

Αρμενοπούλος

ΕΚΔΙΔΕΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΝ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟ ΣΥΛΛΟΓΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
ΔΙΕΥΘΥΝΕΤΑΙ ΑΠΟ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΟΥ Δ.Σ.Θ.
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ: ΝΙΚΟΛΑΟΣ Θ. ΝΙΚΑΣ, ΚΛΗΓΗΤΗΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ

ΟΙ ΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Την Τετάρτη, 15 Μαΐου 2013 έλαβε χώρα στο Συνεδριακό Κέντρο Τράπεζας Πειραιώς η πρώτη εκδήλωση του νεοϊδρυθέντος Ιδρύματος Καλλιόπης Κούφα για την Προαγωγή του Διεθνούς Δικαίου και την Προστασία των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων. Θέμα της εκδήλωσης ήταν *Οι νομικές διαστάσεις της διεθνούς οικονομικής κρίσης*.

Ο Αρμενόπουλος δημοσιεύει στο παρόν τεύχος σε επικαιροποιημένη μορφή τις εισηγήσεις της ημερίδας.

Εισαγωγική ομιλία για την εκδήλωση *Νομικές διαστάσεις της διεθνούς οικονομικής κρίσης*

Ευγενίας Ρ. Σαχπεκίδου,

Καθηγήτριας Ευρωπαϊκού Δικαίου Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Αντιπροέδρου του Ιδρύματος Καλλιόπης Κούφα για την Προαγωγή του Διεθνούς Δικαίου και την Προστασία των Ανθρώπινων Δικαιωμάτων

Λίγα χρόνια πριν η κ. Καλλιόπη Κούφα, ομότιμη καθηγήτρια της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου μας και άνθρωπος που δούλεψε ακούραστα για την προαγωγή της διεθνούς νομικής συνεργασίας στην Ελλάδα και στο εξωτερικό, αποφάσισε να δημιουργήσει ένα Ίδρυμα με αντικείμενο το δίκαιο, στο οποίο η ίδια αφιέρωσε όλη της τη ζωή, το Διεθνές Δίκαιο.

Με ακατάβλητη επιμονή και υπομονή, παρά τις μεγάλες δυσκολίες της –γνωστής– ελληνικής γραφειοκρατίας και τις συχνά αποτρεπτικές συμβουλές φίλων και γνωστών, με την οικονομική κρίση να μαινεται πλέον και ενώ σπουδαία, καταξιωμένα, ανάλογα ιδρύματα συρρικνώνονται ή κλείνουν, η κ. Κούφα επέτυχε να δημοσιευθεί πριν έναν περίπου χρόνο στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως η έγκριση της σύστασης του κοινωφελούς Ιδρύματος «Ίδρυμα Καλλιόπης Κούφα για την προαγωγή του Διεθνούς Δικαίου και την προστασία των Ανθρώ-

πίνων Δικαιωμάτων». Στο Ίδρυμα, που πρόκειται να λειτουργεί χωρίς καμία δημόσια αρωγή, έδωσε όλη σχεδόν την προσωπική της περιουσία και έθεσε στη διάθεσή του έναν μεγάλο και εξαιρετικά ωραίο χώρο, το μέχρι πριν από λίγο καιρό σπίτι της, στην καρδιά της Θεσσαλονίκης, στην πλατεία Αριστοτέλους, το οποίο και προορίζεται για έδρα του Ιδρύματος.

Το βάθος και τη σημασία της κίνησής της αυτής ο καθένας τα αξιολογεί μόνος του. Οποιοσδήποτε έπαινος εδώ θα κατέληγε σε ασήμαντη αναφορά.

Ως μέλος του πρώτου Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος και επειδή η κ. Κούφα δεν θέλησε, με τη χαρακτηριστική της σεμνότητα, να μιλήσει η ίδια για όλα όσα σχεδίασε και επιθυμεί, έχω την τιμή να πω δυο λόγια για τους σκοπούς του Ιδρύματος, σ' αυτήν την πρώτη δημόσια εκδήλωσή του.

