρώσεων και γενικότερα των εποπτικών αποφάσεων που εκδίδει η ΕΚΤ, ο οποίος εξασφαλίζει αφενός οικονομία χρόνου και χρήματος για τους θιγόμενους στο μέτρο που αν η εποπτική απόφαση επιβολής διοικητικών κυρώσεων παραβαίνει τον Κανονισμό θα αντικατασταθεί χωρίς τη περαιτέρω χρονοβόρα διαδικασία που συνεπάγεται η άσκηση ένδικων βοηθημάτων και αφετέρου δίνεται η δυνατότητα στην ΕΚΤ να διορθώσει εγκαίρως τις οποίες παραβάσεις του Κανονισμού ΕΕΜ ενέχει η υπό εξέταση απόφαση.

Βεβαίως, η παρ.8 του άρθρου 24 του Κανονισμού ΕΕΜ ορίζει με σαφήνεια πως η κατάθεση αιτήματος επανεξέτασης του θιγόμενου προσώπου, δεν αναστέλλει την εκτέλεση της εν λόγω απόφασης. Ωστόσο, το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ δύναται να κρίνει πως συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι και να ζητήσει, κατόπιν σχετικής πρότασης του διοικητικού συμβουλίου επανεξέτασης, την αναστολή εκτέλεσης της εξεταζόμενης απόφασης¹⁶⁰.

Επιπλέον, ως προς τον τύπο αυτών των πράξεων, τόσο η γνωμοδότηση του Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης όσο και το νέο σχέδιο απόφασης του εποπτικού συμβουλίου, αλλά και η τελική απόφαση θα πρέπει να είναι έγγραφες, αιτιολογημένες και θα πρέπει να κοινοποιηθούν στα ενδιαφερόμενα μέρη¹⁶¹.

Δ2.3. Οι πρόσφατες δραστηριότητες του Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης

Το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης άρχισε τις εργασίες του τον Σεπτέμβριο του 2014 και μέχρι τις αρχές του 2015 έχει λάβει τρεις αιτήσεις επανεξέτασης εποπτικών αποφάσεων της ΕΚΤ σχετικά με τον προσδιορισμό της σημασίας εποπτευόμενων οντοτήτων. Οι σημαντικές εποπτευόμενες οντότητες υποστήριξαν, για διαφορετικούς λόγους, ότι δεν θα έπρεπε να θεωρηθούν σημαντικές και ζήτησαν από το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης να επανεξετάσει την αξιολόγηση της ΕΚΤ. Το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης μέχρι σήμερα δεν έχει επιληφθεί απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων στο μέτρο που δεν έχει εκδοθεί μέχρι στιγμής εις βάρος εποπτευόμενης οντότητας τέτοια απόφαση¹⁶².

Δ2.4. Το κόστος της επανεξέτασης

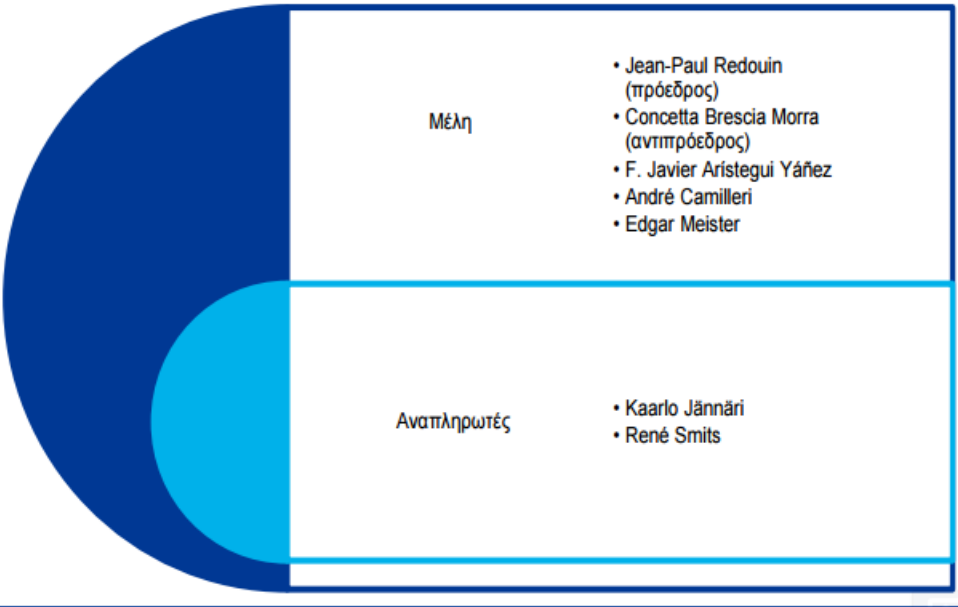
¹⁶⁰ Βλέπε άρθρο 24 παρ.8 του Κανονισμού ΕΕΜ

¹⁶¹ Ως προς το έργο και τη λειτουργία του Συμβουλίου Επανεξέτασης βλέπε Ετήσια Έκθεση της ΕΚΤ για την εποπτική δραστηριότητα της (2015), σελ.20-23

¹⁶² Βλέπε Ετήσια Έκθεση της ΕΚΤ για την εποπτική δραστηριότητα της (2015), σελ. 22

Όσον αφορά το κόστος της επανεξέτασης, η απόφαση ΕΚΤ/2014/16 ορίζει ότι το ποσό πρέπει να καλύπτει τις εύλογες δαπάνες που πραγματοποιούνται για την επανεξέταση της εποπτικής απόφασης. Η ΕΚΤ κατήρτισε μεθοδολογία υπολογισμού των δαπανών, σύμφωνα με την οποία οι αιτούντες, κατ' αρχήν, καταβάλλουν στην ΕΚΤ ένα ποσοστό των συνολικών δαπανών. Ωστόσο, αν κατόπιν της αίτησης επανεξέτασης το Διοικητικό Συμβούλιο καταργήσει ή τροποποιήσει την αρχική απόφαση της ΕΚΤ, ο αιτών δεν βαρύνεται με δαπάνες. Σε αυτές τις περιπτώσεις η ΕΚΤ καλύπτει τις δαπάνες που βαρύνουν τον αιτούντα για την επανεξέταση, εκτός αν αυτές οι δαπάνες κριθούν δυσανάλογες, στην οποία περίπτωση βαρύνουν τον αιτούντα.

Σύνθεση Διοικητικού Συμβουλίου Επανεξέτασης



Δ3.Ο δικαστικός έλεγχος της εποπτικής απόφασης

Παράλληλα με την άσκηση του αιτήματος επανεξέτασης της εποπτικής απόφασης στην ΕΚΤ, τα θιγόμενα πρόσωπα δύναται να ζητήσουν και δικαστική προστασία κατά της εν λόγω απόφασης. Η δικαστική αναθεώρηση των εποπτικών αποφάσεων αποτελεί μια καθαρά δικονομική μορφή προστασίας, ιδωμένη από την πλευρά των προσώπων που θίγονται από αυτές. Νομική βάση της είναι οι δικονομικές διατάξεις και τα θεμελιωμένα σε αυτές ένδικα βοηθήματα που εγγυώνται τον έλεγχο νομιμότητας και τη διόρθωση των πλημμελειών των εποπτικών αποφάσεων από τον νόμιμο δικαστή, διασφαλίζοντας έτσι το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας των εποπτευόμενων και των τρίτων που θίγονται άμεσα και ατομικά από την εποπτική απόφαση της ΕΚΤ. Η κρίση των διαφορών αυτών ανατίθεται στα αρμόδια δικαστήρια, τα οποία αναλαμβάνουν να αποκαταστήσουν τις νομικές αυθαιρεσίες.

Ε. Ο δικαστικός έλεγχος των οργάνων της ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ

Ε1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Ε1.1. Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας ως γενική αρχή και θεμελιώδες δικαίωμα στην ενωσιακή έννομη τάξη

Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (principe de la protection, juridictionnelle effective, principle of effective juridical protection), αποτελεί ή πρέπει να αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο κάθε δικαιοδοτικού συστήματος¹⁶³.

¹⁶³ Βλέπε Βηλαρά (2003), σελ.9 επ. και Δημητρακόπουλο (2014), σελ.273 επ. για περαιτέρω ανάλυση της αρχής ένδικης προστασίας

Η αρχή αυτή συγκαταλέγεται μεταξύ των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου και θεμελιώνεται στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών καθώς και στις διατάξεις των άρθρων 6 και 13 της ΕΣΔΑ, τα οποία την καθιερώνουν ρητά¹⁶⁴. Η ίδια αρχή επιβεβαιώθηκε πρόσφατα και στο άρθρο 47 του Χάρτη σύμφωνα με το οποίο κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής¹⁶⁵ προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου. Κάθε πρόσωπο έχει το δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως.

Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας δεν εξαντλείται στην κατοχύρωση της τυπικής, μόνο, δυνατότητας πρόσβασης στα δικαστήρια, αλλά περιλαμβάνει και την αξίωση απόδοσης ουσιαστικής δικαιοσύνης, δηλαδή προϋποθέτει πλήρη, έγκαιρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία. Ο φορέας του ουσιαστικού δικαιώματος δικαιούται να προσφύγει στη δικαιοσύνη ζητώντας την προστασία του θιγόμενου δικαιώματός του, ασκώντας τα προσήκοντα ένδικα βοηθήματα¹⁶⁶. Η νομοθεσία δεν επιτρέπεται να απαγορεύει την πρόσβαση στα δικαστήρια για ορισμένες διαφορές ή υποθέσεις και έτσι να αποστερήσει τον ενδιαφερόμενο να αξιώσει από το κράτος να του θέσει στη διάθεσή του δικαστήριο και διαδικασία, προκειμένου αυτός να προστατευτεί.

Βασική συνιστώσα του δικαιώματος της ένδικης προστασίας αποτελεί και η αναγκαιότητα για ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο. Η δικαστική ανεξαρτησία προϋποθέτει τη διαμόρφωση της δικαστικής κρίσης ανεπηρέαστης από ιεραρχικές ή άλλες σχέσεις με λοιπά όργανα και φορείς κρατικής εξουσίας, αμεροληψία και έλλειψη οιασδήποτε προκατάληψης εναντίον διαδίκου ή ιδιαίτερη σχέση του δικαστή με κάποιον εξ αυτών. Η κατοχύρωση του δικαιώματος «δίκαιης δίκης» αποτελεί το δικαίωμα αναφοράς του άρθρου 6 ΕΣΔΑ.

Επίσης, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας περιλαμβάνει και προστατεύει αυτοτελώς και το δικονομικό δικαίωμα της δικαστικής ακρόασης, στο οποίο εμπεριέχεται το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο και το δικαίωμα της εκατέρωθεν ακρόασης. Το δικαίωμα ακρόασης εμπεριέχει και το δικαίωμα κάθε διαδίκου να κληθεί στη συνεδρίαση του δικαστηρίου για την εκδίκαση της υπόθεσής του και μάλιστα να του δοθεί εύλογος χρόνος να προετοιμαστεί.

Για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος, η δικαστική προστασία θα πρέπει να συνοδεύεται από ένα πλέγμα διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως η εύλογη διάρκεια εκδίκασης της υπόθεσης και η λογική επιβάρυνση των διαδίκων με τα διαδικαστικά έξοδα.

Τέλος, τονίζεται πως το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας δεν αναφέρεται στο βάσιμο, αλλά στο παραδεκτό της προσφυγής στο δικαστήριο. Η άσκησή του δεν εγγυάται την έκδοση ευνοϊκής απόφασης εκ μέρους του δικαστηρίου, αλλά μόνο την ελεύθερη πρόσβαση σε αυτό. Σύμφωνα με παλαιότερες θεωρίες, οι προσφεύγοντες στο δικαστήριο έχουν αξίωση παροχής έννομης προστασίας με τη μορφή ευνοϊκής αποφάσεως. Η θεωρία αυτή στην απόλυτη μορφή της έχει εγκαταλειφθεί.

E1.2 Η ένδικη προστασία των ιδιωτών σε ενωσιακό επίπεδο

Η ΕΕ αποτελεί Ένωση Δικαίου και υπό την έννοια αυτή ούτε τα κράτη μέλη της, ούτε τα θεσμικά όργανα της διαφεύγουν του ελέγχου συμφωνίας των πράξεων τους προς το βασικό καταστατικό χάρτη αυτής που αποτελούν οι Συνθήκες¹⁶⁷. Προς το σκοπό αυτό, η ΣΛΕΕ, έχει εγκαθιδρύσει σύστημα δικαστικής προστασίας εντός της ΕΕ που αποσκοπεί στην εξασφάλιση της τήρησης του δικαίου της ΕΕ από τα ενωσιακά όργανα, από τα κράτη μέλη καθώς και από τους ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, επί των οποίων εφαρμόζεται το δίκαιο αυτό¹⁶⁸. Το ενωσιακό σύστημα

¹⁶⁴ ΔΕΚ ιδίως απόφαση της 23.4.1986, **Les Verts κατά Κοινοβουλίου**, 294/83, σκέψη 23 και απόφαση 15.5.1986, **Johnston**, 222/84, σκέψη 18.

¹⁶⁵ Η απόδοση του γαλλικού όρου («recours effectif») με τον όρο («αποτελεσματική προσφυγή») είναι ορθότερη. Βλέπε και **Βηλαρά (2003)**, σελ.10-11 με αφορμή την απόδοση στην ελληνική γλώσσα του ίδιου γαλλικού όρου που μνημονεύει το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ

¹⁶⁶ Βλέπε **Χρυσόγονο (2002)**, σελ.408

¹⁶⁷ Βλέπε και νομολογία ΔΕΚ, ιδίως απόφαση 23.4.1986, 294/83, **Les Verts κατά Κοινοβουλίου**, σκέψη 23

¹⁶⁸ Βλέπε **Tridimas (2001)**, σελ.301-322

δικαστικής προστασίας αποτελείται από ένα σύνολο ένδικων βοηθημάτων¹⁶⁹, τα οποία ασκούνται κατά κανόνα ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ και των επιμέρους δικαστηρίων που αυτό περιλαμβάνει. Η ενωσιακή έννομη τάξη εισάγει ένα σχεδόν πλήρες σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών για την δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που η ενωσιακή έννομη τάξη αναγνωρίζει στα κράτη μέλη και στους "πολίτες της Ένωσης", καθώς και για την τήρηση των υποχρεώσεων που επιβάλλει στα κράτη μέλη και τα θεσμικά ενωσιακά όργανα.

Όσον αφορά τους ιδιώτες, η ένδικη προστασία τους θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ατελής. Χαρακτηριστικά αποκαλούνται ως απλοί ή συνήθεις αιτούντες καθώς η νομιμοποίησή τους να ασκήσουν ένδικα βοηθήματα στην ενωσιακή έννομη τάξη είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Ο ιδιώτης, είτε φυσικό είτε νομικό πρόσωπο, νομιμοποιείται να προσβάλλει παραδεκτώς μόνο τις αποφάσεις των οποίων είναι αποδέκτης καθώς και τις αποφάσεις που τον αφορούν άμεσα και ατομικά. Στόχος του νομοθέτη είναι να αποφύγει τη δυνατότητα προσβολής από ιδιώτες των "αληθινών" Κανονισμών, δηλαδή των πράξεων γενικού χαρακτήρα και αφετέρου να αποκλείσει την υιοθέτηση από τα ενωσιακά όργανα "ψευδοκανονισμών" που υποκρύπτουν, στην ουσία, ατομικές αποφάσεις με στόχο την παρακώλυση ή την αδυναμία προσβολής με αίτηση ακύρωσης των εν λόγω αποφάσεων από ιδιώτες. Δηλαδή, η δικαστική προστασία των ιδιωτών πρέπει να εξασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση αμφισβήτησης της νομιμότητας ατομικής πράξης άσχετα με τη νομική μορφή την οποία, η πράξη αυτή περιβάλλεται.

Τα κυριότερα ένδικα βοηθήματα που έχει σε αυτή την περίπτωση ο ιδιώτης στη διάθεσή του είναι η προσφυγή ακυρώσεως (ευθεία ακυρωτική προσφυγή) του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η Προσφυγή κατά Παραλείψεως του άρθρου 265 ΣΛΕΕ, η ένσταση Παρανομίας του άρθρου 277 ΣΛΕΕ, η αγωγή Αποζημιώσεως του άρθρου 340 ΣΛΕΕ καθώς και ο έλεγχος του κύρους των ενωσιακών πράξεων μέσω της προδικαστικής παραπομπής βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Ε1.3. Η ένδικη προστασία των ιδιωτών σε εθνικό επίπεδο.

Πέραν όμως της ενωσιακής έννομης τάξης, το δικαίο της ΕΕ ισχύει και εφαρμόζεται και εντός της εθνικής έννομης τάξης των κρατών μελών του. Το δικαίωμα της ένδικης προστασίας σε εθνικό επίπεδο έναντι παραβάσεων του δικαίου της ΕΕ, ρυθμίζεται από την εθνική νομοθεσία των κρατών μελών, η υποχρέωση όμως παροχής αυτής απορρέει ως προς το πλείστον από την ενωσιακή έννομη τάξη.

Συνεπώς, εντός κάθε κράτους μέλους απαιτείται η ύπαρξη εθνικού συστήματος δικαστικής προστασίας δυνάμει του οποίου θα αναγνωρίζεται και θα παρέχεται το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας σε εκείνους, οι οποίοι βλάπτονται από πράξεις, υλικές ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων των κρατών μελών είτε αυτές λαμβάνονται κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου είτε αποτελούν παραβίαση των διατάξεών αυτού¹⁷⁰.

Ειδικότερα, τα δικαιώματα των ιδιωτών μπορούν να θιγούν από την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ εντός της εθνικής έννομης τάξης κατά δύο τρόπους. Πρώτον, λόγω της ορθής εφαρμογής, από την πλευρά των εθνικών αρχών, διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες όμως περιέχουν νομικό σφάλμα. Όπως για παράδειγμα, όταν οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους εφαρμόζουν ορθά έναν Κανονισμό της Ένωσης, ο οποίος έχει εκδοθεί από το Συμβούλιο κατά παράβαση λόγω χάριν της αρχής της αναλογικότητας. Δεύτερον, τα δικαιώματα των ιδιωτών είναι δυνατόν να θιγούν από την εκ μέρους των αρχών των κρατών μελών εσφαλμένη εφαρμογή της ορθής ενωσιακής διάταξης.

Σε αμφότερες περιπτώσεις, ο ιδιώτης δεν έχει το δικαίωμα να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ένωσης, διότι στην πρώτη περίπτωση οι ιδιώτες δεν νομιμοποιούνται να ασκήσουν καταρχήν αίτηση ακυρώσεως κατά Κανονισμού¹⁷¹ και στη δεύτερη περίπτωση διότι οι πράξεις των αρχών των κρατών μελών δεν προσβάλλονται ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ, αλλά ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παρέχουν δικαστική προστασία εντός της εθνικής έννομης τάξης τους έναντι παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου όπως οι δύο ως άνω περιγραφόμενες μορφές, διασφαλίζοντας την αποτελεσματική προστασία των θιγόμενων.

¹⁶⁹ Ορθότερος ο όρος ένδικο βοήθημα από τον όρο ένδικο μέσο, Βλέπε σχετικά και Παυλόπουλο (1993)

¹⁷⁰ Για περαιτέρω ανάλυση βλέπε Κανελλόπουλο (2010), σελ.349 επ.

¹⁷¹ Άρθρο 263 ΣΛΕΕ

Συνεπώς, στο πλαίσιο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου είτε από τα ενωσιακά είτε από τα εθνικά όργανα, υφίστανται σε κάθε περίπτωση η δυνατότητα παροχής ένδικης προστασίας των ιδιωτών σε ενωσιακό ή εθνικό επίπεδο και σε ορισμένες περιπτώσεις σωρευτικά.

Ε2. Η λογοδοσία των οργάνων της ΕΚΤ μέσω της δικαστικής εξουσίας

Η ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων και εξουσιών που της ανέθεσε ο Κανονισμός ΕΕΜ εκδίδει νομικά δεσμευτικές αποφάσεις συμπεριλαμβανόμενων και αποφάσεων επιβολής διοικητικών κυρώσεων στις εποπτευόμενες οντότητες. Οι εν λόγω εποπτικές αποφάσεις της, μολονότι διαθέτουν άμεση ισχύ και δεσμεύουν τους αποδέκτες τους ως προς το σύνολο του περιεχομένου τους, εντούτοις δεν έχουν γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, αλλά ρυθμίζουν ατομικές περιπτώσεις. Όπως προαναφέρθηκε, οι αποφάσεις, πρέπει να είναι αιτιολογημένες και λαμβάνονται κατά κανόνα με τη διαδικασία μη διατύπωσης αντίρρησης από το Διοικητικό Συμβούλιο εντός δέκα ημερών κατόπιν υποβολής ολοκληρωμένου σχεδίου απόφασης από το Εποπτικό Συμβούλιο. Κύρια χαρακτηριστικά των ατομικών αποφάσεων επιβολής διοικητικών κυρώσεων στις εποπτευόμενες οντότητες είναι το τεκμήριο νομιμότητας¹⁷² και η εκτελεστικότητα τους¹⁷³.

Σύμφωνα με το τεκμήριο της νομιμότητας, η ατομική απόφαση της ΕΚΤ με την οποία επιβάλλονται κυρώσεις, από την έναρξη ισχύος της έως την ακύρωσή της με δικαστική απόφαση ή την ανάκλησή της ή την κατάργησή της παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματα της, ανεξάρτητα από τυχόν νομική πλημμέλεια. Επομένως, ατομικές πράξεις της ΕΚΤ που εκδίδει στο πλαίσιο του ΕΕΜ κατά την άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου των εποπτευόμενων οντοτήτων ισχύουν και παράγουν όλα τα έννομα αποτελέσματα τους, ακόμα και αν παραβιάζουν κανόνες δικαίου σε βάρος της αρχής της νομιμότητας, αν δεν προσβληθούν ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων, μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες με το προβλεπόμενο ένδικο βοήθημα. Σε περίπτωση που παρέλθει άπρακτη η προθεσμία προσβολής των ατομικών πράξεων, αυτές καθίστανται απόλυτα απρόσβλητες και έγκυρες, παρά την τυχόν έκδοσή τους κατά παράβαση του Κανονισμού ΕΕΜ και της σχετικής ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της εκτελεστικότητας των αποφάσεων επιβολής των διοικητικών κυρώσεων που επιβάλλει η ΕΚΤ στα πλαίσια της κατασταλτικής-κυρωτικής αρμοδιότητας της είναι πως οι αποφάσεις που υποχρεώνουν τις εποπτευόμενες οντότητες σε χρηματική παροχή-πρόστιμο, είναι εκτελεστοί τίτλοι, χωρίς να μεσολαβεί και έκδοση σχετικής δικαστικής απόφασης, βάσει των οποίων μπορεί να χωρήσει αναγκαστική εκτέλεση¹⁷⁴ κατά της περιουσίας της εποπτευόμενης υπόχρεης οντότητας.

Ο έλεγχος αυτών των αποφάσεων της ΕΚΤ και των οργάνων της καθίσταται ευχερής με τη δυνατότητα των εποπτευόμενων όσο των τρίτων που η εν λόγω απόφαση τους αφορά άμεσα και ατομικά να προσφύγουν στους προβλεπόμενους δικαστικούς μηχανισμούς επίλυσης των εποπτικών διαφορών, εφόσον προσβάλλονται τα έννομα συμφέροντά τους. Το γεγονός ότι οι αποφάσεις επιβολής διοικητικών κυρώσεων της ΕΚΤ επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό τα συμφέροντά των προσώπων αυτών καθιστά απαραίτητη τη λογοδοσία των οργάνων της προς αυτά μέσω της δικαστικής εξουσίας ως ένας επιπλέον μηχανισμός διασφάλισης της νομιμότητας της δράσης της ΕΚΤ.

Ο δικαστικός έλεγχος των εποπτικών αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις στις εποπτευόμενες οντότητες διακρίνεται στη δικαστική αναθεώρηση των εποπτικών αποφάσεων και στην εποπτική ευθύνη προς αποκατάσταση της ζημίας που προκαλείται από αυτές. Η μεν δικαστική αναθεώρηση εξασφαλίζει τον έλεγχο της νομιμότητας της διαδικασίας λήψης και του περιεχομένου της απόφασης, ενώ η εποπτική ευθύνη προς αποζημίωση παρέχει τη δυνατότητα αποζημίωσης στα πρόσωπα που ζημιώθηκαν από πλημμελείς εποπτικές συμπεριφορές.

Ε3. Ο δικαστικός έλεγχος αναλογικότητας των μέτρων που λαμβάνει η ΕΚΤ κατά την εποπτική διαδικασία

¹⁷² Η χρήση του όρου τεκμήριο δεν είναι δόκιμη και τείνει να εγκαταλειφθεί ο χαρακτηρισμός αυτός. Βλέπε Δακτόγλου (2004), σελ.355 επ. και μονογραφίες Δεληκωστόπουλο (1968) και Σιούτη (1994)

¹⁷³ Ως προς την εκτελεστικότητα αυτών των αποφάσεων και τα άμεσα έννομα αποτελέσματα που παράγουν βλέπε Δακτόγλου (2004), σελ.273 επ.

¹⁷⁴ Βλέπε διατάξεις του 299 ΣΛΕΕ

Η ΕΚΤ, ως εποπτική αρχή, κατά τη διεύρυνση εικαζόμενων παραβάσεων από εποπτευόμενη οντότητα, δύναται να αποφασίσει τη διεξαγωγή επιτόπιου ελέγχου, προκειμένου να συλλέξει αποδείξεις για την πιθανολογημένη παράβαση. Η εξουσία διεξαγωγής επιτόπιας επιθεώρησης αποτελεί μια εκ των εποπτικών εξουσιών που παρέχει ο Κανονισμός ΕΕΜ στην ΕΚΤ για την αποτελεσματική άσκηση των καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί.

Η παρ.1 και 2 του άρθρου 12 του Κανονισμού ΕΕΜ προβλέπει τη δυνατότητα της ΕΚΤ να εκδώσει απόφαση για την διεξαγωγή επιτόπιου ελέγχου στις εποπτευόμενες οντότητες, ήτοι σε πιστωτικά ιδρύματα, εταιρίες χρηματοπιστωτικών συμμετοχών, μεικτές χρηματοοικονομικές εταιρίες συμμετοχών και σε εταιρείες μεικτής δραστηριότητας καθώς και σε όποια άλλη επιχείρηση υπάγεται στην ενοποιημένη εποπτεία της ΕΚΤ¹⁷⁵. Λόγω της φύσης της έρευνας δεν απαιτείται προηγούμενη προειδοποίηση της επιχείρησης, ωστόσο η ΕΚΤ υποχρεούται να ενημερώσει σχετικώς την οικεία ΕΑΑ για τις ενέργειες που πρόκειται να προβεί.

Η διεξαγωγή της έρευνας πραγματοποιείται υπό την εποπτεία και τον συντονισμό της ΕΚΤ από εξειδικευμένο προσωπικό της, συνεπικουρούμενη από την οικεία ΕΑΑ ή εντεταλμένα από αυτήν πρόσωπα. Για την διεξαγωγή του επιτόπιου ελέγχου, η ΕΚΤ μπορεί να ζητήσει τη συνδρομή των οικείων εθνικών αρχών και υπηρεσιών και σε περίπτωση άρνησης ή παρεμπόδισης με οποιονδήποτε τρόπο των εντεταλμένων αρχών ελέγχου στην άσκηση των καθηκόντων τους, μπορεί να ζητηθεί μέχρι και η συνδρομή των εισαγγελικών αρχών καθώς και κάθε άλλης αρμόδιας αρχής του οικείου κράτους.

Κατά την διεξαγωγή της επιτόπιας επιθεώρησης οι εντεταλμένες τον έλεγχο αρχές διαθέτουν ευρύτατες εξουσίες, προκειμένου να συλλέξουν αποδείξεις για πιθανολογούμενες παραβάσεις στον τόπο όπου ανευρίσκονται συνήθως αυτές, δηλαδή στους χώρους ασκήσεως της δραστηριότητας της υπό έρευνα οντότητας. Οι βασικότερες ενέργειες στις οποίες προβαίνουν είναι ότι κατάσχουν έγγραφα, σφραγίζουν βιβλία όσο διαρκεί η έρευνα, λαμβάνουν καταθέσεις και ζητούν εξηγήσεις από μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, διευθύνοντες σύμβουλους, μέλη του προσωπικού και γενικότερα από τους εντεταλμένους τη διοίκηση ή διαχείριση της υποπτευόμενης οντότητας για τα γεγονότα ή τα έγγραφα που σχετίζονται με το αντικείμενο της έρευνας.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την διεξαγωγή της επιτόπιας επιθεώρησης, εφόσον το προβλέπει και η σχετική εθνική νομοθεσία, είναι να ζητήσει η ΕΚΤ την άδεια της οικείας δικαστικής αρχής του κράτους που εδρεύει η υπό έρευνα επιχείρηση¹⁷⁶. Ιδίως πρέπει να ζητείται η εν λόγω δικαστική άδεια, εφόσον ο επιτόπιος έλεγχος αφορά πιθανολογούμενη παράβαση της εποπτευόμενης οντότητας επί των νομικών πράξεων που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παρ.3 του άρθρου 4 του Κανονισμού ΕΕΜ (πχ. παραβίαση Κανονισμών ή εθνικής νομοθεσίας μεταφοράς Οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη).

Σύμφωνα με την παρ.2 του άρθρου 13 του Κανονισμού ΕΕΜ, η εθνική δικαστική αρχή θα πρέπει να περιοριστεί μόνο στον έλεγχο της γνησιότητας της σχετικής απόφασης της ΕΚΤ καθώς και στο κατά πόσο τα σχεδιαζόμενα αναγκαστικά μέτρα είναι αυθαίρετα ή υπερβολικά σε σχέση με το αντικείμενο της επιθεώρησης. Η αρμόδια εθνική δικαστική αρχή, δύναται να ζητηθεί από την ΕΚΤ λεπτομερείς εξηγήσεις, ιδίως ως προς τους λόγους που έχει η ΕΚΤ να υποπτεύεται ότι έχει διαπραχθεί παράβαση των εν λόγω νομικών πράξεων, τη σοβαρότητα της εικαζόμενης παραβάσης καθώς και τη φύση της συμμετοχής του προσώπου στο οποίο επιβάλλονται τα αναγκαστικά μέτρα, αποκλειόμενης, εν τούτοις, της υποχρέωσης ελέγχου της νομιμότητας της απόφασης της ΕΚΤ για διενέργεια επιτόπιου ελέγχου.

Η εθνική δικαστική αρχή δεν έχει τη δυνατότητα να επανεξετάσει την αναγκαιότητα διεξαγωγής της επιθεώρησης, ούτε να ζητήσει να της παρασχεθούν πληροφορίες του φακέλου της ΕΚΤ που την οδήγησαν στην απόφαση να διεξάγει τον επιτόπιο έλεγχο. Αρμόδιο δικαστήριο για την επανεξέταση της απόφασης της ΕΚΤ είναι αποκλειστικά και μόνο το Δικαστήριο της ΕΕ.

Ε4. Ο δικαστικός έλεγχος των οργάνων της ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ

Ε4.1. Τα ένδικα βοηθήματα κατά των εποπτικών αποφάσεων επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ

¹⁷⁵ Κατά το παρ.1 στοιχείο ζ του άρθρου 4

¹⁷⁶ Άρθρο 13 παρ. 1 και 2 του Κανονισμού ΕΕΜ

Τα κυριότερα ένδικα βοηθήματα με τα οποία μπορεί να ασκηθεί ο δικαστικός έλεγχος των εποπτικών αποφάσεων επιβολής των διοικητικών κυρώσεων που εκδίδει η ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ είναι τα ακόλουθα:

α) Η προσφυγή ακυρώσεως στην ενωσιακή έννομη τάξη

Η προσφυγή ακυρώσεως αποτελεί το σημαντικότερο ένδικο βοήθημα με το οποίο μπορεί να αμφισβητηθεί η νομιμότητά της εποπτικής απόφασης που εξέδωσε η ΕΚΤ. Πρόκειται για ένα αυτοτελές και αυτόνομο ένδικο βοήθημα σε σχέση με τα υπόλοιπα ένδικα βοηθήματα του συστήματος ένδικης προστασίας της ΕΕ, που αποβλέπει στην ακύρωση δηλαδή στην εξαφάνιση από την ενωσιακή έννομη τάξη της προσβαλλόμενης απόφασης λόγω κάποιου νομικού σφάλματος της. Συνεπώς, το ένδικο βοήθημα του 263 της ΣΛΕΕ έχει διαπλαστικό χαρακτήρα, αφού αίτημα της ακυρώσεως είναι η κήρυξη και μόνο της ακυρότητας της προσβαλλόμενης απόφασης¹⁷⁷.

Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση (60) του Κανονισμού ΕΕΜ και την πρώτη παράγραφο του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο της ΕΕ δύναται να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας επί των οριστικών εποπτικών αποφάσεων της ΕΚΤ και γενικότερα επί των νομικών πράξεών της (πλην των μη δεσμευτικών συστάσεων και γνωμών), οι οποίες παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.

Προκειμένου, να ακυρωθεί απόφαση επιβολής διοικητικών κυρώσεων που εκδόθηκε στο πλαίσιο του ΕΕΜ, θα πρέπει να συντρέχει τουλάχιστον ένας εκ των αναφερόμενων λόγων στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, ήτοι αναρμοδιότητα του οργάνου της ΕΚΤ που εξέδωσε την απόφαση, παράβαση ουσιώδους τύπου¹⁷⁸, παράβαση των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα του ενωσιακού δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή και κατάχρηση εξουσίας¹⁷⁹.

Αναλυτικότερα, ένας σημαντικός λόγος ακύρωσης μιας εποπτικής απόφασης είναι η έλλειψη αρμοδιότητας, δηλαδή η επιβολή από την ΕΚΤ διοικητικών κυρώσεων για παραβάσεις που δεν ανήκουν ωστόσο στο πεδίο αρμοδιότητας της¹⁸⁰. Επίσης, περίπτωση αναρμοδιότητας συντρέχει στη περίπτωση που εκδόθηκε η σχετική απόφαση από αναρμόδιο όργανο της ΕΚΤ ή με διαδικασία διαφορετική από την προβλεπόμενη.

Η παράβαση ουσιώδους τύπου αποτελεί έναν, επίσης, λόγο ακύρωσης μιας εποπτικής απόφασης της ΕΚΤ. Για παράδειγμα, παράβαση ουσιώδους τύπου είναι η μη τήρηση των διατάξεων του Κανονισμού ΕΕΜ και των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου σχετικά με τον τύπο εκδόσεως της εποπτικής απόφασης της ΕΚΤ. Ο τύπος μιας απόφασης περιλαμβάνει τη διαδικασία συντάξεως και ψήφισης αυτής, τη συμμετοχή των αρμόδιων οργάνων στη λήψη της απόφασης κατά την εποπτική διαδικασία, την αιτιολόγηση της, την δημοσίευση και την κοινοποίηση της στα ενδιαφερόμενα μέρη¹⁸¹.

Ουσιώδης είναι ο τύπος, όταν το περιεχόμενο της απόφασης θα μπορούσε να ήταν διαφορετικό, αν είχε τηρηθεί ο επιβαλλόμενος τύπος και λόγω της μη τηρησεώς του, καθίστανται δυσχερής ή αδύνατος ο έλεγχος από το Δικαστήριο ή η εφαρμογή της απόφασης από τους αποδέκτες της. Σε αυτή την κατηγορία ανήκει και η περίπτωση, όπου η ΕΚΤ στα πλαίσια των εποπτικών καθηκόντων της εξέδωσε απόφαση επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε εποπτευόμενη οντότητα κατά παράβαση του δικαιώματος ακροάσεως, χωρίς προηγουμένως να δοθεί η ευχέρεια στην υποπτευόμενη οντότητα να λάβει γνώση του φακέλου και να αναπτύξει τις απόψεις της. Αν η λόγω οντότητα δεν είχε στερηθεί του δικαιώματος ακροάσεως, πιθανόν να είχε ανατρέψει τις εις βάρος της κατηγορίες και να είχε πείσει με τα επιχειρήματά της την ΕΚΤ, οπότε το περιεχόμενο της απόφασης ενδεχομένως να ήταν διαφορετικό.

¹⁷⁷ Αναλυτικότερα βλέπε Χαρίση (2009), σελ.289-292, Κανελλόπουλο (2010) σελ.362 επ.

¹⁷⁸ Ως προς τη ακύρωση ενωσιακής πράξης λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου βλέπε ανάλυση Κανελλόπουλο (2010), σελ.384-385.

¹⁷⁹ Η κατάχρηση εξουσίας διαμορφώθηκε από το γαλλικό διοικητικό δίκαιο και είναι εννοιολογικά δυνατή μόνο όταν το αποφασίζον όργανο έχει διακριτική ευχέρεια να επιλέξει μεταξύ διαφόρων τρόπων ενέργειας ή να απόσχει από κάθε ενέργεια, Αναλυτικότερα βλέπε Δακτόγλου (2004), σελ.224-226 και Κανελλόπουλο (2010), σελ.401-404.

¹⁸⁰ Αρμόδιο να επιβάλλει αυτές είναι άλλο ενωσιακό όργανο ή οι εθνικές αρχές.

¹⁸¹ Ως προς τον τύπο της εποπτικής απόφασης βλέπε και Δακτόγλου (2004), σελ.319 επ. και Κανελλόπουλο (2010), σελ 387-388

Επίσης, παράβαση ουσιώδους τύπου συνιστά η μη αιτιολογία της ατομικής απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων στην εποπτευόμενη οντότητα στο μέτρο που η εν λόγω απόφαση είναι βλαπτική για τον αποδέκτη της και ως εκ τούτου η αιτιολογία της είναι απαραίτητη, ώστε να επιτραπεί στο Δικαστήριο να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας επί της αποφάσεως και να παρασχεθούν στον ενδιαφερόμενο ικανές ενδείξεις ως προς το αν η απόφαση έχει επαρκές έρεισμα ή αν ενδεχομένως πάσχει από ελάττωμα, λόγω του οποίου θα μπορούσε να αμφισβητηθεί η νομιμότητά της¹⁸².

Ένας ακόμα σημαντικός λόγος ακύρωσης μιας εποπτικής απόφασης της ΕΚΤ είναι η παράβαση των διατάξεων της ΣΛΕΕ ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της. Βάσει της παρ.6 του άρθρου 127 της ΣΛΕΕ ανατέθηκαν με τον Κανονισμό ΕΕΜ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία ορισμένων φορέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Στο πλαίσιο αυτών των καθηκόντων της, ο Κανονισμός ΕΕΜ ανέθεσε συγκεκριμένες εποπτικές εξουσίες στην ΕΚΤ καθορίζοντας τον επιδιωκόμενο σκοπό, τις προϋποθέσεις αλλά και τον τρόπο ασκήσεως αυτών των εξουσιών. Επομένως, κάθε παρέκκλιση της ΕΚΤ κατά την εποπτική διαδικασία ως προς τον σκοπό, τις προϋποθέσεις και τον τρόπο ασκήσεως των εξουσιών της αποτελεί παράβαση του Κανονισμού ΕΕΜ και οδηγεί στην ακύρωση της εποπτικής απόφασης με την οποία επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις.

Η κατάχρηση εξουσίας συνιστά ένα ακόμα λόγο ακυρώσεως μιας απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων της ΕΚΤ. Η ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων που της ανέθεσε ο Κανονισμός ΕΕΜ διαθέτει την εξουσία να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις κατά διακριτική ευχέρεια στις εποπτευόμενες οντότητες για τις προβλεπόμενες από τον Κανονισμό παραβάσεις. Κατάχρηση εξουσίας υπάρχει όταν η ΕΚΤ χρησιμοποιεί τις εξουσίες που της έχουν δοθεί από τον Κανονισμό ΕΕΜ, για να επιτύχει αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο σκοπούς διαφορετικούς από αυτούς για την επίτευξη των οποίων της χορηγήθηκαν. Με τον Κανονισμό ΕΕΜ ανατέθηκαν εποπτικά καθήκοντα στην ΕΚΤ με κυριότερο σκοπό να συμβάλει στην ασφάλεια και την ευρωστία των εποπτευόμενων οντοτήτων με απώτερο στόχο την διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοοικονομικού συστήματος στην ΕΕ και σε κάθε κράτος μέλος. Επομένως κάθε εποπτική απόφαση επιβολής διοικητικών κυρώσεων που εκδίδεται επιδιώκοντας σκοπούς άλλους πέρα των ρητά μνημονευόμενων στόχων του Κανονισμού ΕΕΜ αποτελεί κατάχρηση εξουσίας από μέρους της ΕΚΤ.

Ως προς τον κύκλο των προσώπων που νομιμοποιούνται να ασκήσουν την προσφυγή ακυρώσεως μιας απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων που εκδόθηκε από την ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ, θα πρέπει να γίνει δεκτό πως καταρχάς δικαιούται να προσβάλλει την απόφαση η εποπτευόμενη οντότητα, προς το οποίο η ΕΚΤ απευθύνει την εν λόγω απόφαση καθώς και όποιος τρίτος αποδειξει πειστικά ότι η απόφαση τον αφορά άμεσα και ατομικά¹⁸³.

Τελευταία προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση της αίτησης ακύρωσης από τον ιδιώτη είναι η απόδειξη ότι έχει έννομο συμφέρον για την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης. Η ύπαρξη έννομου συμφέροντος θα πρέπει να συντρέχει, προκειμένου ο ιδιώτης να ασκήσει την αίτηση ακύρωσης παραδεκτά. Η επίκληση μελλοντικού ή ενδεχόμενου έννομου συμφέροντος δεν αρκεί¹⁸⁴. Το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι υπαρκτό και να έχει γεννηθεί κατά τη στιγμή της εγέρσεως της αίτησης ή τουλάχιστον κατά τη συζήτηση αυτής.

Δεν χωρεί αμφιβολία πως η προσφυγή ακύρωσης κατά της απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων από την ΕΚΤ σε εποπτευόμενη οντότητα στο πλαίσιο του ΕΕΜ εξασφαλίζει στον προσφεύγοντα αποτελεσματική δικαστική προστασία. Με την αποδοχή του αιτήματος, η προσβαλλόμενη πράξη κηρύσσεται σύμφωνα με το άρθρο 264 ΣΛΕΕ άκυρη αναδρομικά και δημιουργεί την υποχρέωση για την ΕΚΤ κατά το άρθρο 266 ΣΛΕΕ να λάβει τα αναγκαία μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της ακυρωτικής προσφυγής. Με την προσφυγή ακύρωσης εξασφαλίζεται εξάλλου η ταχύτητα στην ενωσιακή δικαιοσύνη και κατοχυρώνεται η ασφάλεια δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη¹⁸⁵.