Καταρχήν νομίζω ότι είναι περιττό να εκθέσει κανείς σε ένα ακροατήριο όπως το σημερινό

τη σημασία των δυο αντικειμένων του Ιδρύματος, του Διεθνούς Δικαίου και των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Βρισκόμαστε εδώ και 20 περίπου χρόνια και με αυξανόμενη ένταση, στη δίνη διεθνών εξελίξεων στον πολιτικό και οικονομικό τομέα. Ο παραμερισμός των εθνικών συνόρων, άλλοτε ηθελημένος, άλλοτε αθέλητος και η διαπερατότητα των οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων δεν πρέπει να έχουν προηγούμενο στην παγκόσμια ιστορία. Παράλληλα, τάσεις αντίρροπες αφήνουν το στίγμα τους στο διεθνές δίκαιο: ενοποίηση και απόσχιση, συνεργασία και διάλυση, εξάλειψη των φραγμών και εμφάνιση νέων διαχωριστικών γραμμών, πολιτιστικών, θρησκευτικών, οικονομικών. Σχεδόν τίποτε δεν είναι ίδιο, όπως το γνωρίζαμε από παλιά. Η εποχή και τα συμφραζόμενά της αναθέτουν στις διεθνείς διαστάσεις του δικαίου καινούργιες αποστολές.

Μόνιμα επίκαιρος είναι και ο χαρακτήρας της μέριμνας για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Σε μια εποχή υψηλού τεχνικού πολιτισμού, τα ανθρώπινα δικαιώματα δεν κινδυνεύουν μόνον από την παντοδυναμία του κράτους, αλλά και από πλήθος άλλες, μερικές φορές, δυσπροοδiorιστες και σκοτεινές πηγές, μεταξύ άλλων, από τις ιλιγγιώδεις, όχι πάντα θετικές, δυνατότητες του διαδικτύου. Και έχει κανείς την εντύπωση ότι όσο τα ανθρώπινα δικαιώματα κατοχυρώνονται με την πάροδο του χρόνου καλύτερα θεσμικά και υπάγονται σε διεθνή έλεγχο, τόσο κινδυνεύουν και απειλούνται. Ας σκεφθούμε λίγο τη θέση των αμάχων, τις μειονότητες, τους μετανάστες, τις γυναίκες, τα παιδιά, όχι μόνον σε περιοχές πολεμικών συγκρούσεων, αλλά και σε χώρες ή ευρύτερες περιοχές με μακρά άσκηση στην ελευθερία και στη δημοκρατία. Οι απίστευτοι αριθμοί στους οποίους ανέρχονται σήμερα οι εκκρεμείς ενώπιον του Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Στρασβούργου υποθέσεις βεβαιώνουν, έστω για την ευρωπαϊκή ήπειρο, του λόγου το ασφαλές. Από την κοινωνία, την πολιτική, το δίκαιο, από την εκπαίδευση και τα Πανεπιστήμιά μας αναμένεται διαρκής εγρήγορση.

Σ' αυτήν την εγρήγορση επιθυμεί να συμβάλει και το Ίδρυμα Καλλιόπης Κούφα. Στόχος του είναι η μελέτη, έρευνα και διάδοση των γνώσεων στα δυο κύρια γνωστικά του αντικείμενα, η ενθάρρυνση της κινητικότητας των ενδιαφερομένων για μια ενεργότερη ελληνική παρουσία στα διεθνή και ευρωπαϊκά δρώμενα, αλλά και η προαγωγή, διαφύλαξη και υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το Ίδρυμα σχεδιάζει να δραστηριοποιείται με μαθήματα, διαλέξεις, συμμετοχή σε ερευνητικά προγράμματα, με εκπόνηση μελετών,

δημοσιεύσεις, βραβεία και χρηματική ή άλλη ενίσχυση νέων σπουδαστών, αλλά και με την οργάνωση εξειδικευμένης στο διεθνές δίκαιο βιβλιοθήκης, κεντρικό πυρήνα της οποίας θα αποτελέσει η πλουσιότερη νομική βιβλιοθήκη της ίδιας της κ. Κούφα. Η διασύνδεση και στενή συνεργασία του Ιδρύματος με άλλους, ομοταγείς ερευνητικούς φορείς και με ημεδαπά και αλλοδαπά Πανεπιστήμια αποτελεί επίσης αυτονόητη επιδίωξη. Γι' αυτό άλλωστε, στο πρώτο διοικητικό συμβούλιο, με επιθυμία της ιδρύτριας, συναντά κανείς εκπροσώπους από 6 ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα της Ελλάδας και της Κύπρου, αρμόδιους για ποικίλα γνωστικά αντικείμενα. Εξίσου αυτονόητη είναι η ενασχόληση του Ιδρύματος με καιρία ζητήματα της σύγχρονης πραγματικότητας, εξ ου και το θέμα της σημερινής πρώτης εκδήλωσης.