¹⁸² Βλέπε και απόφαση ΔΕΚ, 20.3.85, C-41/83, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 46

¹⁸³ Βλέπε και Χριστιανό (2011), σελ.123-125

¹⁸⁴ Πληρέστερη ανάλυση του περιεχόμενου του έννομου συμφέροντος βλέπε Σπηλιωτόπουλο (2006), σελ.82 επ.

¹⁸⁵ Βλέπε και Χριστιανό (2011), σελ.119-120

Το εν λόγω ένδικο βοήθημα ασκείται εντός προθεσμίας δύο μηνών από την κοινοποίηση στον αποδέκτη της ή αν δεν έγινε κοινοποίηση, από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της απόφαση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου σε πρώτο βαθμό και οι αποφάσεις που εκδίδονται επί των προσφυγών από το Γενικό Δικαστήριο υπόκεινται σε αναίρεση ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ (πρώην ΔΕΚ) σε δεύτερο βαθμό, το οποίο όμως θα περιοριστεί μόνο στην εξέταση των νομικών ζητημάτων με του όρους και τους περιορισμούς που προβλέπονται στον Οργανισμό.

β) Η προσφυγή πλήρους δικαιοδοσίας στην ενωσιακή έννομη τάξη

Η προσφυγή πλήρους δικαιοδοσίας αποτελεί ένα σημαντικό ένδικο βοήθημα που μπορεί να ασκήσει τόσο η εποπτευόμενη οντότητα, στην οποία επιβλήθηκαν οι διοικητικές κυρώσεις από την ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ όσο και οι ιδιώτες που θίγονται άμεσα και ατομικά από την εν λόγω απόφαση. Ο αιτών προσφεύγει ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ, σε πρώτο βαθμό, επικαλούμενος λόγους αναρμοδιότητας, παράβασης ουσιώδους τύπου, παράβασης των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου που σχετίζεται με την εφαρμογή της απόφασης ή λόγω κατάχρησης εξουσίας από μέρους της ΕΚΤ.

Η διαφορά από το ένδικο βοήθημα της προσφυγής ακύρωσης συνίσταται στο ότι με την άσκηση του εν λόγω ένδικου βοηθήματος επιδιώκεται όχι μόνον ο έλεγχος της νομιμότητας, αλλά και της σκοπιμότητας της απόφασης¹⁸⁶. Η νομική βάση της προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας είναι το άρθρο 261 της ΣΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο οι κανονισμοί που εκδίδονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, βάσει των Συνθηκών, δύναται να χορηγούν στο Δικαστήριο της ΕΕ πλήρη δικαιοδοσία σχετικά με τις κυρώσεις που προβλέπουν. Η εν λόγω διάταξη συνεπώς αφορά αποκλειστικά και μόνο τις περιπτώσεις, όπου τα ενωσιακά όργανα επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία δραστηριοποιούνται στους αντίστοιχους τομείς ενωσιακής δράσης βάσει Κανονισμού, ο οποίος έχει εκδοθεί από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο και προβλέπει στις διατάξεις του την επιβολή διοικητικών κυρώσεων¹⁸⁷.

Εφόσον, σύμφωνα με το άρθρο 18 του Κανονισμού ΕΕΜ, η ΕΚΤ, δύναται να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση που διαπιστωθεί παράβαση από σημαντική εποπτευόμενη οντότητα των απαιτήσεων που απορρέουν από την άμεσα εφαρμοστέα σχετική ενωσιακή νομοθεσία της ΕΕ ή λόγω της μη συμμόρφωσης μιας σημαντικής ή μιας λιγότερο σημαντικής εποπτευόμενης οντότητας με τις νομικές πράξεις της, θα πρέπει να γίνει δεκτό πως χωρεί κατά των εποπτικών αποφάσεων της ΕΚΤ προσφυγή πλήρους δικαιοδοσίας.

Το Δικαστήριο της ΕΕ διαθέτει πλήρη δικαιοδοσία για τον έλεγχο των αποφάσεων με τις οποίες η ΕΚΤ επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις σε εποπτευόμενη οντότητα. Κατά τον έλεγχο της πλήρους δικαιοδοσίας, το δικαστήριο θα εξετάσει όλα τα σχετικά πραγματικά και νομικά ζητήματα έχοντας την εξουσία να μεταρρυθμίσει σε όλα της τα σημεία, πραγματικά ή νομικά, την προσβαλλόμενη πράξη¹⁸⁸.

Μάλιστα, με αφορμή την απόφαση Menarini Diagnostics κατά Ιταλίας¹⁸⁹ το ΕΔΔΑ παρείχε διευκρινίσεις για το περιεχόμενο της έννοιας του δικαστηρίου «πλήρους δικαιοδοσίας», στην περίπτωση της επιβολής προστίμων από την εθνική αρχή ανταγωνισμού, η οποία έχει ποινικό χαρακτήρα κατά την παρ.1 του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ. Η προσφυγή πλήρους δικαιοδοσίας δεν είναι μια απλή reformatio (τροποποίηση, réforme) της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης-απόφασης, αλλά μια revisio (επανεξέταση, réexamen) της υπόθεσης. Η υπόθεση μεταβιβάζεται στον δικαστή της ΕΕ, ο οποίος ασκεί πλήρη, δηλαδή εξαντλητικό, δικαστικό έλεγχο. Καταρχάς, ασκείται έλεγχος νομιμότητας (παρ.1 του άρθρου 263 ΣΛΕΕ). Παρά την αρχική εντύπωση, ο δικαστής της Ένωσης δεν περιορίζεται μόνο σε νομικά ζητήματα, αλλά δύναται να εξετάσει και την ακρίβεια των αποδεικτικών στοιχείων των οποίων γίνεται επίκληση, την αξιοπιστία και τη συνοχή τους. Επίσης, μπορεί να ελέγξει αν τα στοιχεία που επικαλείται η ΕΚΤ αποτελούν το

¹⁸⁶ Πληρέστερη ανάλυση του ένδικου βοηθήματος της προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας βλέπε **Κανελλόπουλο (2010)**, σελ.438-440

¹⁸⁷ Βλέπε **Βηλαρά (2003)**, σελ.21

¹⁸⁸ Για περαιτέρω ανάλυση βλ. **Κανελλόπουλο (2010)**, σελ.438-439

¹⁸⁹ Βλέπε προαναφερθείσα απόφαση **ΕΔΔΑ 27.9.2011, υπ.αριθμ.43509/08) Menarini Diagnostics κατά Ιταλίας**

σύνολο των κρίσιμων δεδομένων που πρέπει να ληφθούν υπόψη, για να αξιολογηθεί μια περίπλοκη κατάσταση, αν τεκμηριώνονται τα συμπεράσματα που συνάγονται καθώς και αν η ΕΚΤ έχει αιτιολογήσει δεόντως τη σχετική απόφασή της. Συνεπώς, δεν υφίσταται περιθώριο εκτιμήσεως της ΕΚΤ εξαιρούμενο του δικαστικού ελέγχου¹⁹⁰.

Παράλληλα, ως προς τις οικονομικές κυρώσεις, ο δικαστής της Ένωσης διαθέτει απεριόριστη δικαιοδοσία (άρθρο 261 ΣΛΕΕ) υπό στενή έννοια. Στο πλαίσιο λοιπόν αυτής της πλήρους δικαιοδοσίας, ο ενωσιακός δικαστής δύναται, πέραν του απλού ελέγχου νομιμότητας, να υποκαθιστά την ΕΚΤ, προβαίνοντας κατά τη δική του εκτίμηση, και, κατ' επέκταση, να ακυρώνει, να μειώνει ή να αυξάνει τη διοικητική κύρωση που επιβλήθηκε¹⁹¹.

Επομένως, το Γενικό Δικαστήριο της Ένωσης διαθέτει «πλήρη ελεγκτική αρμοδιότητα» τόσο ως προς τα νομικά όσο και ως προς τα πραγματικά ζητήματα σε σχέση με τις αποφάσεις επιβολής διοικητικών προστίμων, όπως επιτάσσει η παρ.2 του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ερμηνευόμενο και εφαρμοζόμενο υπό το φως του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ και της νομολογίας του ΕΔΔΑ¹⁹².

γ. Η άσκηση ανακοπής στην εθνική έννομη τάξη

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της εκτελεστότητας των εποπτικών αποφάσεων με τις οποίες επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις στο πλαίσιο της κατασταλτικής-κυρωτικής αρμοδιότητας της ΕΚΤ στις εποπτευόμενες οντότητες είναι πως αυτές οι αποφάσεις υποχρεώνουν τις εποπτευόμενες οντότητες σε χρηματική παροχή-πρόστιμο και είναι εκτελεστοί τίτλοι (σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 299 της ΣΛΕΕ). Μάλιστα είναι εκτελεστοί χωρίς να απαιτείται η έκδοση σχετικής δικαστικής απόφασης και μπορεί να χωρήσει αναγκαστική εκτέλεση κατά της περιουσίας της υπόχρεης οντότητας.

Η ΕΚΤ κοινοποιεί εντός προθεσμίας πέντε (5) ετών από την ημερομηνία έκδοσης της, την απόφαση στην εποπτευόμενη οντότητα μαζί με χρεωστικό σημείωμα, με το οποίο της επισημαίνει ότι υπάρχει κίνδυνος αφενός να υποχρεωθεί να καταβάλλει τόκους υπερημερίας, αν δεν καταβάλλει το χρηματικό ποσό εμπρόθεσμα και αφετέρου πως δύναται να κινηθεί εναντίον της με τη διαδικασία της αναγκαστικής εκτέλεσης σύμφωνα με το άρθρο 299ΣΛΕΕ, αν δεν καταβληθεί το ποσό της κύρωσης.

Το άρθρο 299 ΣΛΕΕ αναγνωρίζει ως εκτελεστούς τίτλους πράξεις (συμπεριλαμβανόμενων και των αποφάσεων) του Συμβουλίου, της Επιτροπής, αλλά και της ΕΚΤ που επιβάλλουν χρηματικές κυρώσεις εις βάρος προσώπων. Η αναγκαστική εκτέλεση σε αυτή την περίπτωση διέπεται από τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας του συμμετέχοντος κράτους, στο οποίο θα πραγματοποιηθεί η εκτέλεση. Κάθε κράτος μέλος της ΕΕ έχει ορίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να εκδοθεί ένας εκτελεστός τίτλος ή μια απόφαση βάσει του οποίου ο δικαιούχος της χρηματικής απαίτησης θα μπορέσει να ζητήσει την διενέργεια αναγκαστικής εκτέλεσης¹⁹³.

Το άρθρο 299 ΣΛΕΕ ουσιαστικά εξισώνει την εποπτική απόφαση της ΕΚΤ με τελεσίδικη δικαστική απόφαση και αποτελεί εκτελεστό τίτλο, δηλαδή δημόσιο έγγραφο το οποίο πιστοποιεί την αξίωση και παρέχει τη δυνατότητα στο φερόμενο ως δικαιούχο αυτής να ζητήσει τη συμμόρφωση του υπόχρεου προς το περιεχόμενό της με αναγκαστική εκτέλεση.

Οι εκτελεστοί τίτλοι στις περισσότερες έννομες τάξεις της ΕΕ αποτελούν μεν έγγραφα θεμελιωτικά αξιώσεως επί αναγκαστική εκτέλεση κατά της Πολιτείας¹⁹⁴, δεν παρέχουν όμως στα

¹⁹⁰ Βλέπε και θέση Δικαστηρίου σε αποφάσεις ΔΕΚ C-12/03 P, **Επιτροπή κατά Tetra Laval**, σκέψη 39 και C-199/11, **Οτίς κ.λπ., κατά Επιτροπής** σκέψεις 59 έως 61.

¹⁹¹ Βλέπε και προαναφερόμενες αποφάσεις ΔΕΚ C-386/10 P, **Χαλκόρ ΑΕ κατά Επιτροπής**, σκέψη 63 και **Οτίς κ.λπ.** σκέψη 62.

¹⁹² Βλέπε προαναφερόμενες αποφάσεις **Χαλκόρ ΑΕ κατά Επιτροπής** σκέψη 67 και **Οτίς κ.λπ.** σκέψη 63.

¹⁹³ Πληρέστερη ανάλυση των θεμελιωδών αρχών της εκτελεστικής διαδικασίας βλέπε και **Νικολόπουλο (2002)**, σελ.43 επ., **Γέσιου-Φαλτσή (1987)**, σελ.176-179 και **Δακτόγλου (2004)**, σελ.413 επ.

¹⁹⁴ Βλέπε και **Νικολόπουλο (2002)** σελ.55 επ.

όργανα εκτελέσεως και εξουσία παρεμβάσεως στην περιουσιακή σφαίρα του φερόμενου ως οφειλέτη¹⁹⁵.

Συνεπώς, η απόφαση της ΕΚΤ είναι μεν εκτελεστός τίτλος, αλλά δεν έχει τη δύναμη της εκτελέσεως. Για να αποκτήσει και τη δύναμη αυτή, είναι αναγκαίο να περιβληθεί προηγουμένως τον τύπο της εκτελέσεως ή εκτελεστήριο τύπο, ο οποίος συνίσταται στην εκ μέρους της δικαστικής εξουσίας εντολή (διαταγή) προς τα κρατικά όργανα να προβούν στις πράξεις εκτελέσεως εν ονόματι του εκάστοτε κυρίαρχου οργάνου, από το οποίο πηγάζουν όλες οι εξουσίες του κράτους. Η περιεχόμενη στον εκτελεστήριο τύπο εντολή προς τα δικαστικά όργανα αποτελεί εκδήλωση της δυνάμεως των δικαστικών αρχών όχι μόνο να προβαίνουν στην αναγνώριση δικαιωμάτων, αλλά και να επιβάλλουν τις αποφάσεις τους. Ο εκτελεστήριος τύπος, δηλαδή, συνιστά την «επίσημον της εκτελέσεως περιβολήν» από τον οποίο αντλούν τα όργανα της αναγκαστικής εκτελέσεως¹⁹⁶ την εξουσία να ασκήσουν τις πράξεις της διαδικασίας της.

Σύμφωνα με την παρ.2 του άρθρου 299 ΣΛΕΕ προκειμένου να διενεργηθεί η αναγκαστική εκτέλεση θα πρέπει η ΕΚΤ να ζητήσει από το συμμετέχον κράτος που θα διενεργηθούν τα μέτρα της αναγκαστικής εκτέλεσης να περιβληθεί η απόφασή της τον εκτελεστήριο τύπο¹⁹⁷. Στις περισσότερες έννομες τάξεις το λειτουργικώς αρμόδιο όργανο για την περιαφή του εκτελεστού τίτλου με τον εκτελεστήριο τύπο είναι το δικαστικό όργανο. Το αρμόδιο δικαστήριο, εφόσον πρόκειται για απόφαση της ΕΚΤ, δηλαδή κοινοτικού οργάνου, θα περιοριστεί μόνο σε έλεγχο γνησιότητας χωρίς να εισέλθει στην ουσία της υπόθεσης. Έπειτα, θα περιαφεί η απόφαση της ΕΚΤ με τον εκτελεστήριο τύπο στο πρωτότυπο της και θα εκδοθεί αντίγραφο του εκτελεστού τίτλου, το οποίο θα φέρει τον εκτελεστήριο τύπο και το οποίο καλείται απόγραφο ή εκτελεστό απόγραφο¹⁹⁸.

Τα συνήθως προβλεπόμενα μέσα αναγκαστικής εκτελέσεως, τα οποία η ΕΚΤ δικαιούται να χρησιμοποιήσει για την ικανοποίηση των χρηματικών απαιτήσεών της, είναι η κατάσχεση περιουσιακών στοιχείων της εποπτευόμενης οντότητας¹⁹⁹ ή αναγκαστική διαχείριση ακινήτων της²⁰⁰. Με το απόγραφο η ΕΚΤ δύναται να επισπεύσει κατά της εποπτευόμενης οντότητας αναγκαστική εκτέλεση, την διενέργεια της οποίας θα αναθέσει σε δικαστικό επιμελητή του κράτους, όπου θα πραγματοποιηθεί η εκτέλεση.

Η εποπτευόμενη οντότητα στο στάδιο της εκτέλεσης δεν μπορεί να προσβάλλει παραδεκτώς για ακυρότητα τις πράξεις αναγκαστικής εκτέλεσης ούτε με αγωγή, αναγνωριστική ή διαπλαστική, ούτε κατ' ένσταση κατά τη διάρκεια άλλης δίκης, αλλά και ούτε κατά τη διάρκεια δίκης αποζημιώσεως ή αδικαιολόγητου πλουτισμού. Στις έννομες τάξεις των κρατών μελών καθιερώνεται με μικρές αποκλίσεις ένα αυτοτελές σύστημα κανόνων προσβολής και ελέγχου του κύρους των διαδικαστικών πράξεων της αναγκαστικής εκτελέσεως, θεσπίζοντας το ένδικο βοήθημα της ανακοπής²⁰¹.

Η εποπτευόμενη οντότητα, προκειμένου να προστατευτεί, ως καθού η εκτέλεση, δικαιούται να ασκήσει το ένδικο βοήθημα της ανακοπής, προκειμένου να επιτύχει την ακύρωση των πράξεων που παραβίασαν τους εξασφαλιστικούς της σύννομης πορείας της εκτελέσεως κανόνες, προβάλλοντας τις κατ' αυτών αντιρρήσεις της. Η ανακοπή αποτελεί μέσο άμυνας για κάθε

¹⁹⁵ Ως προς την έννοια του εκτελεστού τίτλου στις έννομες τάξεις και ειδικότερα στην ελληνική έννομη τάξη βλέπε και **Νικολόπουλο (2002)**, σελ.30επ., **Γέσιου-Φαλτσή (1978)**, σελ.10

¹⁹⁶ Στις περισσότερες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις τα κυριότερα όργανα της αναγκαστικής εκτέλεσης είναι ο δικαστικός επιμελητής, ο δικαστικός λειτουργός υπό την ευρύτερη έννοια του όρου και ο συμβολαιογράφος. Βλέπε σχετική ανάλυση **Νικολόπουλο (2002)**, σελ.28-31

¹⁹⁷ Πληρέστερη ανάλυση για τον εκτελεστήριο τύπο ή τύπο της εκτελέσεως βλέπε **Νικολόπουλο (2002)** σελ.81επ.

¹⁹⁸ Για την έννοια του εκτελεστό απόγραφο βλέπε **Νικολόπουλο (2002)**, σελ.82-84

¹⁹⁹ Για την αναγκαστική κατάσχεση περιουσιακών στοιχείων εις χείρας οφειλέτη βλέπε και **Μπέη (1984)**, σελ.810-811

²⁰⁰ Πληρέστερη ανάλυση του αντικειμένου και των προϋποθέσεων της αναγκαστικής διαχείρισης ακινήτων της εποπτευόμενης οντότητας-καθού βλέπε **Νικολόπουλο (2002)**, σελ.247-249

²⁰¹ Ως προς ποιές πράξεις είναι δεκτικές προσβολής με το ένδικο βοήθημα της ανακοπής βλέπε **Νικολόπουλο (2002)**, σελ.116-117

μορφής εκτέλεσης (άμεσης, έμμεσης ή αναπληρωματικής)²⁰² και κάθε διαδικαστικής πράξης της. Η εκτέλεση συνεπώς βάλλεται με ανακοπή από την έναρξη της, με την κοινοποίηση της επιταγής προς εκτέλεση στην εποπτευόμενη οντότητα (πρώτη πράξη της προδικασίας) μέχρι και την τελευταία πράξη της κύριας διαδικασίας πχ. κατακύρωση σε πλειστηριασμό του ακινήτου της τράπεζας για την ικανοποίηση της χρηματικής απαίτησης της ΕΚΤ.

Στην Ελλάδα με ανακοπή προσβάλλεται και η διαδικαστική πράξη της περιλήψεως της κατακυρωτικής εκθέσεως, αφού όπως γίνεται δεκτό η έννοια της τελευταίας πράξεως της εκτελέσεως εκλαμβάνεται με ευρύτερο περιεχόμενο, ώστε να περιλαμβάνει και τις πράξεις που επακολουθούν, ως συνέπεια της κατακυρωτικής εκθέσεως. Κατά τη ανακοπή η εποπτευόμενη οντότητα-ανακόπτουσα επέχει επί της ανακοπής θέση εναγομένου. Αυτό προκύπτει από τη φύση της υποθέσεως, η οποία φέρεται με την ανακοπή προς κρίση στο δικαστήριο. Ουσιαστικά η ανακόπτουσα βάλλεται κατά της πράξεως της εκτελέσεως και ζητώντας την ακύρωση της και αποκρούει κατ'ουσίαν το δικαίωμα της επισπεύδουσας εποπτικής αρχής αρνούμενη τούτο ή προβάλλοντας ενστάσεις.

Το ένδικο βοήθημα της ανακοπής καταρχάς δύναται να ασκήσει, η καθού την εκτέλεση, εποπτευόμενη οντότητα στην οποία απευθύνονται οι πράξεις της διαδικασίας της αναγκαστικής εκτέλεσης, αλλά και αυτοί στους οποίους απευθύνονται οι πράξεις της αναγκαστικής διαδικασίας παρά το γεγονός ότι δεν είναι οι οφειλέτες της εκτελούμενης αξιώσεως (πχ νομέας ακινήτου τράπεζας). Σε κάθε περίπτωση, ο ανακόπων, για να ασκήσει παραδεκτά το ένδικο βοήθημα θα πρέπει να αποδείξει ότι έχει έννομο συμφέρον για την προσβολή και την ακύρωση της πράξης της αναγκαστικής εκτελέσεως, ειδάλλως η ανακοπή θα απορριφθεί ως απαράδεκτη. Ο καθού θα πρέπει, για να ευδοκιμήσει η ανακοπή να επικαλεστεί συγκεκριμένους λόγους ακυρότητας του τίτλου, παραβάσεις της διαδικασίας, ανυπαρξία της εκτελούμενης ουσιαστικής αξιώσεως).

Η αρμοδιότητα και οι προθεσμίες της ανακοπής καθορίζονται στον κάθε επί μέρους Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας των συμμετεχόντων κρατών. Πάντως γίνεται δεκτό από τις περισσότερες έννομες τάξεις της ΕΕ πως αρμόδιο είναι το δικαστήριο στην έδρα του οποίου λαμβάνουν χώρα οι πράξεις της εκτέλεσης.

δ) Ασφαλιστικά μέτρα

δ1) Η αίτηση αναστολής της εποπτικής απόφασης

Ως προς τη δυνατότητα αναστολής της εποπτικής απόφασης της ΕΚΤ με την οποία επιβάλλονται διοικητικές κυρώσεις σε εποπτευόμενη οντότητα, το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 299ΣΛΕΕ προβλέπει πως αυτή δύναται να ανασταλεί μόνο από το Δικαστήριο της ΕΕ.

Η προσωρινή δικαστική προστασία συνιστά γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, που εδράζεται στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Η αρχή αυτή διατυπώνεται, επίσης, στα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ και στο άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Επομένως, η δυνατότητα αναστολής της εκτέλεσης της απόφασης της ΕΚΤ δεν θα μπορούσε να μην αναγνωριστεί στο Γενικό Δικαστήριο στο πλαίσιο της προσφυγής που εκκρεμεί ενώπιον του.

Το α'εδαφ του άρθρου 278 ΣΛΕΕ θέτει τον κανόνα ότι μόνη η άσκηση προσφυγής ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ²⁰³ δεν αναστέλει την ισχύ της εκτελεστικής απόφασης της ΕΚΤ και περαιτέρω το εδαφ.δ' του άρθρου 299 ΣΛΕΕ διευκρινίζει πως αυτή αναστέλλεται μόνο με απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ. Επομένως, αρμόδιος για τη χορήγηση της αναστολής εκτέλεσης είναι ο Πρόεδρος του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ.

Απαραίτητη προϋπόθεση του παραδεκτού της αναστολής εκτέλεσης της απόφασης είναι η ύπαρξη εκκρεμούς κύριας διαδικασίας ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, η αίτηση μάλιστα ασκείται με χωριστό δικόγραφο. Συνεπώς, το δικόγραφο της αίτησης των ασφαλιστικών μέτρων πρέπει να έχει αυτοτέλεια²⁰⁴. Δεν επιτρέπεται η συμπλήρωση, εκ των υστέρων, των ελλείψεων της αίτησης με μεταγενέστερο υπόμνημα, που κατατίθεται, ενδεχομένως, σε απάντηση των

²⁰² Για περαιτέρω ανάλυση των ειδών της αναγκαστικής εκτέλεσης βλέπε **Νικολόπουλο (2002)** σελ.36-38 **Ράμμο (1982)**, σελ.1412 επ. και **Μπέη (1984)**, σελ.9 επ.

²⁰³ **Άρθρο 39 Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΕ**

²⁰⁴ Αναλυτικότερα βλέπε **Κανελλόπουλο (2010)**, σελ.440 επ.

παρατηρήσεων του αντιδίκου. Επίσης, δεν υπάρχει προθεσμία για την υποβολή της αίτησης, καθώς μπορεί να υποβληθεί οποτεδήποτε και ενόσω εκκρεμεί η κύρια υπόθεση.

Η απόφαση επί της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων λαμβάνεται με αιτιολογημένη διάταξη από τον Πρόεδρο του Γενικού Δικαστηρίου και δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα²⁰⁵. Συνοπτικά, οι προϋποθέσεις του παραδεκτού της αίτησης αναστολής εκτέλεσης είναι, εκτός από την προηγούμενη άσκηση προσφυγής κατά της εποπτικής απόφασης, η ύπαρξη σοβαρής απειλής και αναπότρεπτης ζημίας, η στάθμιση των εμπλεκόμενων συμφερόντων, το εκ πρώτης όψεως νόμο βάσιμο της κύριας προσφυγής (*fumus boni juris*)²⁰⁶ και, τέλος, η υπό έκδοση διάταξη να μην προδικάζει την ουσία της κύριας προσφυγής. Τα ανωτέρω μέτρα είναι δυνατό να διαταχθούν υπό τον όρο της εγγυοδοσίας και δύνανται να ανακληθούν ή να μεταρρυθμιστούν.

Για την πλήρωση της προϋπόθεσης του *fumus boni juris* πρέπει να πραγματοποιηθεί μια εκ πρώτης όψεως (*prima facie*) εξέταση του βασίμου των νομικών ισχυρισμών, που επικαλείται ο αιτών, για να στηρίξει την κύρια προσφυγή. Πρέπει να εξακριβωθεί, εάν ένας, τουλάχιστον, απ' αυτούς τους λόγους έχει τόση σπουδαιότητα, ώστε να μην μπορεί να απορριφθεί στα πλαίσια της διαδικασίας των ασφαλιστικών μέτρων²⁰⁷. Η εξέταση του προβλήματος του παραδεκτού της κύριας προσφυγής πρέπει, κατ' αρχήν, στα πλαίσια της διαδικασίας των ασφαλιστικών μέτρων, να μην προδικάζει την ουσία της υπόθεσης. Όταν, όμως, προβάλλεται το προδήλως απαράδεκτο της κύριας προσφυγής, με την οποία συνδέεται η αίτηση των ασφαλιστικών μέτρων, μπορεί να είναι αναγκαίο να ερευνηθεί η ύπαρξη ορισμένων στοιχείων, από τα οποία θα συναχθεί, εκ πρώτης όψεως, το παραδεκτό της προσφυγής²⁰⁸.

Ωστόσο, τα ζητούμενα μέτρα πρέπει να είναι συγχρόνως και επείγοντα, προκειμένου να αποφευχθεί σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία των συμφερόντων του αιτούντος²⁰⁹. Ο αιτών την αναστολή εκτέλεσης της απόφασης, θα πρέπει να αποδείξει, προσδιορίζοντας τις ακριβείς συνέπειες, ότι δεν μπορεί να αναμείνει την έκβαση της κύριας δίκης, χωρίς να μην υποστεί ζημία²¹⁰. Βέβαια, επειδή εν προκειμένω πρόκειται για χρηματική ζημία και επειδή κατά πάγια νομολογία ο αιτών, θα πρέπει να επικαλεστεί λόγους ανεπανόρθωτης ή δυσχερούς επανορθώσιμης ζημίας ικανής να θέσει σε κίνδυνο την επιβίωση της εποπτευόμενης οντότητας²¹¹.

Όσον αφορά την προϋπόθεση της στάθμισης των συμφερόντων, η σύγκριση αυτή πρέπει να οδηγεί το δικαστή των ασφαλιστικών μέτρων να εξετάσει, αν, σε περίπτωση ακύρωσης της επίδικης πράξης από τον ενωσιακό δικαστή ουσίας, θα είναι δυνατή η ανατροπή της κατάστασης που θα έχει δημιουργηθεί από την άμεση εκτέλεση της πράξης αυτής και, αντιστρόφως, αν η αναστολή εκτέλεσης της εν λόγω πράξης μπορεί να παρεμποδίσει την παραγωγή όλων των αποτελεσμάτων της, σε περίπτωση που απορριφθεί επί της ουσίας η προσφυγή.

Στο πλαίσιο της συνολικής εξέτασής, ο δικαστής των ασφαλιστικών μέτρων διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως και είναι ελεύθερος να καθορίσει ενόψει των ιδιαιτεροτήτων της υπόθεσης, τον τρόπο κατά τον οποίο πρέπει να εξακριβωθεί η συνδρομή αυτών των προϋποθέσεων²¹² καθώς και της σειράς με την οποία θα διεξαχθεί η εξέταση αυτή, εφόσον κανένας κανόνας του

²⁰⁵ Ο προσφεύγων, παρόλ' αυτά, μπορεί να καταθέσει νέα αίτηση, μόνο στην περίπτωση που βασίζεται σε νέα πραγματικά περιστατικά

²⁰⁶ Χριστιανό (2011), σελ.77

²⁰⁷ Βλέπε απόφαση ΔΕΚ 19.07.1995, C-149/95 P(R), Επιτροπή κατά Atlantic Container Line κλπ.

²⁰⁸ Βλέπε απόφαση ΔΕΚ 27.01.1988 C-376/87, Distrivet κατά Συμβουλίου και ΔΕΚ 12.10.2000 C-300/00 P(R), Federacion de Cofradias de Pescadores de Guipuzcoa κλπ. κατά Συμβούλιου,

²⁰⁹ Βλέπε απόφαση ΔΕΚ 25.03.1999 C-65/99 P(R), Willeme κατά Επιτροπής σκέψη 62 και ΠΕΚ 25.11.1999 T-222/99 R, Martinez και de Gaulle κατά Κοινοβουλίου

²¹⁰ Βλέπε απόφαση ΠΕΚ 15.11.2001 T-151/01 R, Duales System Deutschland κατά Επιτροπής, σκέψη 187.

²¹¹ Στο μέτρο που αποτελεί αντικείμενο μεταγενέστερης χρηματικής αντιστάθμισης, βλέπε και Διάταξη του Προέδρου 18.10.1991 C-213/91 R, Abertal κλπ κατά Επιτροπής, σκέψη 24.

²¹² Αναλυτικότερα ως προς τις προϋποθέσεις παραδεκτής αίτησης βλέπε Κανελλόπουλο (2010), σελ.440-445

ενωσιακού δικαίου δεν του επιβάλλει προκαθορισμένο σχέδιο αναλύσεως, για να εκτιμήσει την αναγκαιότητα της έκδοσης διατάξεως των προσωρινών μέτρων²¹³.

δ2) Η αίτηση αναστολής των μέτρων της αναγκαστικής εκτελέσεως

Σύμφωνα με το εδαφ.β' του άρθρου 299ΣΛΕΕ, το θιγόμενο πρόσωπο δύναται να ζητήσει την αναστολή των εκτελεστικών μέτρων της απόφασης στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο που λαμβάνουν χώρα αυτά. Η αναγκαστική εκτέλεση που εγείρει η ΕΚΤ, ως μορφή έννομης προστασίας για την πραγμάτωση της ουσιαστικής αξιώσεως με τη λήψη εξαναγκαστικών μέτρων, αποτελεί μια σοβαρή επέμβαση στην περιουσιακή κατάσταση της εποπτευόμενης οντότητας. Η άσκηση της ανακοπής αν και ένα αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα, δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Επομένως, τυχόν ευδοκίμηση των ανακοπών που άσκησε το θιγόμενο πρόσωπο θα στερούντο νοήματος, αφού η εκτέλεση θα είχε πια συντελεστεί.

Η εποπτευόμενη οντότητα ή τρίτο πρόσωπο, τα δικαιώματα του οποίου προσβάλλονται από την επισπευδόμενη εκτέλεση, και προς αποτροπή της βλάβης τους, έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν αναστολή εκτέλεσης της διαδικασίας. Το μέτρο της αναστολής συνίσταται στην παρεμπόδιση της διενέργειας της επικείμενης πράξεως της εκτελεστικής διαδικασίας και αποτελεί μέτρο παρακαλυτικό της περαιτέρω εξελίξεως της, με απώτατο χρονικό σημείο διάρκειάς του την έκδοση οριστικής αποφάσεως επί της ανακοπής.

Η αίτηση αναστολής αποτελεί ένα μη γνήσιο ασφαλιστικό μέτρο²¹⁴, το οποίο όμως παρέχει υπό ευρεία έννοια ικανοποιητική προσωρινή δικαστική προστασία. Η χορήγηση της αναστολής εκτελέσεως προϋποθέτει κατ' ανάγκην εκκρεμή εκτελεστική διαδικασία και εμπρόθεσμη κατάθεσή της πριν την περάτωση της διαδικασίας, ειδάλλως θα βρεθεί άνευ αντικειμένου και βασιμότητας των λόγων που επικαλείται ο αιτών. Αν το δικαστήριο πιθανολογήσει τη βασιμότητα ενός τουλάχιστον ενός εκ των επικαλούμενων λόγων καθώς κίνδυνο πρόκλησης ανεπανόρθωτης βλάβης του αιτούντος από την εκτέλεση, διατάζει την αναστολή εκτελέσεως έως ότου εκδοθεί η απόφαση της ανακοπής. Η απόφαση γνωστοποιείται στα όργανα της εκτελέσεως και έχει ως συνέπεια την απαγόρευση της διενέργειας οποιαδήποτε πράξεως της διαδικασίας μέχρι την έκδοση της απόφασης ανακοπής.

Η αρμοδιότητα και οι προθεσμίες της ανακοπής και της αίτησης αναστολής καθορίζονται στον κάθε επί μέρους Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας των κρατών μελών. Πάντως γίνεται δεκτό από τις περισσότερες έννομες τάξεις της ΕΕ πως αρμόδιο είναι το δικαστήριο στην έδρα του οποίου λαμβάνουν χώρα οι πράξεις εκτέλεσης και πως η αίτηση αναστολής θα πρέπει να ασκηθεί στο δικαστήριο, ενώπιον του οποίου εκκρεμεί η ανακοπή.

Αν όμως η ανακοπή γίνει δεκτή, τότε το μέτρο της αναστολής παύει, διότι η πράξη που προσβλήθηκε, ακυρώνεται με συνέπεια να μην υπάρχει πλέον λόγος διατήρησης του μέτρου της αναστολής. Αν όμως η ανακοπή απορριφθεί, δεν δικαιολογείται πλέον αναστολή της αναγκαστικής εκτελέσεως προς το τελικό στάδιό της.

Καθόλη τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας ο ρόλος της ΕΑΑ (πχ η Τράπεζα της Ελλάδος) συνεπικουρεί την ΕΚΤ. Εξάλλου η οικεία ΕΑΑ συμμετέχει στον ΕΕΜ και οφείλει να συνεργάζεται καλόπιστα με την ΕΚΤ. Στα πλαίσια των γενικών υποχρεώσεων της, όπως αυτά προβλέπονται από τον Κανονισμό ΕΕΜ και τον Κανονισμό για το πλαίσιο ΕΕΜ, προβαίνει σε όποια άλλη ενέργεια της ζητήσει η ΕΚΤ (συστήνει δικηγόρο της ημεδαπής, ο οποίος αναλαμβάνει την υπεράσπιση των νομικών συμφερόντων της ΕΚΤ στο οικείο κράτος και λαμβάνει όποια άλλα εξασφαλιστικά μέτρα της ζητήσει η ΕΚΤ) και γενικότερα συνδράμει την ΕΚΤ με όποιον τρόπο της ζητηθεί.

Ε4.2. Η αγωγή αποζημίωσης για ηθική βλάβη της εποπτευόμενης οντότητας

Ακόμα και στις περιπτώσεις της δικαστικής αναθεώρησης των εποπτικών αποφάσεων, είναι πολύ πιθανόν η παρεχόμενη δικαστική προστασία να μην είναι πλήρης, διότι ενδέχεται η ζημία να έχει

²¹³ Διάταξη της 19.7.1995 του Προέδρου του ΔΕΕ, υποθ. C-149/95 P (R) Επιτροπή κατά Atlantic Container Line κλπ, σκέψη 23.

²¹⁴ Ειδικότερα θα πρέπει να επισημανθεί πως στην Ελλάδα σύμφωνα με τον νέο ΚΠΔ καταργείται η διάταξη του άρθρου 938 ΚΠΔ περί αναστολής εκτελέσεως και υπάρχει σχετική πρόβλεψη έκδοσης της απόφασης της ανακοπής μέχρι τον πλειστηριασμό εντός οκταμήνου. Βλέπε και Εισηγητική έκθεση ν. 4335/2015

επέλθει ήδη και η ακύρωση ή η τροποποίηση της εποπτικής απόφασης που την επέφερε να είναι αδύνατο να την αποκαταστήσει²¹⁵.

Ο χρόνος που απαιτείται για την ολοκλήρωση των δικαστικών αγώνων δεν συνοδεύεται πάντοτε από την ανοχή της αγοράς, όπου δραστηριοποιείται η εποπτευόμενη οντότητα, στην οποία επιβλήθηκαν οι διοικητικές κυρώσεις. Η δημοσιοποίηση και της παραμικρής υποψίας ή φήμης για παράνομη δράση ή οικονομικά προβλήματα ενός φορέα χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, όπως αυτά αντανακλώνται στην απόφαση του επόπτη να του επιβληθεί κύρωση για την δραστηριότητά του καθώς και η δημοσίευση της απόφασης στον οικείο διαδικτυακό τόπο της ΕΚΤ, «τελεσιδικεί» στα μάτια των πελατών του και των χρηματοδοτών του εποπτευόμενου, οι οποίοι δεν διστάζουν να "αποσύρουν" προληπτικά την εμπιστοσύνη τους στο πρόσωπό του. Η καθυστέρηση στην απονομή δικαιοσύνης, είτε αυτή οφείλεται στην πολυπλοκότητα των κρινόμενων υποθέσεων και τις δυσκολίες της εκ των υστέρων διαπίστωσης των πραγματικών περιστατικών είτε σε ενδογενείς οργανωτικούς παράγοντες, μπορεί να αποβεί μοιραία για την σταθερότητα και την ευρωστία της εποπτευόμενης οντότητας.

Μια επιβολή κατασταλτικών μέτρων στην εποπτευόμενη οντότητα ενδέχεται να οδηγήσει σε τετελεσμένα γεγονότα, σε αντανακλαστικές αντιδράσεις της αγοράς, σε κατάρρευση του εν λόγω φορέα, στην αλυσιδωτή πραγματοποίηση συστημικών κινδύνων και στην εκτόξευση των ζημιών σε τρομερά ύψη πριν καν ασκηθεί κάποιο ένδικο βοήθημα για την ακύρωση της συγκεκριμένης εποπτικής απόφασης. Οι οικονομικές ζημιές που ενδέχεται να προκληθούν στον εποπτευόμενο από μια πλημμελή εποπτική απόφαση είναι πολύ πιθανόν να μην μπορούν να προληφθούν ή να ανατραπούν με την απλή αναθεώρηση της. Το ίδιο ισχύει και στις ταχύτερες διαδικασίες προσωρινής δικαστικής προστασίας²¹⁶.

Στις περιπτώσεις αυτές η ζημία από την πλημμελή εποπτεία έχει ήδη επέλθει και δεν είναι αναστρέψιμη, με συνέπεια να μην μπορεί να αποσοβηθεί με την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης που την προκάλεσε. Στις περιπτώσεις αυτές, είναι απαραίτητο για την πλήρη προστασία του θιγόμενου, το Δικαστήριο της ΕΕ να του επιδικαστεί χρηματική αποζημίωση ως ύστατο μέσο αποκατάστασης της βλάβης που υπέστη στην επαγγελματική του φήμη από την εποπτική αρχή της ΕΚΤ. Η επιδίκαση της χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης επιχειρεί να αντισταθμίσει την απώλεια που υπέστη ο θιγόμενος και να επαναφέρει τα πράγματα, στο μέτρο του δυνατού, στο status quo ante, δηλαδή στη κατάσταση που θα βρίσκονταν, εάν δεν είχε μεσολαβήσει η πλημμελής απόφαση της ΕΚΤ.

Το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ, αφού λάβει υπόψη του τις ιδιαίτερες συνθήκες και το βαθμό της ζημίας που προκλήθηκε στην θιγόμενη οντότητα, θα πρέπει να επιδικάσει στον θιγέντα εύλογη αποζημίωση²¹⁷ ανάλογη του βαθμού και της σοβαρότητας της ζημίας, ώστε να μειωθούν στο μέτρο του δυνατού οι αρνητικές επιπτώσεις της εποπτικής απόφασης²¹⁸.

Ε4.3. Η ποινική, πειθαρχική και αστική εποπτική ευθύνη των οργάνων της ΕΚΤ

Σημαντικό στοιχείο που συμβάλλει καθοριστικά στην ορθή και αποτελεσματική άσκηση των εποπτικών καθηκόντων που ανατέθηκαν στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ, είναι η τήρηση των κανόνων από τους υπαλλήλους που στελεχώνουν τα όργανά της²¹⁹ τόσο του εσωτερικού Κανονισμού λειτουργίας της όσο και των αντίστοιχων κωδίκων δεοντολογίας που απευθύνονται στο κάθε επιμέρους όργανο. Ο εσωτερικός Κανονισμός της ΕΚΤ μαζί με τον Κανονισμό της Υπηρεσιακής Κατάστασης των Κοινοτικών υπαλλήλων²²⁰ και τους Κώδικες δεοντολογίας που

²¹⁵ Van Dam (2006), σελ. 472 επ.

²¹⁶ Βλέπε Παγώνη (2005), σελ. 781 επ.

²¹⁷ Ως προς τη προστασία της επαγγελματικής φήμης του νομικού προσώπου και την ανάγκη επιδίκασης πλήρους αποζημίωσης βλέπε σχετικά Γεωργιάδη (2007) σελ. 101 επ. και Γέροντα (2004) σελ. 366 επ.

²¹⁸ Ως προς την βλάβη που προκαλείται από τη δημοσιοποίηση της επιβαλλόμενης κύρωσης στην εποπτευόμενη οντότητα βλέπε εκτενή ανάλυση στη μονογραφία Μήτρου (2012)

²¹⁹ Η έννοια του υπάλληλου ερμηνεύεται διασταλτικά και περιλαμβάνει κάθε πρόσωπο που συνδέεται με την ΕΚΤ λόγω σύμβασης ή ως μόνιμο προσωπικό της.