Τέλος, αν διερμηνεύω σωστά τις σκέψεις της κ. Κούφα, δυο είναι οι μεγαλύτερες φιλοδοξίες της. Πρώτα απ' όλα να τονωθεί η επιστημονική έρευνα στα συγκεκριμένα αντικείμενα με επίκεντρο τον τόπο της, τη Θεσσαλονίκη και γενικά τη Βόρειο Ελλάδα. Δεύτερον, ίσως ακόμη σημαντικότερο, να δοθεί βήμα, ενθάρρυνση και προοπτική σε όσους νέους επιστήμονες ή και σπουδαστές, από την Ελλάδα και το εξωτερικό, ξεκινούν με γνώσεις, πραγματική διάθεση για δουλειά και αγάπη, αλλά και περιέργεια για το διεθνές δίκαιο και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Σκοπός μας είναι να αξιοποιηθεί αυτή η περιέργεια, να καταφέρουμε ώστε να διαλέγεται η νέα γενιά ελλήνων νομικών με τη διεθνή επιστήμη και γιατί όχι, με τη διεθνή νομική πρωτοπορία. Το υλικό υπάρχει, η διάθεση υπάρχει από όλους τους φορείς. Γιατί βέβαια, αν αποθαρρυνθούν τα νέα αυτά παιδιά, αν εγκλωβιστούν στην άγονη εσωστρέφεια και στην ακαμψία της εθνικής μας αυταρέσκειας, θα έχουμε για τα καλά υποθηκεύσει το μέλλον της χώρας μας.

Από τη θέση αυτή θα ήθελα να ευχαριστήσω την κ. Κούφα, πάνω απ' όλα για την τόλμη της να θέλει να εμπνεύσει με τις πρωτοβουλίες της αισιοδοξία, σε αντίξοους καιρούς. Και να της ευχηθώ υγεία και δύναμη, ώστε να κατευθύνει το Ίδρυμα, όπως θα το επιθυμούσε. Ευχαριστώ επίσης τον Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης και ιδίως τον Πρόεδρό του κ. Βαλεργάκη για την παρουσία του και την υποστήριξή του. Εγκάρδιες ευχαριστίες οφείλουμε στους αποψινούς μας εισηγητές και στα μέλη του Διοικητικού συμβουλίου, όλους αγαπητούς συναδέλφους, μερικοί από τους οποίους ήρθαν από πολύ μακριά, και ιδίως στον Γραμματέα του Ιδρύματος, επίκουρο καθηγητή κ. Νίκο Ζάικο και στον Διδάκτορα Διεθνούς Δικαίου κ. Βασίλη

Περγαντή, και τους δυο παλιούς φοιτητές του Πανεπιστημίου μας, που επωμίσθηκαν με ζήλο όλη τη φροντίδα αυτής της εκδήλωσης. Ιδιαίτερως ευ-

χαριστώ όλους εσάς για την παρουσία σας εδώ.

Καλή επιτυχία στο Ίδρυμα Καλλιόπης Κούφα και στην αποψινή εκδήλωση!

ΤΑ ΤΕΣΣΕΡΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ: ΟΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΦΑΤΗ (2007-2009) ΔΙΕΘΝΗ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ (*)

Χρήστου Βλ. Γκόρτσου,

*Καθηγητή Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών
Επισκέπτη Καθηγητή στο Πανεπιστήμιο του Saarland (Europa-Institut),
στη Νομική Σχολή Αθηνών, και στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς*

(*) Η παρούσα μελέτη, βασισμένη στο βιβλίο του γράφοντος *"Εισαγωγή στο Διεθνές Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο"* (2011), είναι επικαιροποιημένη μέχρι το Δεκέμβριο του 2013. Ευχαριστώ θερμά τον υποψήφιο διδάκτορα Δημήτρη Βοβολίνη για τις χρήσιμες παρατηρήσεις του. Η ευθύνη βαρύνει τον γράφοντα.

που διέπει το διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο μετά την πρόσφατη (2007-2009) διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση² (και όχι στο κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο δεν εμπίπτει στο πεδίο του παρόντος άρθρου)³. Στις καταληκτικές παρατηρήσεις γίνονται ειδικές επισημάνσεις για το ρόλο που οφείλουν να διαδραματίζουν οι εθνικές εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού συστήματος, η σημασία των οποίων παραμένει ακέραια, παρά την όλο και μεγαλύτερη κυριαρχία του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου.