²²⁰ Βλέπε Κανονισμό (ΕΕ) 45 της 14.6.1962 περί καθορισμού της υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενεργείας σ. 1385

απευθύνονται στους υπαλλήλους του κάθε επιμέρους οργάνου της έχουν ως σκοπό να διαφυλάξουν την ακεραιότητα και την αξιοπιστία του ΕΕΜ από συμπεριφορές που πιθανώς να γεννήσουν ευθύνη της ΕΚΤ και να προκαλέσουν βλάβη της αξιοπιστίας και της φήμης της. Στόχος των ανωτέρω Κανονισμών είναι η ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού, η προαγωγή της διαφάνειας και η αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων²²¹.

Η ΕΚΤ επιλέγει με αμεροληψία το προσωπικό που θα στελεχώσει τα όργανά της και καθίσταται υπόλογη για τις πράξεις τους. Το πλαίσιο της δεοντολογίας αποτελεί έναν άτυπο οδηγό του τρόπου ασκήσεως των καθηκόντων των υπαλλήλων της, παρέχει κατευθυντήριες γραμμές, γενικές αρχές που θα πρέπει να διέπουν τη δράση τους και προτεινόμενες βέλτιστες πρακτικές. Επίσης υπαγορεύει την τήρηση ορισμένων βασικών κανόνων εχεμύθειας ως προς τις εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν περιέλθει σε γνώση των υπαλλήλων που στελεχώνουν τα όργανα της στο πλαίσιο άσκησης των εποπτικών καθηκόντων τους. Η ορθή τήρηση των ανωτέρω Κανόνων ελέγχεται από ειδικά προς τούτο το σκοπό επιτροπές εντός της ΕΚΤ (πχ επιτροπή εσωτερικής επιθεώρησης), οι οποίες παρακολουθούν τη συμμόρφωση των υπαλλήλων προς αυτούς τους κανόνες υποβάλλοντας παρατηρήσεις όταν το κρίνουν απαραίτητο και προλαμβάνοντας με αυτόν τον τρόπο περιπτώσεις εποπτικής ευθύνης της ΕΚΤ από συμπεριφορές των υπαλλήλων της ικανές να πλήξουν την αξιοπιστία και την ακεραιότητα της ΕΚΤ αλλά και του ΕΕΜ.

Η έννοια της εποπτικής ευθύνης *stricto sensu* της ΕΚΤ²²² στο πλαίσιο του ΕΕΜ είναι η επίτευξη του νομικού εξαναγκασμού των υπαλλήλων που στελεχώνουν τα όργανά της να διεκπεραιώσουν με συνέπεια τις νόμιμες υποχρεώσεις τους υπό την απειλή κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ή παρέκκλισης τους από αυτές²²³. Το προσωπικό της εποπτικής αρχής που γνωρίζει πως αν δεν επιδείξει την απαιτούμενη επιμέλεια, θα αναγκαστεί να λογοδοτήσει για τις ζημιές που προκάλεσε, έχει έναν λόγο παραπάνω να ασκεί τα καθήκοντά του με επιμέλεια²²⁴. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται ακόμα περισσότερο η εποπτική λειτουργία, διότι στην εποπτεία της αγοράς από την εποπτική αρχή της ΕΚΤ προστίθεται ένα δεύτερο επίπεδο, αυτό του ελέγχου της νομιμότητας των συμπεριφορών του ίδιου της ΕΚΤ από τους άμεσα εποπτευόμενους και τους τρίτους που ζημιώνονται από τις πλημμελείς εποπτικές αποφάσεις της²²⁵.

Εποπτική ευθύνη της ΕΚΤ μπορεί να προκύψει τόσο από τις κανονιστικές όσο και από τις ατομικές πράξεις, οι οποίες μπορεί να είναι επαχθείς ή επωφελείς, θετικές ή αρνητικές, ρητές ή σιωπηρές, εκτελεστές ή μη. Εποπτική ευθύνη μπορεί να προκύψει και από παράνομες παραλείψεις της ΕΚΤ, αλλά δύσκολα θεμελιώνονται, ώστε να γεννήσουν περίπτωση ευθύνης εκ της αδράνειας της να δράσει κατά την άσκηση της προληπτικής και κατασταλτικής εποπτείας, παρά την ύπαρξη βάσιμων ενδείξεων παρανομιών των εποπτευόμενων²²⁶.

Εποπτική ευθύνη της ΕΚΤ δύναται να γεννηθεί και από πλημμελή απόφαση επιβολής διοικητικών κυρώσεων σε εποπτευόμενη οντότητα, μέτρο που ενδεχομένως να επιβαρύνει τα ήδη βεβαρημένα οικονομικά στοιχεία της και να οδηγήσει ακόμα και στην ανάγκη εξυγίανσης της εποπτευόμενης οντότητας δημιουργώντας σημαντική βλάβη σε τρίτα πρόσωπα που τα συμφέροντά τους συνδέονται άμεσα με την εν λόγω οντότητα.

Η ποινική ευθύνη αποτελεί ισχυρό μέσο καταστολής εγκληματικών εποπτικών συμπεριφορών και αποτροπής επανάληψής τους στο μέλλον. Η εν λόγω ευθύνη αφορά μόνο τα φυσικά πρόσωπα

²²¹ Βλέπε σχετικά **απόφαση (ΕΕ) 2015/433 της ΕΚΤ της 17ης Δεκεμβρίου 2014 σχετικά με τη σύσταση επιτροπής δεοντολογίας και τον εσωτερικό της κανονισμό (ΕΚΤ/2014/59)**

²²² Ο όρος ευθύνη αποδίδεται διεθνώς ως *responsabilite* και παραπέμπει στο λατινικό *responsum* του ρήματος *respondere* που σημαίνει καθίσταμαι εγγυητής

²²³ Νομικά η ευθύνη παραπέμπει σε υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας που ένα πρόσωπο προκάλεσε σε κάποιο άλλο.

²²⁴ Βλέπε **Dembegiotis (2008)**, σελ.133 επ.

²²⁵ Ο **Giesen (2006)** σελ.26-27 τονίζει την ανάγκη δικαστικού ελέγχου, όχι μόνο της αποφασιστικής διαδικασίας που ακολουθεί ο επόπτης, αλλά και της ποιότητας της εποπτείας, αποκαλώντας αυτή τη μορφή της δικαστικής λογοδοσίας (*meta-supervision*)

²²⁶ Τέτοιες περιπτώσεις ανακύπτουν ιδίως από την παράλειψη διεξαγωγής έγκαιρου ελέγχου σε εποπτευόμενη οντότητα, παρά την ύπαρξη καταγγελιών για σοβαρές παρανομίες της Η παράλειψη μπορεί να συνίσταται είτε στην παράλειψη έκδοσης μιας ατομικής πράξης από την ΕΚΤ είτε στην παράλειψη εσωτερικών ενεργειών από τα όργανα της.

που στελεχώνουν το εποπτικό όργανο και το εκπροσωπούν στο μέτρο που δεν νοείται ποινική ευθύνη της ίδιας της ΕΚΤ και δύναται να φτάσουν μέχρι και στην επιβολή ποινών στερητικών της ελευθερίας τους. Τα φυσικά πρόσωπα που στελεχώνουν τις εποπτικές αρχές και τα όργανά τους υπόκεινται τόσο στις κοινές διατάξεις του ποινικού δικαίου²²⁷ όσο και σε ειδικούς ποινικούς νόμους της χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας²²⁸, που ποινικοποιούν ορισμένες συμπεριφορές, οι οποίες συνδέονται με την εποπτική δραστηριότητα.

Παράλληλα και ανεξάρτητα από την ποινική ευθύνη, διαμορφώνεται και λειτουργεί η πειθαρχική ευθύνη²²⁹. Αυτή η μορφή ευθύνης αφορά τα φυσικά πρόσωπα που στελεχώνουν την εποπτική αρχή της ΕΚΤ και τα όργανα της και αποσκοπεί στην ενίσχυση της εσωτερικής λειτουργίας της εποπτικής αρχής. Το πειθαρχικό παράπτωμα περιλαμβάνει κάθε πράξη ή παράλειψη που σχετίζεται με την εποπτική απόφαση κατά το στάδιο έρευνας, λήψης, έκδοσης και εκτέλεσης της εποπτικής απόφασης, με την παρεπόμενη υποχρέωση πίστωσης του υπαλλήλου και τη γενικότερη συμπεριφορά του κατά την άσκηση των ανειλημμένων καθηκόντων του. Για να κινηθεί η πειθαρχική διαδικασία από την ΕΚΤ, θα πρέπει να υπάρχουν αρκετά πραγματικά περιστατικά που να δημιουργούν σοβαρές υπόνοιες εις βάρος του ελεγχόμενου και να θεμελιώνουν επαρκώς τη ενοχή του. Οι πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται αναλόγως της σοβαρότητας της ζημίας που προκλήθηκε στον θιγόμενο κατά σειρά βαρύτητας ποικίλλουν από προφορική ή γραπτή παρατήρηση, επίπληξη έως και πρόστιμο επί του ημερομισθίου, προσωρινή ή και οριστική του απομάκρυνση από το εποπτικό όργανο.

Η αστική ευθύνη, όμως, αποτελεί την σπουδαιότερη μορφή εποπτικής ευθύνης της ΕΚΤ²³⁰. Στοχεύει στην αποκατάσταση της ζημιάς που προκάλεσε η πλημμελής εποπτική συμπεριφορά σε εποπτευόμενους ή τρίτους. Η αστική ευθύνη συνίσταται σε νομικά προβλεπόμενη υποχρέωση της ΕΚΤ να αποκαταστήσει χρηματικά τη ζημία που προκλήθηκε από τις παράνομες εποπτικές συμπεριφορές των οργάνων της στους άμεσα εποπτευόμενους ή σε τρίτους που η απόφαση τους αφορά άμεσα και ατομικά.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό ΕΕΜ και την παρ.2 του άρθρου 340 της ΣΛΕΕ, υποκείμενο της ευθύνης κατά την άσκηση των εποπτικών αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν στην ΕΚΤ, στο πλαίσιο του ΕΕΜ, είναι η ίδια, αρμοδιότητες της οποίας άσκησαν τα όργανά της ή οι υπάλληλοι της που προξένησαν τη ζημία. Ο ενωσιακός νομοθέτης επέλεξε να απορροφήσει η ΕΚΤ την ευθύνη των οργάνων και των υπαλλήλων της αποσκοπώντας τόσο στη διασφάλιση της αυτονομίας της ίδιας με την αποφυγή ανάμειξης των εθνικών δικαστηρίων στον έλεγχο της άσκησης των αρμοδιοτήτων των εποπτικών οργάνων της όσο και στην ατομική προστασία των υπαλλήλων που στελεχώνουν τα όργανά της.

Η ΕΚΤ θα πρέπει να αποκαθιστά σύμφωνα με τις γενικές αρχές, που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, τις ζημιές που προξενεί η ίδια ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η ευθύνη της ΕΚΤ είναι ανεξάρτητη από τυχόν ευθύνη των ΕΑΑ, οι οποίες ενδέχεται επίσης να φέρουν επίσης ευθύνη για αποζημίωση προς αποκατάσταση οιασδήποτε ζημίας προκλήθηκε από τις ίδιες ή τους δικές τους υπαλλήλους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους²³¹.

Ως όργανα της ΕΚΤ για τους σκοπούς της εποπτικής ευθύνης δεν θεωρούνται μόνο τα όργανα υπό στενή έννοια, δηλαδή αυτά που κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους εκδηλώνουν προς τα έξω τη βούληση της ΕΚΤ με την έκδοση εποπτικών αποφάσεων, δεσμεύοντας την εποπτική

²²⁷ Στις περισσότερες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις η παράβαση καθήκοντος θεωρείται αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου. Βλέπε και απόφαση **ΠλημΑ0.8273/2008** (όπου δικάστηκαν με την κατηγορία της παράβασης καθήκοντος και απαλλάχθηκαν ο πρόεδρος και τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της Επιτροπής της ελληνικής κεφαλαιαγοράς εξαιτίας της πλημμελούς εποπτείας δύο εταιριών με αποτέλεσμα να προκληθούν μεγάλες ζημιές στους επενδυτές της).

²²⁸ Βλέπε **Βελέντζα (2006)**, σελ.91 επ. και **άρθρα 29 και 30 του ελληνικού νόμου 3340/2005** που αφορά ποινικές κυρώσεις για αδικήματα σε βάρος της χρηματοπιστωτικής αγοράς από φυσικά πρόσωπα που στελεχώνουν τις εποπτικές αρχές

²²⁹ Βλέπε και **Hadjiemmanuil (1996)**, σελ.386 επ. ως προς τη σημασία της ποινικής και της πειθαρχικής ευθύνης των φυσικών προσώπων που στελεχώνουν μια εποπτική αρχή.

²³⁰ Για τη σημασία της αστικής ευθύνης βλέπε **Μήτσου (2006)** σελ.999 επ. και **Παυλόπουλο (2004)**, σελ.326 επ.

²³¹ Το Δικαστήριο της ΕΕ ακολουθεί μια συσταλτική ερμηνεία του όρου κατά την άσκηση των καθηκόντων απαιτώντας εσωτερική σχέση πράξης και υπηρεσίας βλέπε και **Τσίρο (2004)** σελ.131 επ.

αρχή και καθιστώντας την υπεύθυνη για τις πράξεις ή της παραλείψεις τους κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, αλλά και τα όργανα υπό ευρύτερη ευρεία, δηλαδή όλα τα φυσικά πρόσωπα ανεξάρτητα από το είδος της σχέσης που τελούν με την ΕΚΤ, τα οποία σχετίζονται και διενεργούν είτε την προπαρασκευή είτε την εκτέλεση των εποπτικών αποφάσεων είτε τη διενέργεια υλικών ενεργειών για τη πραγμάτωση των εποπτικών σκοπών.

Η εποπτική ευθύνη διακρίνεται σε γνήσια και μη γνήσια. Γνήσια εποπτική ευθύνη ανακύπτει, όταν οι δυσμενείς συνέπειες για την ΕΚΤ απορρέουν από συμπεριφορές που συνδέονται με την εποπτική λειτουργία της και δεν τελούνται επ' ευκαιρίας της άσκησης των εποπτικών καθηκόντων των οργάνων της (μη γνήσια εποπτική ευθύνη). Η ΕΚΤ ευθύνεται για κάθε πράξη που τελέστηκε από υπάλληλό της δυνάμει της εσωτερικής και άμεσης σχέσης του, η οποία αποτελεί αναγκαία προέκταση των αρμοδιοτήτων του²³². Κατά συνέπεια, πράξη που τελέστηκε από υπάλληλο της κατά την άσκηση των καθηκόντων του και δημιουργεί ευθύνη για την ίδια, δεν είναι κάθε πράξη που αυτός τέλεσε επ' ευκαιρία ή εν όψει άσκησης των καθηκόντων του, αλλά μόνον οι πράξεις που τέλεσε στο όνομα της ΕΚΤ και οι οποίες από τη φύση τους αποτελούν έκφραση των δραστηριοτήτων της και εμπίπτουν στο πεδίο της εποπτικής της αρμοδιότητας.

Ε4.4. Η αγωγή αποζημίωσης για εξωσυμβατική ευθύνη της ΕΚΤ

Η αίτηση ακύρωσης και η αγωγή αποζημίωσης για εξωσυμβατική ευθύνη της ΕΚΤ είναι δύο ένδικα βοηθήματα που ασκούνται το ένα ανεξάρτητα από το άλλο. Η αγωγή αποζημίωσης αποτελεί ένα αυτοτελές ένδικο βοήθημα²³³. Η δικονομική αυτονομία της σε σχέση με την αίτηση ακυρώσεως είναι ιδιαίτερα ευνοϊκή για τον ζημιωθέντα στο μέτρο που ο τελευταίος μπορεί να ζητήσει αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ακόμα και στην περίπτωση που παρήλθε η προθεσμία άσκησης της αίτησης ακυρώσεως²³⁴. Ο καθηγητής Simmon ωστόσο εκφράζει την έντονη αντίθεσή του, διότι αν γίνει δεκτό πως η αγωγή αποζημίωσης είναι αυτόνομη σε σχέση με τα υπόλοιπα ένδικα βοηθήματα, διατρέχεται ο κίνδυνος οι ενάγοντες να επωφεληθούν των πιο ευνοϊκών προϋποθέσεων παραδεκτού της διάταξης του άρθρου 340 της ΣΛΕΕ, προκειμένου επ' ευκαιρία της αγωγής αποζημίωσης να θέσουν υπό αμφισβήτηση της εγκυρότητας της απόφασης που δεν είχαν μπορέσει να προσβάλλουν με την αίτηση ακύρωσης, καταστρατηγώντας με αυτό τον τρόπο τα όρια που θέτει η διάταξη της παρ.4 του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ αναφορικά με την αίτηση ατομικής αίτησης ακυρώσεως.

Οι προϋποθέσεις για την άσκηση της αγωγής αποζημίωσης εμφανίζονται λιγότερο αυστηρές από τις προϋποθέσεις που διέπουν την αίτηση ακύρωσης. Σε αντίθεση με τις διατάξεις των άρθρων 263 και 265 της ΣΛΕΕ, το άρθρο 268 της ΣΛΕΕ δεν απαριθμεί τα πρόσωπα ή τις κατηγορίες προσώπων που νομιμοποιούνται να ασκήσουν την αγωγή αποζημίωσης. Ωστόσο, ως προς τις προϋποθέσεις του παραδεκτού της αγωγής αποζημίωσης και κατά πόσο νομιμοποιούνται άτομα που δεν μπόρεσαν να προσβάλλουν την απόφαση με αίτηση ακύρωσης, να ασκήσουν την αγωγή αποζημίωσης, έχει διατυπωθεί πλήθος επιχειρημάτων από τους ακαδημαϊκούς κύκλους υπέρ και κατά. Το εν λόγω ζήτημα προκαλεί προβληματισμό και έχει εφαρμογή και στην προκειμένη περίπτωση των διοικητικών κυρώσεων που επέβαλλε η ΕΚΤ, διότι αν δεχτούμε την απόλυτη αυτονομία της αγωγής αποζημίωσης, διατρέχουμε τον κίνδυνο να "εμφανιστούν" ως ενάγοντες πρόσωπα που δεν νομιμοποιούνταν να ασκήσουν την αίτηση ακύρωσης και οι οποίοι είναι σίγουρο πως θα επιδιώξουν επ' ευκαιρίας της αγωγής αποζημίωσης να θέσουν υπό αμφισβήτηση την εγκυρότητα της απόφασης της ΕΚΤ.

Παραταύτα, η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ κλίνει προς την άποψη της αυτονομίας του ένδικου βοηθήματος της αγωγής αποζημίωσης σε σχέση με την αίτηση ακύρωσης διακηρύττοντας ότι η αγωγή αποζημίωσης θεσμοθετήθηκε ως αυτόνομη δικονομική οδός έχοντας τη δική της ιδιαίτερη λειτουργία στο πλαίσιο του συστήματος των ένδικων βοηθημάτων και εξαρτώμενη από προϋποθέσεις που τίθενται ενόψει του σκοπού της. Διαφοροποιείται από την αίτηση ακύρωσης κατά το ότι κατατείνει όχι απλά στην κατάργηση ορισμένου μέτρου, αλλά στην αποκατάσταση της ζημίας που προκάλεσε η ΕΚΤ κατά την άσκηση των καθηκόντων της. Συνεπώς η προγενέστερη ακύρωση της ζημιογόνου πράξης δεν αποτελεί προϋπόθεση του

²³² Βλέπε θέσεις Δικαστηρίου ΕΕ σε υποθέσεις Sayag **αποφάσεις ΔΕΚ 11.7.1968 C-5/68, Sayag κλπ κατά Leduc κλπ και ΔΕΚ 10.7.1969 Sayag κλπ κατά Leduc**

²³³ Ως προς τη σχέση της αγωγής αποζημίωσης λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης με τα υπόλοιπα ένδικα βοηθήματα Βλέπε εκτενέστερη ανάλυση σε μονογραφία **Απαλαγάκη (1994)** και **Κανελλόπουλο (2010)**, σελ.455-456

²³⁴ Βλέπε και **Τσίρο (2004)**, σελ.154-155

παραδεκτού της αγωγής αποζημιώσεως²³⁵. Παρόλα αυτά, το Δικαστήριο της ΕΕ ελέγχει ad hoc την κάθε υπόθεση που περιέρχεται στην αρμοδιότητά της και απορρίπτει όσες αγωγές αποζημίωσης στην ουσία αποτελούν συγκαλυμμένες αιτήσεις ακυρώσεως, διότι σκοπός είναι να αποφευχθούν φαινόμενα καταστρατήγησης των δικονομικών διατάξεων.

Την ανάγκη αποζημίωσης ενώπιον του Δικαστηρίου της Ένωσης νομιμοποιείται, καταρχάς, να εγείρει η εποπτευόμενη οντότητα στην οποία απευθύνεται η πλημμελής εποπτική απόφαση της ΕΚΤ και στην οποία της επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις, λόγω της άμεσης σχέσης που συνδέει την εποπτευόμενη οντότητα με την εποπτεύουσα αρχή ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ.

Επιπλέον, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που υπέστη ζημία έχει τη δυνατότητα άσκησης αγωγής αποζημίωσης ενώπιον του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου αρκεί να αποδείξει την ύπαρξη ζημίας, η οποία να θεμελιώνει έννομο συμφέρον. Ως προς τους τρίτους αποδέκτες μιας πλημμελούς εποπτικής απόφασης της ΕΚΤ με την οποία επιβάλλονται διοικητικές κυρώσεις πχ. καταθέτες έχει διατυπωθεί έντονη επιχειρηματολογία ως προς την δυνατότητα που έχουν να στραφούν αυτά τα πρόσωπα κατά του επόπτη, ήτοι της ΕΚΤ, ζητώντας αποζημίωση. Το σημαντικότερο επιχείρημα υπέρ της δυνατότητας τους να στραφούν εναντίον της εποπτικής αρχής διεκδικώντας αποζημίωση είναι πως ανεξάρτητα από τον αν η ζημία τους οφείλεται τελικά σε παρανομίες της εποπτευόμενης οντότητας ή στην πλημμελή της εποπτεία, η εποπτευόμενη οντότητα πιθανότητα δεν εγγυάται την επάρκεια της προστασίας τους. Συνεπώς, η εποπτική ευθύνη της φερέγγυας εποπτικής αρχής αποτελεί την μοναδική δυνατότητα αποκατάστασης της ζημιάς που έχουν υποστεί²³⁶.

Η στοιχειοθέτηση της εξωσυμβατικής ευθύνης της ΕΚΤ εξαρτάται από τη συνδρομή ενός συνόλου προϋποθέσεων²³⁷ όσον αφορά τον παράνομο χαρακτήρα της αποδιδόμενης σε αυτή συμπεριφοράς, την ύπαρξη πραγματικής και βέβαιης ζημιάς και την ύπαρξη άμεσου αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της συμπεριφοράς των οργάνων της ΕΚΤ και της προβαλλόμενης ζημιάς. Ως προς την υποκειμενική ευθύνη του επόπτη, το 340 άρθρο της ΣΛΕΕ δεν το αναφέρει μεταξύ των προϋποθέσεων για την θεμελίωση της αστικής ευθύνης του επόπτη, συνεπώς λογίζεται πως η ευθύνη της ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων της είναι αντικειμενική²³⁸.

Αν δεν συντρέχει μια εκ των προϋποθέσεων αυτών το Δικαστήριο της ΕΕ απορρίπτει την αγωγή ως αβάσιμη και δεν εισέρχεται στην εξέταση των λοιπών λόγων²³⁹. Η πρώτη προϋπόθεση θεμελίωσης της εξωσυμβατικής ευθύνης της ΕΚΤ είναι η παράνομη συμπεριφορά του οργάνου, στην οποία αποδίδεται η ζημία, όπως παραβίαση των γενικών αρχών του δικαίου, της αρχής της αναλογικότητας, των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των θιγόμενων προσώπων.

Το Δικαστήριο της ΕΕ έθεσε τον επιπρόσθετο όρο της «κατάφωρης» παράβασης, αξιώνοντας με αυτό τον τρόπο μία παράβαση ποιοτικά ενισχυμένη και όχι μια απλή αντίθεση στον κανόνα δικαίου. Αποφασιστικό κριτήριο, για να θεωρηθεί μια παράβαση του ενωσιακού δικαίου κατάφωρη είναι το αν υπήρξε εκ μέρους του οργάνου της ΕΚΤ πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων που επιβάλλονται στην εξουσία εκτιμήσεως. Όσο περισσότερο ευρεία είναι η διακριτική ευχέρεια του οργάνου τόσο δυσκολότερη καθίσταται η απόδειξη της σοβαρότητας της παραβίασης για τον ενάγοντα. Επομένως, εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφασίσει εάν το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας του αρμόδιου οργάνου ήταν τέτοιο, ώστε να πρέπει να συντρέχει κατάφωρη παράβαση ή αρκεί και η απλή παράβαση²⁴⁰. Εξακολουθεί, εντούτοις, να

²³⁵ Ως προς τις προϋποθέσεις του παραδεκτού της εξωσυμβατικής ευθύνης βλέπε αναλυτικότερα **Κανελλόπουλο (2010)**, σελ.456 επ. και **Πυργάκη (2002)**, σελ.91 επ.

²³⁶ Βλέπε **Πυργάκη (2002)**, σελ.101 επ.

²³⁷ Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις άσκησης της αγωγής αποζημίωσης, σε αντίθεση με τους όρους του παραδεκτού, αποτελούν κατά το μεγαλύτερο μέρος τους νομολογιακή κατασκευή, καθώς οι μόνες προϋποθέσεις που θέτει η παρ.2 του άρθρου 340 ΣΛΕΕ είναι η πρόκληση ζημιάς από δραστηριότητες κατά την άσκηση των καθηκόντων του οργάνου ή του υπαλλήλου.

²³⁸ Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει κάνει δεκτά και ορισμένα υποκειμενικά στοιχεία προκειμένου να εκτιμηθεί ο κατάφωρος ή μη χαρακτήρας της παράβασης, όπως τη δυνατότητα πρόβλεψης των οικονομικών συνεπειών μιας δράσης ή το εύρος της διακριτικής ευχέρειας που διέθετε το ενωσιακό όργανο κατά τη συγκεκριμένη ενέργεια.

²³⁹ Βλέπε **Κανελλόπουλο (1990)**, σελ.40 επ.

²⁴⁰ Τα δικαστήρια είναι στη πράξη υπερβολικά φειδωλά και διστακτικά στις επεμβάσεις τους. Στις περισσότερες περιπτώσεις που τίθενται ενώπιον τους τεχνικές εποπτικές αποφάσεις, ο έλεγχος της διακριτικής ευχέρειας περιορίζεται μόνον σε εξόφθαλμες και ακραίες περιπτώσεις παρατυπιών στη

υφίσταται παράβαση του ενωσιακού δικαίου αν το αρμόδιο όργανο, που διέθετε περιορισμένο έως ανύπαρκτο περιθώριο εκτιμήσεων, δεν θα είχε διαπράξει την επίμαχη πλημμέλεια επιδεικνύοντας τη συνήθη φρόνηση και επιμέλεια.

Στο ενωσιακό δίκαιο ισχύει ο κανόνας της πλήρους αποζημίωσης, δηλαδή η αποκατάσταση της ζημίας πρέπει να επαναφέρει την περιουσιακή κατάσταση του ζημιωθέντος εκεί όπου θα βρισκόταν αν δεν μεσολαβούσε η παρανομία. Η αποζημίωση έχει αποκαταστατικό και όχι τιμωρητικό χαρακτήρα. Γι' αυτό ακριβώς η έκταση της ζημίας παίζει σημαντικό ρόλο όσον αφορά στον υπολογισμό γης αποζημίωσης που θα επιδικάσει το Δικαστήριο της ΕΕ. Η ζημία πρέπει καταρχήν να είναι πραγματική και βέβαιη²⁴¹. Πολλές φορές το Δικαστήριο δεν προσδιορίζει το ύψος της αποζημίωσης αλλά δίνει τη δυνατότητα στους διαδίκους εντός ορισμένης προθεσμίας να συμφωνήσουν σε ένα ποσό και να το γνωστοποιήσουν στο Δικαστήριο. Αν τα διάδικα μέρη δεν καταφέρουν να συμφωνήσουν, το Δικαστήριο προσδιορίζει το ποσό που θα επιδικασθεί ως αποζημίωση, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα αιτήματά τους²⁴². Επίσης για να θεμελιωθεί εξωσυμβατική ευθύνη της ΕΚΤ απαιτείται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παρανομίας και της ζημίας. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, αιτιώδης σύνδεσμος υπάρχει όταν υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παρανομίας του οργάνου και της ζημίας των ενάγοντων. Συνεπώς, αποκαθίστανται οι ζημίες που σύμφωνα με τους κανόνες της λογικής πρόβλεψης ανάγονται άμεσα στο ζημιολόγο γεγονός. Το βάρος απόδειξης της ύπαρξης αιτιώδους συνάφειας φέρει ο ενάγων. Βεβαίως, ο αιτιώδης σύνδεσμος εξακολουθεί να υφίσταται στην περίπτωση που μεσολαβούν μεν εθνικές πράξεις αλλά τα αρμόδια εθνικά όργανα δεν διαθέτουν καμία διακριτική ευχέρεια. Αποδυναμώνεται, εντούτοις, αν διαπιστωθεί συντρέχον πταίσμα του ενάγοντος, δηλαδή αυτός δεν θα πρέπει να έχει συμβάλει ο ίδιος στην επέλευση της ζημίας.

Τέλος, όπως προαναφέρθηκε απαραίτητη προϋπόθεση, προκειμένου να θεμελιωθεί η εξωσυμβατική ευθύνη της ΕΚΤ είναι η παράνομη συμπεριφορά του οργάνου ή του υπαλλήλου να έλαβε χώρα κατά την εκτέλεση των ανατεθειμένων σ' αυτό καθηκόντων, αλλιώς η ΕΚΤ δεν θα φέρει ευθύνη. Η ΕΚΤ ευθύνεται για τις πράξεις ή τις παραλείψεις των υπαλλήλων²⁴³ που στελεχώνουν τα όργανά της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και θα πρέπει περαιτέρω αυτή η πράξη να προξένησε ζημία επιδεικνύοντας ο υπάλληλος παράνομη συμπεριφορά. Η πράξη του υπαλλήλου θα πρέπει να συνιστά τρόπο εκτέλεσης της υπηρεσίας. Δεν αρκεί η πράξη να τελέστηκε επ ευκαιρία ή εν όψει της άσκησης των καθηκόντων του. Το Δικαστήριο της ΕΕ ακολουθεί μια συσταλτική ερμηνεία του όρου "κατά την άσκηση των καθηκόντων του" απαιτώντας εσωτερική σχέση πράξης και υπηρεσίας καθώς και το στοιχείο της αμεσότητας. Όταν η πράξη ενεργείται κατά την άσκηση των καθηκόντων του υπαλλήλου, τότε ο υπάλληλος ευθύνεται προσωπικά και η ΕΚΤ δεν υπέχει καμία ευθύνη. Επίσης, δεν ευθύνεται και για εθνικά εκτελεστικά του ενωσιακού δικαίου μέτρα. Στις περιπτώσεις αυτές, αρμόδια θα είναι τα εθνικά δικαστήρια, με δύο εξαιρέσεις: α) όταν το εθνικό όργανο ενήργησε κατόπιν ρητής εντολής της ΕΚΤ (agency-situation) και β) όταν η εθνική νομοθεσία δεν διαθέτει τα απαραίτητα μέσα για την προστασία του ζημιωθέντος.

Συνεπώς, ο ζημιωθείς από την πλημμελή απόφαση της ΕΚΤ μπορεί να:

- Ασκήσει ταυτόχρονα αίτηση ακύρωσης, προκειμένου να ακυρωθεί η παράνομη απόφαση και Αγωγή αποζημίωσης με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη.
- Ζητήσει από το Δικαστήριο της ΕΕ την ακύρωση της εποπτικής απόφασης χωρίς να μεταφέρει το δικονομικό διακύβευμα στο πεδίο της αποζημίωσης και αντίστροφα
- Χρησιμοποιήσει διαδοχικά και τα δύο ένδικα βοηθήματα καταθέτοντας αγωγή αποζημίωσης μετά την ακύρωση της ζημιολόγου απόφασης από τον ακυρωτικό δικαστή.

Αν ωστόσο, η ζημία οφείλεται σε προσωπικό πταίσμα του οργάνου-υπαλλήλου της ΕΚΤ, το ενεργητικά νομιμοποιούμενο πρόσωπο έχει τη δυνατότητα σε περίπτωση που το σφάλμα έλαβε χώρα κατά την άσκηση των καθηκόντων του οργάνου να στραφεί κατά της ΕΚΤ, η οποία θα απορροφήσει την ευθύνη του υπαλλήλου χωρίς να υπάρχει η δυνατότητα σώρρευσης. Ο

διαδικασία λήψης των εποπτικών αποφάσεων ή κατάχρησης εξουσίας από μέρους των οργάνων. Βλέπε και επιφυλάξεις που εκφράζει **Binder (2004)**, σελ.463 επ και 475

²⁴¹ Η αποζημίωση μπορεί να καλύπτει θετική ζημία, ηθική βλάβη, διαφυγόντα κέρδη, ακόμη και μελλοντική ζημία, αρκεί η επέλευσή της να είναι επαρκώς βέβαιη.

²⁴² Οι αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου που επιδικάζουν αποζημίωση θα πρέπει να αναφέρουν τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία επιδίκασαν το συγκεκριμένο ποσό ώστε να μπορεί να ασκηθεί αναιρετικός έλεγχος από το Δικαστήριο

²⁴³ Η έννοια του υπαλλήλου ερμηνεύεται διασταλτικά και περιλαμβάνει πρόσωπο που συνδέεται με την ΕΚΤ με σύμβαση μόνιμου, προσωρινού προσωπικού. Δες και **ΔΕΚ 17.12.89 Acciaieria Ferrierabdi Roma (FERAM) κατά Ανώτατης Αρχής Συνθ ΕΚΑΧ, 23/59**

ζημιωθείς νομιμοποιείται να εναγάγει την ΕΚΤ ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ, χωρίς όμως να μπορεί, παράλληλα, να απαιτήσει από τον υπάλληλο της ΕΚΤ αποκατάσταση της ζημίας ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου. Αν το σφάλμα πταίσμα είναι βαρύ²⁴⁴, η ΕΚΤ μπορεί στη συνέχεια, αφού αποζημιώσει τον ζημιωθέντα, να στραφεί αναγωγικά κατά του υπαλλήλου της και να του καταλογίσει το σύνολο ή μέρος της καταβληθείσας αποζημιώσεως.

Σε περίπτωση που το σφάλμα-πταίσμα του υπαλλήλου της ΕΚΤ έλαβε χώρα εκτός του πλαισίου που προσδιορίζει η άσκηση των καθηκόντων του, η ευθύνη του δεν απορροφάται από την ευθύνη της ΕΚΤ. Σε αυτή την περίπτωση, ο ζημιωθείς μπορεί να στραφεί με αγωγή μόνο έναντι του υπαλλήλου της ΕΚΤ απευθυνόμενος στον εθνικό δικαστή του τόπου της ζημιογόνου πράξης και ο εθνικός δικαστής θα εφαρμόσει το εθνικό και όχι το ενωσιακό δίκαιο.

E4.5.Η αγωγή αποζημίωσης λόγω ευθύνης του συμμετέχοντος κράτους για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου

Περαιτέρω, τόσο η εποπτευόμενη οντότητα όσο και οι τρίτοι που η απόφαση τους αφορά άμεσα και ατομικά δύνανται να εγείρουν αγωγή αποζημίωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε λόγω της παράβασης του ενωσιακού δικαίου από το οικείο συμμετέχον κράτος κατά την εφαρμογή της απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων. Για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης του κράτους θα πρέπει να υπάρχει πράξη ή παράλειψη οργάνου του κράτους²⁴⁵, κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας του, ύπαρξη παρανομίας, ζημία και αιτιώδης σύνδεσμός ζημίας και πράξης ή παράλειψης²⁴⁶.

Η ευθύνη στοιχειοθετείται από παραβιάσεις οποιουδήποτε κρατικού οργάνου, δηλαδή τόσο των διοικητικών, όσο και των οργάνων της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας. Ειδικότερα, για να ολοκληρώσει το οικοδόμημα της αστικής ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου, το Δικαστήριο αναφέρθηκε ρητά και στα δικαιοδοτικά όργανα, κρίνοντας ότι η κατάφωρη παραβίαση του ενωσιακού δικαίου από τον εθνικό δικαστή στοιχειοθετεί την αποζημιωτική ευθύνη του κράτους έναντι των προσώπων στα οποία η εν λόγω παραβίαση προκάλεσε ζημία. Η θεμελίωση της ευθύνης καταλήγει στην υποχρέωση του Κράτους να αποκαταστήσει τη ζημία ακόμη και όταν αυτή οφείλεται σε ζημιογόνο δράση των οργάνων που είναι ενταγμένα στη δικαστική εξουσία.

Εμπνεόμενο παράδειγμα, από τη νομολογία Köbler²⁴⁷ και Traghetti²⁴⁸, που δύναται να θεμελιώσει αστική ευθύνη του συμμετέχοντος κράτους κατά την εφαρμογή της απόφασης επιβολής των διοικητικών κυρώσεων σε εποπτευόμενη οντότητα θα ήταν η παράλειψη της αρμόδιας δικαστικής αρχής να προβεί σε έλεγχο γνησιότητας της εποπτικής απόφασης ως υποχρεούται, προτού προβεί στην περιαφή της με τον εκτελεστήριο τύπο. Η διάταξη 299 ΣΛΕΕ υπαγορεύει ρητά την ανάγκη του ελέγχου γνησιότητας του εκτελεστού τίτλου χάριν ασφάλειας δικαίου και προστασίας των υπόχρεων προσώπων από μέτρα αναγκαστικής εκτέλεσης που ενδεχομένως να βασίζονται σε μη γνήσιες αποφάσεις πχ αλλοιωμένη απόφαση της ΕΚΤ²⁴⁹.

²⁴⁴ Δόλος ή βαριά αμέλεια ως ορθότερη η απόδοση του όρου («faute »)

²⁴⁵ Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η θεμελιακή απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Francovich, με την οποία κρίθηκε ότι «το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή, κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από τις παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου που τους καταλογίζονται».

²⁴⁶ Η ευθύνη των κρατών μελών λόγω παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου, πρωτοεντοπίζεται στην απόφαση **Francovich** και έπειτα στις αποφάσεις **Brasserie du Pêcheur** και **Dillenkofer** και την εμβάθυνσή της με την απόφαση **Köbler** που έθεσε και τις προϋποθέσεις της ευθύνης από πράξεις των δικαιοδοτικών οργάνων των κρατών μελών, τις οποίες διευκρίνισε περαιτέρω και παγίωσε η απόφαση **Traghetti**.

²⁴⁷ **ΔΕΚ 30.09.2003, C-294/01, Köbler κατά Επιτροπής**

²⁴⁸ **ΔΕΚ. 13.06.2006 C-173/03 Traghetti del Mediterraneo SPA κατά Repubblica Italiana**

²⁴⁹ Διαφορετικό είναι το ζήτημα της προσωπικής ευθύνης δικαστικού λειτουργού κατά την άσκηση των καθηκόντων του το οποίο στοχεύει στη προστασία του κύρους της δικαιοσύνης και γι αυτό τον λόγο παραπέμπεται στο δικαστήριο κακοδικιών. Ως προς την ευθύνη του κράτους από κακοδικία βλέπε και **Δακτόγλου (2010)**, σελ.1475 επ.

Κατά την ενωσιακή νομολογία, μεταξύ των στοιχείων που λαμβάνονται υπόψη για τη διαπίστωση της συνδρομής πρόδηλου σφάλματος του δικαστικού οργάνου ικανού να στοιχειοθετήσει αστική ευθύνη του κράτους είναι ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιασθέντος ενωσιακού κανόνα, ο αυτοπροαίρετος χαρακτήρας της παραβίασης, ο συγγνωστός ή ασύγγνωστος χαρακτήρας της νομικής πλάνης, η ενδεχόμενη διατύπωση γνώμης του Δικαστηρίου ΕΕ, καθώς και η μη συμμόρφωση του συγκεκριμένου δικαστηρίου προς την υποχρέωση του να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα.

E4.6. Η συντρέχουσα ευθύνη της ΕΚΤ και του συμμετέχοντος κράτους

Ζημία είναι δυνατόν να προέρχεται είτε με την εκ μέρους της εθνικής αρχής εσφαλμένη εφαρμογή της απόφασης επιβολής διοικητικών κυρώσεων είτε από τη περιεχόμενη στην τελευταία ελαττωματικής ρύθμισης καθ'εαυτήν. Μπορεί τέλος η ζημία να προέρχεται από συνδυασμένη δράση της ΕΚΤ και του κράτους.

Στο προηγούμενο αναφερόμενο παράδειγμα με τη δικαστική εξουσία που προχώρησε στην περιαφή της εποπτικής απόφασης, χωρίς να ελέγξει προηγουμένως τη γνησιότητα αυτής θα μπορούσε να συναχθεί πως ζήτημα αστικής ευθύνης γεννάται τόσο για το κράτος όσο και για την ΕΚΤ εν προκειμένω στο μέτρο που για παράδειγμα η απόφαση δεν εκδόθηκε από το αρμόδιο όργανο ή έπασχε από ελάττωμα που οφείλεται στην ΕΚΤ (ευθύνη ΕΚΤ) και στη συνέχεια το κράτος μέσω του δικαστή της που δεν επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια με αποτέλεσμα να γίνει κατάφωρη παραβίαση της διάταξης 299 της ΣΛΕΕ, η οποία υπαγορεύει τον έλεγχο γνησιότητας της απόφασης από την εθνική αρμόδια αρχή προτού περιαφθί αυτή τον εκτελεστήριο τύπο. Οι δύο ενέργειες, αδιάφορο αν τελέστηκαν εκ δόλου ή εξ αμελείας, προκάλεσαν σοβαρή και δυσχερώς επανορθώσιμη ζημία στην εποπτευόμενη οντότητα στο μέτρο που επιβλήθηκαν μέτρα αναγκαστικής εκτέλεσης επί των περιουσιακών στοιχείων της.