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο (βλέπε αναλυτικά κατωτέρω, υπό 1) διαμορφώθηκε, τόσο σε επίπεδο θεσμών όσο και σε επίπεδο κανόνων εποπτείας και ρυθμιστικής παρέμβασης, σταδιακά, κατά τη διάρκεια των τελευταίων σαράντα (40) περίπου ετών¹. Πρόκειται κυριολεκτικά για έναν από τους νεότερους, και δυναμικά εξελισσόμενους κλάδους του δημοσίου διεθνούς δικαίου, και ιδιαίτερα του διεθνούς οικονομικού.

Αρχικός στόχος του παρόντος άρθρου είναι η ανάδειξη των θεσμών στους οποίους στηρίζεται η διαμόρφωση του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου με βάση μια ανάπτυξη σε τέσσερα (4) επίπεδα:

- το επίπεδο της λήψης των πολιτικών αποφάσεων και υιοθέτησης πολιτικών κατευθύνσεων (βλέπε αναλυτικά κατωτέρω, υπό 2),
- το επίπεδο της υιοθέτησης των κανόνων του ήπιου (κατά κύριο λόγο) διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου (υπό 3),
- το συντονιστικό επίπεδο (υπό 4), και
- το επίπεδο της έμμεσης επιβολής της εφαρμογής των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου (υπό 5).

Επιδιώκεται, επίσης, να αναδειχθεί σε ποιά έκταση υπήρξαν μεταβολές στο θεσμικό πλαίσιο

1. Ορισμός του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου

Το διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο αποτελεί, μαζί με το διεθνές νομοματικό δίκαιο, τον ένα από τους τρεις κλάδους του διεθνούς οικονομικού δικαίου, με τους άλλους δύο να είναι το δίκαιο του διεθνούς εμπορίου και το δίκαιο των ξένων επενδύσεων και των λοιπών περιουσιακών δικαιωμάτων⁴. Κατά τον γράφοντα, το (δημόσιο) διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο⁵ ορίζεται ως το σύνολο των κανόνων του διεθνούς οικονομικού δικαίου, μέσω των οποίων επιδιώκεται:

- (i) αφενός μεν η απελευθέρωση του διεθνούς

1. Για τα στάδια διαμόρφωσης του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, βλέπε *Γκόρτσου* (2011), σελ. 126-141.

2. Για τα αίτια αυτής της κρίσης, βλέπε *Γκόρτσου* (2011), σελ. 137-140.

3. Οι κανονιστικές εξελίξεις είναι ραγδαίες. Για το περιεχόμενό τους, μέχρι το 2011, βλέπε *Γκόρτσου* (2011), σελ. 250-260. Έκτοτε παρακολουθώ τις εξελίξεις στη στήλη "Τρέχουσες εξελίξεις", στο *Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο*, ενότητα Α (*Γκόρτσου* και *Λιβαδά* (2011-2013)).

4. Για τον ορισμό, τους κλάδους, και το περιεχόμενο του διεθνούς οικονομικού δικαίου, βλέπε ενδεικτικά *Lowenfeld* (2003), σελ. 1-8, *Στεφάνου* και *Γκόρτσου* (2006), σελ. 1-8, και *Herdegen* (2008), σελ. 1-6.

5. Ο *Norton* (2001), σελ. 11-13, κάνει λόγο για "global public financial law".

εμπορίου χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών⁶, και

(ii) αφετέρου η ικανοποίηση, με προσφυγή στη διεθνή συνεργασία, των περισσότερων από τα αιτήματα ρυθμιστικής παρέμβασης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα⁷.

Στο πλαίσιο αυτό επισημαίνονται τα ακόλουθα:

(α) Το διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο, ως «διεθνές», διαμορφώνεται σε πολυμερές επίπεδο. Υπό το πρίσμα αυτό, στην έννοιά του δεν εμπίπτουν:

- οι κανόνες δημοσίου χρηματοπιστωτικού δικαίου που υιοθετούνται μεταξύ κυβερνήσεων, κεντρικών τραπεζών ή εποπτικών/ρυθμιστικών αρχών σε διμερές επίπεδο, και

- οι κανόνες χρηματοπιστωτικού δικαίου που υιοθετούνται στο πλαίσιο της λειτουργίας περιφερειακών οικονομικών ενώσεων, όπως, π.χ., κατ'εξοχήν του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου⁸.

(β) Το διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο, ως «χρηματοπιστωτικό», έχει ως σημείο αναφοράς τις λειτουργίες και τις υποδομές του χρηματοπιστωτικού συστήματος, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα στην πρώτη ενότητα της παρούσας μελέτης, και τη ρυθμιστική παρέμβαση σε αυτό.