Ο καθορισμός της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ ευθύνης της ΕΚΤ και του κράτους μέλους, της εκτάσεως της ευθύνης αυτών καθώς και ο καθορισμός του αρμόδιου δικαστηρίου είναι θέματα μεγάλης σημασίας για τα συμφέροντα της ζημιωθείσας εποπτευόμενης οντότητας. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το θέμα της επιλογής του αρμόδιου δικαστηρίου (ΔΕΕ ή εθνικού), το οποίο έχει μεγάλη σημασία από το γεγονός πως οι προθεσμίες ασκήσεως των σχετικών ένδικων βοηθημάτων δεν είναι μακροχρόνιες. Σύμφωνα με το άρθρο 43 του Πρωτοκόλλου του Οργανισμού του ΔΕΕ, αξιώσεις εντός της Ένωσης στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης παραγράφονται μετά τα πέντε έτη. Έτσι αν ο ζημιωθείς επιλέξει εσφαλμένα τα εθνικά δικαστήρια παροχής ένδικης προστασίας, μέχρι να εξαντλήσει όλες τις βαθμίδες δικαιοδοσίας, ίσως να έχει παρέλθει η πενταετία, με αποτέλεσμα να μην δύναται να ζητήσει τη δικαστική προστασία του σε ενωσιακό επίπεδο.

E4.7. Η προδικαστική παραπομπή

Την παρεχόμενη ένδικη προστασία των ενωσιακών δικαιωμάτων των ιδιωτών συμπληρώνει η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ με την υποβολή στο Δικαστήριο της ΕΕ από το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο προδικαστικού ερωτήματος, σε περίπτωση που ανακύψουν ενώπιον του ζητήματα ερμηνείας της Συνθήκης ή ζητήματα ερμηνείας ή κύρους της απόφασης της ΕΚΤ με την οποία επιβλήθηκαν διοικητικές κυρώσεις σε εποπτευόμενη οντότητα²⁵⁰.

Εν προκειμένω στα πλαίσια περιαφής της εποπτικής απόφασης-εκτελεστού τίτλου με εκτελεστήριο τύπο, ο αρμόδιος δικαστής θα μπορούσε για παράδειγμα να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία της διάταξης 299 ΣΛΕΕ που ορίζει τα σχετικά με την εκτελεστότητα της απόφασης της ΕΚΤ και της διαδικασίας περιαφής της σε εκτελεστήριο τύπο.

Αν ο δικαστής έχει αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία της συγκεκριμένης διάταξης, δύναται να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο της ΕΕ ζητώντας διευκρινήσεις. Όσο εκκρεμεί η έκδοση της προδικαστικής απόφασης επί των ερωτημάτων που του τέθηκαν, η εκδίκαση της υπόθεσης αναστέλλεται. Όταν όμως εκδοθεί η προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου είναι υποχρεωτική για το εθνικό δικαστήριο που άσκησε την προδικαστική παραπομπή, υπό την έννοια ότι το τελευταίο υποχρεούται να εκδώσει τη δική του απόφαση στηριζόμενο στη θέση που το ΔΕΕ υιοθέτησε σχετικά με την ερμηνεία του εν λόγω άρθρου.

²⁵⁰ Περαιτέρω ανάλυση της προδικαστικής παραπομπής βλέπε **Κανελλόπουλο (2010)**, σελ.429 επ.

4.8.Η δικαστική προστασία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Το αίτημα της αποτελεσματικής και πλήρους δικαστικής προστασίας κατά της απόφασης της ΕΚΤ να επιβάλλει διοικητικές κυρώσεις σε εποπτευόμενη οντότητα συμπληρώνει η δυνατότητα των θιγόμενων προσώπων να προσφύγουν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, δέχεται ατομικές προσφυγές, αφού πρώτα έχουν εξαντληθεί όλα τα εσωτερικά ένδικα μέσα της χώρας του προσφεύγοντος και στο μέτρο που θίγονται τα ατομικά του δικαιώματα. Το Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η θιγόμενη οντότητα, ως νομικό πρόσωπο απολαμβάνει περιουσιακά δικαιώματα²⁵¹, αλλά και τρίτοι θιγόμενοι άμεσα και ατομικά από την εποπτική απόφαση της ΕΚΤ δύναται να προσφύγουν στο ΕΔΔΑ ζητώντας την προστασία των κατοχυρωμένων στην ΕΣΔΑ δικαιωμάτων τους. Ο δικαστικός έλεγχος που θα διενεργηθεί θα περιοριστεί μόνο επί της τήρησης των διαδικαστικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στη Σύμβαση και στα πρόσθετα Πρωτόκολλα της ΕΣΔΑ.

Τα θιγόμενα πρόσωπα μπορούν να επικαλεστούν τόσο παραβίαση των θεμελιωδών διαδικαστικών δικαιωμάτων τους κατά την εποπτική διαδικασία ενώπιον της ΕΚΤ, όπως η μη τήρηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης. Αλλά δύναται να προσφύγουν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και αφού επιβληθούν τα μέτρα αναγκαστικής εκτέλεσης. Για παράδειγμα, αν τα μέτρα που επιβλήθηκαν σε εποπτευόμενη οντότητα την εξανάγκασαν σε εξυγίανση με ενεργοποίηση του εργαλείου της διάσωσης με ίδια μέσα²⁵² θίγοντας τα ενοχικά δικαιώματα των δανειστών της υπό εξυγίανση εποπτευόμενης οντότητας (μέτοχους, καταθέτες κλπ). Ο μηδενισμός ή η απομείωση της αξίας των περιουσιακών δικαιωμάτων αυτών των προσώπων και η μετατροπή τους σε άλλου είδους αξίωση αποτελεί περιορισμό των περιουσιακών δικαιωμάτων τους και παραβίαση του δικαιώματός στην περιουσιακή ιδιοκτησία τους και πιθανόν να θεμελιώσει υπό προϋποθέσεις αξίωση αποζημίωσης προς αποκατάστασης της ζημίας που υπέστησαν²⁵³.

Ε4.9.Ο έλεγχος των οργάνων της ΕΚΤ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Εκτός της δικαστικής λογοδοσίας με τη μορφή είτε της αναθεώρησης των εποπτικών αποφάσεων είτε της αστικής ευθύνης των οργάνων της ΕΚΤ, προβλέπεται και η δυνατότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να ασκεί πολιτικό έλεγχο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δύναται να συγκροτήσει προσωρινή ερευνητική επιτροπή για τη διερεύνηση των καταγγελλόμενων παραβάσεων ή περιπτώσεων κακοδιοίκησης κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 226 της ΣΛΕΕ.

Αντί επιλόγου

Δεν υπάρχει αμφιβολία πως το κατασταλτικό εργαλείο της εξουσίας επιβολής διοικητικών κυρώσεων που παραχωρήθηκε στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ αποτελεί το καταλληλότερο μέσο πάταξης των παραβατικών συμπεριφορών των εποπτευόμενων οντοτήτων, παραδειγματισμού των υπολοίπων και αποτροπής επανάληψής τους στο μέλλον. Ωστόσο, βασικό αίτημα είναι η σχετική ευρωπαϊκή νομοθεσία να επεκτείνει τη κυρωτική αρμοδιότητά της ΕΚΤ και στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που ασκούν την δραστηριότητα των εποπτευόμενων οντοτήτων. Στόχος που υπαγορεύει αυτή την επέκταση είναι η ανάγκη σφαιρικής και ολοκληρωμένης εποπτείας που θα οδηγήσει σε ακόμα μεγαλύτερη εμπιστοσύνη του κοινού στην αξιοπιστία της ΕΚΤ ως εποπτικής αρχής καθώς θα την καθιστά ικανή να επιβάλλει κυρώσεις σε όποιον επιχειρεί να παραβεί το συναφές κανονιστικό πλαίσιο θέτοντας σε κίνδυνο την ασφάλεια και την ευρωστία της εποπτευόμενης οντότητας αλλά και του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Επιπλέον είναι αδήριτη ανάγκη, υπαγορευόμενη από τον Χάρτη και τις Γενικές αρχές που διέπουν την δράση της ΕΕ να δοθούν στο στάδιο της εποπτικής διαδικασίας πρόσθετες εγγυήσεις επί των διαδικαστικών δικαιωμάτων των εξεταζόμενων προσώπων. Ιδιαίτερα σημαντικό είναι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης. Θα πρέπει να δίνεται η δυνατότητα

²⁵¹ Αναφορικά με τα δικαιώματα του νομικού προσώπου βλέπε εκτενέστερη ανάλυση **Ρόκα (2008)**, σελ.491 επ. και **Γεωργιάδη (2007)**, σελ.115 επ.

²⁵² Το καλούμενο **bail-in** δίνει στην αρμόδια αρχή εξυγίανσης την εξουσία να διαγράψει τις απαιτήσεις των ανώτερων μη εξασφαλισμένων πιστωτών και των πιστωτών μειωμένης εξασφάλισης. Αναλυτικότερα, βλέπε τη σχετική Οδηγία 2014/59/ΕΕ

²⁵³ Ως προς τις προϋποθέσεις και τη δυνατότητα δικαστικής προστασίας των θιγόμενων προσώπων βλέπε **Αλούπη (2015)** σελ.124 επ.

τόσο στην υποπευδόμενη οντότητα, αλλά και σε όσους εμπλέκονται με την διερευνούμενη παράβαση να αναπτύξουν τα επιχειρήματά τους και να («ακουσθούν») σε κάθε στάδιο της διαδικασίας και ιδιαίτερα ενώπιον του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ που εγκρίνει ως αποφασίζον όργανο την τελική απόφαση περί της επιβολής διοικητικών κυρώσεων στις εποπτευόμενες οντότητες.

Ιδιαίτερα σημαντικό αποτελεί το γεγονός πως μεταφέρθηκαν σε υπερεθνικό επίπεδο, από τα συμμετέχοντα κράτη στην ΕΚΤ, εποπτικά καθήκοντα που αφορούν τη (μικρο)προληπτική εποπτεία ορισμένων φορέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Σε συνέπεια αυτού, μεταφέρθηκε σε υπερεθνικό επίπεδο και η δικαιοδοτική αρμοδιότητα επί των εποπτικών διαφορών. Πλέον, οι δικαστικές διαμάχες που προκύπτουν σε αυτόν το τόσο σημαντικό πεδίο του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου θα επιλύονται από το Δικαστήριο της ΕΕ και όχι από τα εθνικά δικαστήρια των επιμέρους έννομων τάξεων των κρατών μελών.

Ωστόσο λαμβάνοντας υπόψη πως οι επιβαλλόμενες διοικητικές κυρώσεις δύναται να αγγίζουν ποσά ικανά να θέσουν σε κίνδυνο μια μέση εποπτευόμενη οντότητα, θα πρέπει να ληφθεί πρόνοια προκειμένου να διευρυνθεί ο κύκλος των νομιμοποιούμενων προσώπων που δύναται να ζητήσει προστασία κατά της εποπτικής απόφασης. Βάσει της ΣΛΕΕ, μέχρι στιγμής δυνατότητα να ζητήσουν δικαστική προστασία στο ενωσιακό δικαιοδοτικό σύστημα έχουν μόνο οι αποδέκτες της εποπτικής απόφασης και όσοι («καταφέρουν») να αποδείξουν πως η εν λόγω απόφαση τους θίγει άμεσα και ατομικά. Αυτός ο περιορισμός σε συνδυασμό με τους βραδυκίνητους μηχανισμούς απονομής δικαιοσύνης καθιστούν προβληματικό τον μηχανισμό προσφυγών κατά των εποπτικών αποφάσεων και εντείνουν την ανάγκη είτε να διευρυνθεί ο κύκλος των νομιμοποιούμενων προσώπων, ενδεχομένως με μια αναθεώρηση της ΣΛΕΕ είτε να θεσμοθετηθούν εξωδικαστικοί μηχανισμοί που θα δύναται να προσφύγει σε αυτούς ένας ευρύτερος κύκλος προσώπων που θίγεται από την εποπτική απόφαση προς διευθέτηση των διαφορών του είτε με την εποπτική αρχή είτε με την εποπτευόμενη οντότητα στο πλαίσιο της ενδοσυμβατικής ευθύνης λόγω μιας ιδιαίτερης οικονομικής ή νομικής σχέσης τους. Προς αυτή την κατεύθυνση ωφέλιμο για τον ΕΕΜ θα ήταν να δημιουργηθούν "οιονεί" ανεξάρτητα και ταχύτερα δικαστήρια κατά το πρότυπο των Financial Services and Markets Tribunals της Αγγλίας, τα οποία διακρίνονται για την ταχύτητα και την αποτελεσματικότητά τους. Αυτά τα δικαστήρια, θα επιλαμβάνονται σε εξωδικαστικό στάδιο την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν μεταξύ του επόπτη και του θιγόμενου από την εποπτική απόφαση, λειτουργώντας κατά κάποιο τρόπο ως μέσο εξομάλυνσης των διαφορών τους και εξευρίσκοντας συμβιβαστικές λύσεις, προκειμένου να μην προσφύγουν στο Δικαστήριο της ΕΕ.

Εκτός αυτών, προβληματισμό προκαλεί το γεγονός πως η εποπτική αρχή ΕΚΤ, η οποία πέρα από το ότι είναι μια εποπτική αρχή διατηρεί το κύρος ως ενωσιακό θεσμικό όργανο, καλείται να κριθεί για τις τεχνικές εποπτικές αποφάσεις που έλαβε από την δικαστική εξουσία. Αναπόφευκτα ερωτήματα γεννιούνται σχετικά με το πως ο ανειδίκευτος σε χρηματοπιστωτικά ζητήματα δικαστής είναι σε θέση να κατανοήσει ξένες προς αυτόν οικονομοτεχνικές έννοιες και να ερμηνεύσει ορθά τη δαιδαλώδη, τεχνικά εξειδικευμένη και συνεχώς μεταβαλλόμενη χρηματοπιστωτική νομοθεσία και πρακτική υπό το φως της συγκεκριμένης περίπτωσης. Μια εύλογη λύση θα ήταν να συσταθούν δικαστήρια που θα απαρτίζονται από ειδικευμένους σε χρηματοπιστωτικά ζητήματα δικαστές εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο ασφάλεια δικαίου αφενός και οικονομία χρόνου αφετέρου. Επίσης, θα πρέπει να ενισχυθεί ο θεσμός του Συμβουλίου Επανεξέτασης, του οποίου ο ρόλος αυτή τη στιγμή, αν και σημαντικός παραμένει συμβουλευτικός.

Επιπρόσθετα, όσον αφορά τα συμμετέχοντα κράτη εκτός ευρωζώνης, θα πρέπει να τους παραχωρηθούν πρόσθετες εγγυήσεις και αντισταθμιστικοί μηχανισμοί, ώστε να αποφευχθεί το φαινόμενο αποχώρησης τους από τον νεοσύστατο ΕΕΜ, γεγονός που ενδεχομένως να έπληττε την ακεραιότητα του.

Πρωτογενείς πηγές

Κανονισμός 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 (SSM Regulation).

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

Κανονισμός 2015/159 του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2015 που τροποποιεί τον Κανονισμό 2532/98 σχετικά με τις εξουσίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για την επιβολή κυρώσεων.

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).

Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας σχετικά με τις πρακτικές λεπτομέρειες που αφορούν την άσκηση της δημοκρατικής λογοδοσίας και την επίβλεψη της άσκησης των καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού.

Εισηγητική έκθεση ν. 4335/2015 περί αλλαγών ελληνικού ΚΠΔ.

Ελληνικός νόμος 3340/2005

The High-Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosiere, Report, Brussels, 25 February 2009.

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 806/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2014, περί θεσπίσεως ενιαίων κανόνων και διαδικασίας για την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και ορισμένων επιχειρήσεων επενδύσεων (κανονισμός για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης).

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 468/2014 της ΕΚΤ της 16ης Απριλίου 2014 όσον αφορά το πλαίσιο συνεργασίας της ΕΚΤ, των εθνικών αρμόδιων αρχών και των εθνικών εντεταλμένων αρχών²⁵⁴ (στη συνέχεια «Κανονισμός για το πλαίσιο EEM»)

Ετήσια Έκθεση της ΕΚΤ για την Εποπτική Δραστηριότητα, Μάρτιος 2015

Basel Committee on Banking Supervision (1991): Amendment of the Basel capital accord in respect of the inclusion of general provisions/general loan-loss reserves in capital

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012

Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική

εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/EK και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/EK και 2006/49/EK

Ισχύων Ελληνικός Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας (Γενικές Διατάξεις και Ειδικές Διατάξεις Αναγκαστικής Εκτέλεσης).

Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ)

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (Χάρτης ΘΔ)

Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)

Κανονισμός (ΕΕ) 45 της 14.6.1962 περί καθορισμού της υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενεργείας σ. 1385

Απόφαση (ΕΕ) 2015/433 της ΕΚΤ της 17ης Δεκεμβρίου 2014 σχετικά με τη σύσταση επιτροπής δεοντολογίας και τον εσωτερικό της κανονισμό (ΕΚΤ/2014/59)

Δευτερογενείς πηγές

Ι) Ελληνόγλωσσες πηγές

Αγραπίδη-Γκόρτσου Β.Γρ. (2006): Η ΕΚΤ στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ, εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλας

Αθανασίου Α. (2010): Μέτοχοι και Εταιρική Εποπτεία. Η ενεργός ανάμειξη των μετόχων στις εταιρικές αποφάσεις ως μέσο άσκησης εποπτείας στη διοίκηση της ΑΕ. Από Σειρά Δικαίου Επιχειρήσεων και Εταιριών, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Αλούπη Ο. (2015) : Η Οδηγία 2014/59 για την εκκαθάριση και εξυγίανση των Πιστωτικών ιδρυμάτων, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Απαλαγάκη Χ.(1994): Επαναφορά και αποζημίωση μετά την αναγκαστική εκτέλεση, εκδόσεις Σάκκουλας

Βελέντζας Γ.Ε. (2006): Η εναρμόνιση του Ελληνικού χρηματιστηριακού δικαίου προς το Κοινοτικό Δίκαιο, έκδοσεις ΙuS.

Βηλαράς Μ. (2003) : Κοινοτικός δικαστής και αποτελεσματική δικαστική προστασία ιδιωτών: παρόν και μέλλον, Σειρά Δίκαιο και Κοινωνία τον 21ο αιώνα, εκδόσεις Σάκκουλας

Γέροντας Απ. (2004): από σύνθετο έργο Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ. και Φλογαίτης Σ. (2004): Διοικητικό δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας

Γεσίου-Φαλτσή Π. (1987): Οι θεμελιώδεις δικονομικές αρχές της αναγκαστικής εκτελέσεως εκδόσεις Σάκκουλας

Γεωργιάδης (2007): Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλας

Γκόρτσος Χρ. (2011): Εισαγωγή στο διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο: Το διεθνές τραπεζικό δίκαιο μέσα στο σύστημα του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη

Γκόρτσος Χρ. (2008): Η προοπτική της θεσμοθέτησης υπερεθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, στο συλλογικό τόμο: Ενιαία εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα-Τιτλοποίηση απαιτήσεων, Πρακτικά 1^{ου} Ετήσιου Συνεδρίου της Ελληνικής Εταιρίας Τραπεζικού

Γκόρτσος Χρ. (2010): Η αναπροσαρμογή του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα σύμφωνα με την έκθεση De Larosière»,Τιμητικός Τόμος Γεωργίου Δ. Καλλιμόπουλου, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα

Γκόρτσος Χρ. (2013): Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις και οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, Χρη Δικ2013,σελ.394

Γράβαρης Ι. (1991): Συγκριτική θεώρηση και των διοικητικών και των ποινικών κυρώσεων σε Είδη κυρώσεων και δικαιοί κλάδοι σε **Στράγγα (1991)**, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλας

Δακτόγλου Π.Δ. (2004): Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλας

Δημητρακόπουλος Ι. (2014): Διοικητικές κυρώσεις και θεμελιώδη δικαιώματα, εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη

Κανελλόπουλος Π. (2010): Το δίκαιο της ΕΕ μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, εκδόσεις Σάκκουλας

Κανελλόπουλος Π. (1990): Συντρέχουσα Αστική Ευθύνη της Κοινότητας και του κράτους μέλους κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλας

Καραμπατζός Α. (2010): Το τραπεζικό σύστημα και η επόμενη διεθνής οικονομική κρίση, Συνήγορος 2010,σελ.76

Κορνηλάκη Π.-Σκαλίδη Α. (2006): Ζητήματα αντιπροσώπευσης μετόχου σε Γενική Συνέλευση σε ΕΤρΑξΧρΔ 2/2006

Κουφός Γ. (1991): Είδη κυρώσεων και δικαιοί κλάδοι σε βιβλίο Ι.Στράγγα (1991), εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλας

Λύτρας (1984): Έννοια και βασική διάκριση των κυρώσεων στο ελληνικό θετικό δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας

Λύτρας Σ. (1986): Η έννοια των διοικητικών προστίμων και η συνταγματικότητα της επιβολής τους, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας

Μάνεσης Α. (1980): Συνταγματική θεωρία και πράξη, εκδόσεις Σάκκουλας

Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Α (2010): Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλας

Μήτρου Α. (2012): Η δημοσιότητα της κύρωσης ή η κύρωση της δημοσιότητας, σειρά Δίκαιο και Κοινωνία στον 21ο αιώνα, εκδόσεις Σάκκουλας

Μήτσου Α. (2006): Η αστική ευθύνη των εποπτικών αρχών στον τομέα της κεφαλαιαγοράς έναντι των επενδυτών, ιδίως υπό το πρίσμα της απόφασης του ΔΕΚ στην υπόθεση Peter Paul, ΔΕΕ 10/2006, εκδόσεις Σάκκουλας

Μπέης Κ. (1984): Αναγκαστική Εκτέλεση, μαθήματα πολιτικής δικονομίας, εκδόσεις Σάκκουλας

Μπέης Κ. (1996): Προσβολές θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της αναγκαστικής εκτέλεσης, εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλας

Νικολόπουλος Γ. (1993):Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας, συμπλήρωμα συλλογής νομολογίας 1985-1990, εκδόσεις Σάκκουλας