(γ) Τέλος, το διεθνές χρηματοπιστωτικό δίκαιο, ως «δίκαιο», περιέχει κανόνες, οι οποίοι, είτε έχουν νομική δεσμευτικότητα είτε όχι, επηρεάζουν *de facto* την έννομη τάξη των κρατών της διεθνούς κοινότητας, με στόχο την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων πολιτικής.

2. Το επίπεδο της λήψης των πολιτικών αποφάσεων

2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Οι πολιτικές αποφάσεις αναφορικά με τη διεθνή αρχιτεκτονική του (νομισματικού και) χρηματοπιστωτικού συστήματος έχουν ληφθεί και συνεχίζονται να λαμβάνονται από τα ακόλουθα τρία (3) διεθνή διακυβερνητικά *fora* (με χρονολογική σειρά σύστασης):

- την «Ομάδα των 10» (“Group of Ten”, στη συνέχεια το “G-10”, βλέπε κατωτέρω, υπό 2.2),

- την «Ομάδα των 7» (“Group of Seven”, το “G-

7”, υπό 2.3), και

- την «Ομάδα των 20» (“Group of Twenty”, το “G-20”, υπό 2.4).

2.2 Το G-10

Το G-10 συστάθηκε το 1962 με τη συμμετοχή του Βελγίου, της Γαλλίας, της Γερμανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, των ΗΠΑ, της Ιαπωνίας, της Ιταλίας, του Καναδά, της Ολλανδίας και της Σουηδίας, ενώ η Ελβετία συμμετέχει στο εν λόγω *forum* από το 1984 (συνεπώς το G-10 έχει έντεκα (11) μέλη). Δικαιολογητική βάση της σύστασής του υπήρξε η δημιουργία ενός δανειοδοτικού μηχανισμού (ο οποίος καλείται «Γενικοί Διακανονισμοί Δανεισμού», “General Arrangements to Borrow”, “GAB”), βάσει του οποίου οι κυβερνήσεις των δέκα (10) από τα προαναφερθέντα κράτη και οι κεντρικές τράπεζες της Γερμανίας και της Σουηδίας παραχώρησαν στο ΔΝΤ πιστωτικά όρια για την άντληση δανειακών κεφαλαίων, εφόσον συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όταν οι υφιστάμενοι πόροι του οργανισμού δεν επαρκούν για τη χρηματοδοτική ενίσχυση των κρατών μελών του (λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι το Ταμείο δεν αντλεί δανειακά κεφάλαια από τις αγορές χρήματος και κεφαλαίου)⁹.

Οι συναντήσεις του εν λόγω *forum* λαμβάνουν χώρα είτε σε επίπεδο Υπουργών Οικονομικών και Διοικητών κεντρικών τραπεζών (δύο φορές το χρόνο), είτε μόνο σε επίπεδο Διοικητών των κεντρικών τραπεζών (έξι φορές το χρόνο)¹⁰. Μέχρι τη σύσταση του G-20, το 1999, και με την επιφύλαξη των πρωτοβουλιών που έλαβε και το G-7, το G-10 υπήρξε το κυρίαρχο διεθνές διακυβερνητικό *forum*, το οποίο επιλαμβανόταν θεμάτων που άπτονται του διεθνούς νομισματικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος. Από το 1999, βέβαια, τα εν λόγω θέματα αποτελούν αντικείμενο ενασχόλησης κυρίως του G-20 (βλέπε σχετικά κατωτέρω, υπό 2.4).

2.3 Το G-7

Το G-7 συστάθηκε το 1976, λίγα έτη μετά την κατάργηση του διεθνούς συστήματος σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών του ΔΝΤ και την πρώτη

6. Εύλογα μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι οι σχετικές διατάξεις θα μπορούσαν να ενταχθούν και στο δίκαιο του διεθνούς εμπορίου. Πρόκειται πράγματι για μια οριακή περίπτωση.

7. Βλέπε σχετικά Γκόρτσο (2011), σελ. 49-109.

8. Για μια συνολική θεώρηση του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου, το οποίο στην τρέχουσα περίοδο τελεί υπό πλήρη αναπροσαρμογή, βλέπε Gortsos (2013), με εκτενείς περαιτέρω βιβλιογραφικές και αρθρογραφικές αναφορές.