Παυλόπουλος Π. (1993): Εγγυήσεις του δικαιώματος Δικαστικής προστασίας στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλας

Παυλόπουλος Π. (2004): Σύνθετο έργο Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ. και Φλογαίτης Σ. (2004): Διοικητικό δίκαιο, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας

Ράμμος Γ. (1982): Εγχειρίδιον Αστικού Δικονομικού Δικαίου, τόμος ΙΙΙ, εκδόσεις Σάκκουλας

Ράπανος Β. και Καπλάνογλου Γ. (2011): Οικονομική κρίση και δημοσιονομική πολιτική: Η περίπτωση της Ελλάδας, στο συλλογικό τόμο: Καραμούζης, Ν.Β. και ΓΚ.Α.Χαρδούβελης (επίμελεια):Από τη διεθνή κρίση στην κρίση της Ευρωζώνης: Τι μας επιφυλάσσει το μέλλον;, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη

Ρόκας Ν. (1997): Στοιχεία πτωχευτικού δικαίου, εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλας

Ρόκας Ν. (2002): Στοιχεία Τραπεζικού Δικαίου, εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλας

- Ρόκας Ν. (2008):** Ειδικό μέρος Εμπορικού Δικαίου, εκδόσεις Άντ. Ν. Σάκκουλας
- Ρόκας Ν. και Γκόρτσος Χ. (2012):** Στοιχεία τραπεζικού δικαίου: Δημόσιο & Ιδιωτικό Τραπεζικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα
- Παγώνη Σ. (2005):** Η εξουσία της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς για επιβολή κυρώσεων και ο δικαστικός έλεγχος αυτών, εκδόσεις Σάκκουλας
- Περράκης Ε. (2010):** Πτωχευτικό Δίκαιο, Σειρά μελετών δικαίου επιχειρήσεων και εταιριών, Νομική Βιβλιοθήκη
- Πίψου Α. (2001):** Η αναγγελία δανειστή στην αναγκαστική εκτέλεση κατά τον ΚΠΔ, εκδ. Άντ. Σάκκουλας
- Προβόπουλος Γ.-Καπόπουλος Γ. (2001):** Η δυναμική του χρηματοοικονομικού συστήματος, εκδόσεις Κριτική, Επιστημονική Βιβλιοθήκη
- Πυργάκης Α. (2002):** Η εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας, εκδόσεις Άντ. Σάκκουλας
- Σαρμάς Ι. (1991):** Είδη κυρώσεων και δικαιικοί κλάδοι σε βιβλίο Ι. Στράγγα (1991), εκδόσεις Άντ. Σάκκουλας
- Σκανδάμης Ν. (1975):** Το πλέγμα των κυρώσεων εις το ευρωπαϊκό δίκαιο, Αθήνα 1975
- Σπαρτιώτης Δ.- Στουρνάρας Ι. (2010):** Τα θεμελιώδη αίτια της κατάρρευσης των τραπεζών και των χρηματοπιστωτικών αγορών: η εμπειρία 2007-2008, εκδόσεις Gutenberg
- Σπηλιωτόπουλος (2006):** Εγχειρίδιο του Διοικητικού Δικαίου, τόμος II , εκδόσεις Άντ. Ν. Σάκκουλας
- Σιούτη Γλ. (2004):**) : από σύνθετο έργο Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Πρ., Σιούτη Γλ. και Φλογαίτης Σ. (2004): Διοικητικό δίκαιο, εκδόσεις Άντ. Ν. Σάκκουλας
- Σιούτη Γλ. (1994):** Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, εκδόσεις Σάκκουλας
- Σταθόπουλος (1998):** Ενοχικό δίκαιο, εκδόσεις Άντ. Ν. Σάκκουλας
- Στεφάνου Κ. (2012):** Από την ένταξη στην κρίση, εκδόσεις Παπαζήση
- Στράγγας Ι. (1991):** Είδη κυρώσεων και δικαιικοί κλάδοι, εκδόσεις Άντ. Ν. Σάκκουλας
- Τσίρος Δ. (2004):** Οι επιδράσεις του εθνικού δικαίου των κρατών μελών επί του δικαίου της εξωσυμβατικής ευθύνης της ευρωπαϊκής Κοινότητας, εκδόσεις Άντ. Ν. Σάκκουλας
- Τσενέ Χρ. (2008):** Η εξωσυμβατική ευθύνη των τραπεζών από την παροχή εμπορικών τραπεζικών υπηρεσιών., εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Χαρδούβελλης Γκ. (2011):** Το χρονικό της διεθνούς και συνακόλουθης ελληνικής και ευρωπαϊκής κρίσης. Αίτια, αντιδράσεις, επιπτώσεις και προοπτική στο συλλογικό τόμο : Καραμούζης Ν. και Χαρδούβελλης Γκ. (2011): Από τη Διεθνή κρίση στην κρίση της ευρωζώνης: Τι μας επιφυλάσσει το μέλλον;, Εκδοτικός Οίκος Λιβάνη
- Χαρίση Μ. (2009):** Το δικαστικό σύστημα της Ένωσης και η Συνθήκη της Λισαβόνας σε θεματικές προσεγγίσεις Αργαλιάς Π, Γκιουλπαζιώτη Ε, Γλαράκη Μ. Κυριτσάκη Ι., Νικολάου Ε., Πέρρα Π., Σιδέρη Θ., Τζώρτζη Β., Φαρμάκη Α. , Χαρίση Μ. (2009) Η Συνθήκη της Λισαβόνας , εκδόσεις Β.Ν.Κατσαρού
- Χατζηεμμανουήλ Χ. (2012):** Οι τράπεζες και η κρίση του ευρώ: Πώς μια Τραπεζική Ένωση μπορεί να δώσει λύση στα προβλήματα της ευρωζώνης, Foreign Affairs, The Hellenic Edition
- Χριστιανός Β. (2011):** Εισαγωγή στο Δίκαιο της ΕΕ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Χριστιανός Β. (2010):** Μετεξελίξεις της προσφυγής λόγω παραβάσεως στην ΕΕ, Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Φλώρος Ν. (2012): Η ευθύνη των εποπτικών αρχών στο Χρηματοπιστωτικό τομέα, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα

Χρυσόγονος Κ. (2002): Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλας

Ψυχομάνης Σπ. (2009): Οι τράπεζες και η εποπτεία τους , εκδόσεις Σάκκουλας

Ψυχομάνης Σπ. (2002): Τραπεζικές εργασίες αμφισβητήσιμης νομιμότητας, εκδόσεις Σάκκουλας

II) Ξενόγλωσσες πηγές

Athanassiou, Ph. (2011): ‘Bank Supervisors’ Liability: a European Perspective’ in Tridimas/Eeckhout (2011, editors): Yearbook of European Law, Volume 30, No. 1

Beck, T. (2012): Banking Union for Europe - risks and challenges, in Beck, T. (2012a, editor): Banking Union for Europe. Risks and Challenges, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, UK, pp.9-18

Becker JD. (1976): International Insolvency: The case of Herstatt, 62 ABAJ 1920

Binder J.-H. (2014): Resolution: Concepts, Requirements and Tools, in Ringe, W.G. and P.M. Huber (2014, editors): Legal Challenges in the Global Financial Crisis - Bail-outs, the Euro and Regulation, Chapter 2, Hart Publishing, Oxford and Portland

Binder, J.-H. (2013): Auf dem Weg zu einer europäischen Bankenunion? Erreichtes, Unerreichtes, offene Fragen, Zeitschrift für Bankrecht and Bankwirtschaft, 25. Jahrgang, Heft 5, S 297-372

Bombois T. και Deom D. (2007): La definition de la sanction administrative in Les sanctions administratives, Bruylant

Casmassi, J., Di Noia, C. and S. Micossi (2012): Banking Union in the European and the EU, VOX, 13 June

Constancio V. (2015): Financial stability risks, monetary policy and the need for macro-prudential policy, European Central Bank, Frankfurt am Main, 13 February

Constancio V. (2012): Towards a European Banking Union, European Central Bank, Frankfurt am Main, 7 September

D’ Ambrosio, R. (2013): Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings, Quaderni di Ricerca Giuridica, Banca d’ Italia, Numero 74, Dicembre

Deloitte (2013): EU Commission Sets Out Plans for Single Resolution Mechanism in Banking Union/New Single Resolution Board Proposed. Available at: http://blogs.deloitte.co.uk/financialservices/2013/07/eu_commission_sets_out_plans_for_srm_in_banking_union.html

Dembegiotis (2008): The Hard-To-Drive Tandem of immunity and Liability of Supervisory Authorities :Legal Framework and Corresponding Legal Issues, JBR 2008

Davies H. and Green D. (2010): Global Financial Regulation. The Essential Guide, Polity Press, Cambridge, UK-Malden, USA, 2010, pp.187

Dewatripont M., Tirole J. (1994): The prudential Regulation of Banks , European Economic Review 38, issues 3-4.

Eichengreen, B., Feldmann, R., Liebman, J., von Jurgens, H. and Ch. Wyplosz (2011): Public Debts: Nuts, Bolts and Worries, Geneva Report on the world Economy 13, International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB), Geneva, Switzerland

- Ferrarini, G. and L. Chiarella (2013):** Common Banking Supervision in the Eurozone: Strengths and Weaknesses, European Corporate Governance Institute, Working Paper Series in Law No 223/2013, August
- Giovanoli M. (2010):** The International Financial Architecture and its Reform after the Global Crisis, in Giovanoli, M. and D. Devos (2010, editors): International Monetary and Financial Law: The global crisis, Oxford University Press, Oxford – New York, Chapter 1, pp.3-39
- Gortsos Ch. (2015):** The Single Supervisory Mechanism (SSM): Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union, Nomiki Bibliothiki - European Public Law Organisation (EPLO), March 2015, Athens
- Gros D. (2013):** The SRM and the dream to resolve banks without public money, Centre for European Policy Studies, Brussels, Belgium
- Grubel H. G. (1979):** A Proposal for the Establishment of an International Deposit Insurance Corporation, Essays in International Finance, No 133, Princeton, N. J., Princeton University, International Finance Section
- Hadjiemmanuil Ch. (2015):** Bank Resolution Financing in the Banking Union, LSE Law, Society and Economy Working Papers 6/2015
- Herring R.J. (2013):** The Danger of Building a Banking Union on a One-Legged Stool, in Allen, F., Carletti, E. and J. Gray (2013, editors): Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone?, FIC Press, Wharton Financial Institution Center, Philadelphia, USA, Chapter 2, pp.9-28
- Hodson D. (2013)** ‘The Eurozone in 2012: “Whatever It Takes” to Preserve the Euro?’ JCMS, Vol. 51, No. s1
- Howarth D. and Quaglia L. (2013)** ‘Banking Union as Holy Grail: Rebuildi-n-g the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe’s Banks and “Completing” Economic and Monetary Union’. JCMS, Vol. 51, No. s1, pp.103-123
- Howarth, D. and Quaglia, L. (2014)** ‘The steep road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism’. JCMS, Vol. 52, No. s1
- Huertas, T. (2013):** Safe to fail, Butterworths Journal of International Banking and Financial Law, July-August
- Huertas, T.F. and R.M. Lastra (2011):** The perimeter issue: to what extent should lex specialis be extended to systemically significant financial institutions? An exit strategy from too big to fail, in Lastra, R.M. (2011, editor): Cross-Border Bank Insolvency, Oxford University Press, Oxford – New York
- Kaufman, G. and Scott, K.E. (2000):** Lessons from recent events, Federal Reserve Bank of Chicago, 2000
- Kern A., Dhumale R., Eatwell J. (2006):** Global Governance of Financial Systems: The International Regulation of Systemic Risk , published to Oxford scholarship sept.2007
- Kindlerberger C., Aliber R.S. and Solow R.M. (2005):** Manias, Panics and crashes: A History of Financial crises, published by John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey
- Kümpel H. (2000):** Bank- und Kapitalmarktrecht Aufl. Köln 2000, pp.16.
- Lastra R.M. (2006):** Legal Foundation of international monetary stability, Oxford University Press, Oxford-New York
- Lalande A. (1926):** Vocabulaire technique et critique de la philosophie , P.U.F. 1926
- Louis J.-V. (2010):** The implementation of the Larosière report: a progress report, in Giovanoli, M. and D. Devos (2010, editors): International Monetary and Financial Law: The Global Crisis, Oxford University Press, Oxford – New York, Chapter 7, pp.146-176

Macey J.R., Miller G.P., Carnell R.S. (2001): Banking Law and Regulation, casebook series, Aspen Law & Business

Moloney N. (2010):, EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: “More Europe” or more Risks? (2010) 47 Common Market Law Review, Issue 5, Volume 47 (2010), pp. 1317–1383

Pisani-Ferry J., Sapir A., Veron, N. and G. B. Wolff (2012): What kind of European banking union, Bruegel, D121, A-2012, 25 June

Poelemans (2004): La saction dans l'ordre juridique communautaire, Bruxelles, 2004

Riso A. (2014) : The power of the ECB to impose sanctions in the context of the SSM, Bančni vestnik, Letnik 63, Številka 4, April 2014, pp. 32-35

Sappideen R.(2004): The Regulation of Credit, Market and Operational Risk Management under the Basel Accords, JBusL Vol. 2004 January, Stevens London, pp. 59-93

Schoenmaker D. (2011): The Financial Trilemma’. Tinbergen Institute Discussion Paper Amsterdam: Duisenberg School of Finance Paper 11-054/2/DSF18

Schoenmaker D. (2013) Governance of International Banking: The Financial Trilemma, Oxford: Oxford University Press

Tridimas T. (2011): EU Financial Regulation: Federalization, Crisis Management, and Law Reform, in Craig, P. and G. de Búrca (2011, editors): *The Evolution of EU Law*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford - New York, pp. 783-804

Tobias H. Tröger (2014):The Single Supervisory Mechanism – Panacea or Quack Banking Regulation? Preliminary Assessment of the New Regime for the Prudential Supervision of Banks with ECB Involvement, European Business Organization Law Review, Volume 15, issue 04, Dec.2014, pp.449-497

Mc Elwee/Tyrie (2006): Van Dam, European Tort Law 2006

Van Rompuy, H. (2012): Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Report of the President of the European Council in close collaboration with Jose Manuel Barroso, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup, and Mario Draghi, President of the European Central Bank

Vovolinis D. (2015): The European Stability Mechanism Direct Recapitalisation Instrument: An element for a complete European Banking Union, ECEFIL Working Paper Series, No. 13

Zilioli C. and Selmayr M. (2001): The ECB - An independent specialized organization of community law, Common Market Law Review

Walker, G.A. (2007): European Banking Law – Policy and Programme Construction, Sir Joseph Gold Memorial Series, International Financial & Economic Law, Vol. 6, The British Institute of International and Comparative Law, London

Νομολογία

ΕΔΔΑ 17.12.1996,19187/91,Saunders κατά Ηνωμένου Βασιλείου,σκέψη 69

ΕΔΔΑ 18.2.2010,39660/02,Zaichenko κατά Ρωσίας,σκέψη 54

ΕΔΔΑ 18731/91,John Murray κατά Ηνωμένου Βασιλείου,σκέψη 47

ΕΔΔΑ 27.9.2011,43509/08,Menarini Diagnostics κατά Ιταλίας,σκέψη 57-58-59

ΕΔΔΑ 29.08.1997 στην υπόθεση E.L. κ.α. κατά Ελβετίας,σκέψη 53

ΕΔΔΑ 02.07.2002, 44223/98 Brown κατά Ηνωμένου Βασιλείου

ΔΕΚ 18.7.2013, C-201/2011, Schindler Holding κλπ κατά Επιτροπής, σκέψεις 38-35

ΔΕΚ αποφάσεις 41/69,44/69,45/69

ΔΕΚ,C-349/07,Sopropé,σκέψεις 36-38

ΔΕΚ αποφάσεις C-301/04 Επιτροπή κατά SGL Carbon,σκέψεις 39-44

ΔΕΚ C-125/07,Erste Group Bank AG κατά Επιτροπής

ΔΕΚ 11.07.2002,C-210/00,Kaserei champignon Hofmeister,σκέψεις 34 και 35
 ΔΕΚ 12.10.2000 C-300/00 P(R) Federation de Coffradias de Pescadores de Guipuzcoa κλπ κατά Συμβουλίου
 ΔΕΚ 25.03.1999 C-65/99 P(R) Willeme κατά Επιτροπής,σκέψη 62
 ΠΕΚ 25.11.1999 T-222/99 R Martinez and De Ganlle κατά Κοινοβουλίου,σκέψη 79
 ΠΕΚ 15.11.2001,T-151/01R Dulales system Deutschland κατά Επιτροπής,σκέψη 187
 Διάταξη Προέδρου 18.10.1991,C-213/91R,Alberta; κλπ κατά Επιτροπής,σκέψη 24
 Διάταξη Προέδρου ΔΕΕ της 19.07.1995 cC-149/95 P(R),Επιτροπή κατά Atlantic Container Line κλπ,σκέψη 23
 ΔΕΚ 19.11.1991,C-6./90 και 9/90 Francovich και Bonifaci κατά Επιτροπής
 ΔΕΚ 05.03.1996,C-46/93 Brasserie du Pecheur κατά Επιτροπής
 ΔΕΚ 08.10.1996,C-178 και C-179/94 Dillenkofer κατά Επιτροπής
 ΔΕΚ 18.12.2008,C-349/07,Sopropo,σκέψεις 36-38
 ΔΕΚ. 13.06.2006 C-173/03 Traghetti del Mediterraneo SPA κατά Republica Italiana
 ΔΕΚ μεις.συνθ. 12.12.2002,C-395/00,Di Stillerie Frateli Cipriani,σκέψη 51
 ΔΕΚ Ολομ. 11.07.2006,C-432/04 Επιτροπή Κατά Cresson,σκέψη 104
 ΔΕΕ 22.11.2012,C-277/11,σκέψη 81-82
 ΔΕΚ μεις.συνθ. 21.11.1991,C-269/90 Technische Univesritat Munchen,σκέψεις 14 και 25
 ΔΕΚ, 20.3.85, C-41/83, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 46
 ΔΕΚ 10.07.1980, C-30/78, Distillers Company κατά Επιτροπής, σκέψη 26
 ΔΕΕ μεις. συνθ.18.7.2013, C-584/10, Επιτροπή κατά Kadi κλπ, σκέψη 129.
 ΔΕΚ 15.7.1963, Plaumann κατά Επιτροπής, C-25/62
 ΔΕΚ. Μεις.συνθ.12.12.2002,C-295/00,Distillerie Fratelli Cipriani,σκέψεις 50-54
 ΔΕΚ 1.10.2009,C-141/08P,Foshan Shunde Yongjian Housewares and Housewares Co κατά Επιτροπής,σκέψη 81
 ΔΕΚ 30.09.2003,C-294/01,Kobler κατά Επιτροπής
 ΔΕΚ 2.10.2003,C-194/99,P.Thyssen Stahl κατά Επιτροπή,σκέψη 31
 ΔΕΚ 6.4.1995,C-310/93P,BPB Industries κατά Επιτροπής,σκέψη 26-27
 ΔΕΚ 12.02.1979,C-85/76,Hofgmann-La Roche κατά Επιτροπής,σκέψη 14
 ΔΕΚ 14.02.2008,C-450/06,σκέψεις 48-55
 ΔΕΚ 05.05.1998,C-386/96,Dreyfus κατά Επιτροπής,σκέψη 43
 ΔΕΚ 15.07.1963,Plaumann κατά Κοινοβουλίου,294/83,σκέψη 23
 ΔΕΚ 23.04.1986,222/84 Johnston,σκέψη 18
 ΔΕΚ 20.03.85,42/83,Ιταλία κατά Επιτροπής,σκέψη 46
 ΔΕΚ C-12/03P,Επιτροπή κατά Tetra Laval,σκέψη 39
 ΔΕΚ C-199/11,Otis κλπ κατά Επιτροπής,σκέψεις 59,61 και 63
 ΔΕΚ C-386/10P,Χαλκόρ ΑΕ κατά Επιτροπής,σκέψη 63 και 67
 ΔΕΚ 19.07.1995 C-149/95 P(R) Επιτροπή κατά Atlantic Container Line κλπ
 ΔΕΚ 30.06.199 T-13/99 R,Pfizer Health κατά Συμβουλίου
 ΔΕΚ 27.01.1988 376/87R,Di Striver κατά Συμβουλίου
 ΣτΕ 2259/78
 ΣτΕ Γ'τμ.επταμ.1536/2007
 ΣτΕ Ολομ.3278/1992,σκέψη 4
 ΣτΕ 2259/78
 ΣτΕ Ολομ.1617/2012,σκέψη 12
 ΣτΕ Δ' Τμ.Επταμ.1361/2013,σκέψεις 8-10
 ΣτΕ Ολομ.1685/2013,σκέψη 17
 ΣτΕ Ολομ.2370/2007,σκέψη 6
 ΣτΕ Β'Τμ.2717/2012,σκέψη 12
 ΣτΕ Β' Τμ. Επταμελής 2365/2013,σκέψη 11
 ΣτΕ 1262/1991
 Τριμ.Πλημ. 6273/2008
 Τριμ.Πρ.Αθ. 15526/2003
 ΣτΕ 419/2014
 ΣτΕ 4377-4382/2013
 ΣτΕ ΟΛ 1501/2014,σκέψη 6
 ΣτΕ ΒΤμ. 3717/2012, σκέψη 12
 ΣτΕ Δ'Τμ.επταμ. 1361/2013
 ΣτΕ 1262/91
 Conseil d' Etat 22.11.2000,no 207697,ste Credit Agricole Indosuez Chevreux