9. Η κεντρική τράπεζα της Ελβετίας συμμετέχει, επίσης, στους Γενικούς Διακανονισμούς Δανεισμού από τον Απρίλιο του 1984, ενώ ανάλογου περιεχομένου συμφωνία έχει συναφθεί και με την κυβέρνηση της Σαουδικής Αραβίας. Για τον εν λόγω μηχανισμό, βλέπε ενδεικτικά Lowenfeld (2003), σελ. 556-561.

10. Για το έργο του εν λόγω *forum*, βλέπε την ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.g10.org>.

πετρελαϊκή κρίση, με στόχο την αντιμετώπιση, σε πολιτικό επίπεδο, των προβλημάτων που είχαν ανακύψει λόγω αυτών των εξελίξεων στο διεθνές οικονομικό σύστημα. Μέλη του είναι τα μέλη του G-10, εκτός του Βελγίου, της Ελβετίας, της Ολλανδίας και της Σουηδίας.

Οι συναντήσεις του εν λόγω *forum* λαμβάνουν χώρα σε επίπεδο Υπουργών Οικονομικών και Διοικητών των κεντρικών τραπεζών (τρεις φορές το χρόνο), όπου συζητούνται ζητήματα του διεθνούς οικονομικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος. Τα πορίσματα των εν λόγω συναντήσεων δημοσιεύονται με τη μορφή «τελικών ανακοινωθέντων» (“final communiqués”)¹¹.

Χαρακτηριστικές της σημαντικότητας του έργου του G-7 στη διαμόρφωση των θεσμών του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου είναι οι πρωτοβουλίες που έχει αναλάβει για τη δημιουργία:

- άλλων διεθνών διακυβερνητικών *fora*, όπως το G-22 και το G-20,
- διεθνών *fora* που παράγουν διεθνή πρότυπα, τα οποία περιέχονται στις εκθέσεις που αποτελούν πηγές του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου (“standard-setting bodies”), όπως, π.χ., του Financial Action Task Force (βλέπε σχετικά κατωτέρω, υπό 3), και
- του Financial Stability Forum (υπό 4.1).

2.4 Το G-20

Το G-20 συστάθηκε το Σεπτέμβριο του 1999 (με πρωτοβουλία του G-7), μετά την εκδήλωση των κρίσεων του Μεξικού και, κυρίως, της νοτιοανατολικής Ασίας. Το έργο του συνεχίζει έκτοτε να συνιστάται:

- στην ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών του G-7 και των οικονομικά δυναμικά αναπτυσσομένων κρατών, και
- στην υιοθέτηση κοινών θέσεων, με στόχο τη διασφάλιση, μεταξύ άλλων, και της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος σε διεθνές επίπεδο προς όφελος της διεθνούς οικονομικής ανάπτυξης¹².

Μέλη του G-20, το οποίο συνεδριάζει δύο φορές το χρόνο, είναι:

(i) τα κράτη μέλη του G-7 (και όχι του G-10), εκπροσωπούμενα σε επίπεδο Υπουργών Οικονομικών και Διοικητών κεντρικών τραπεζών,

(ii) δώδεκα (12) οικονομικά δυναμικά αναπτυσσόμενα κράτη (Αργεντινή, Αυστραλία, Βραζιλία, Ινδία, Ινδονησία, Κίνα, Μεξικό, Νότια Αφρική, Νότια Κορέα, Ρωσία, Σαουδική Αραβία, και Τουρκία), τα οποία:

ο εκπροσωπούνται, επίσης, σε επίπεδο Υπουργών Οικονομικών και Διοικητών κεντρικών τραπεζών, και

ο κρίθηκε ότι είναι «ουστημικά σημαντικά», από την άποψη ότι η εκδήλωση μιας κρίσης στο χρηματοπιστωτικό τους σύστημα μπορεί να έχει σημαντικές διεθνείς επιπτώσεις,

(iii) η Ευρωπαϊκή Ένωση, εκπροσωπούμενη από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, και

(iv) *ex officio*, ο Διευθύνων Σύμβουλος του ΔΝΤ, ο Πρόεδρος της Παγκόσμιας Τράπεζας και οι επικεφαλής των δύο επιτροπών που λειτουργούν υπό την αιγίδα των δύο εν λόγω διεθνών οργανισμών, δηλαδή της Διεθνούς Νομισματικής και Χρηματοπιστωτικής Επιτροπής (“International Monetary and Financial Committee”) και της Επιτροπής Ανάπτυξης (“Development Committee”)¹³.

Επισημαίνεται σχετικά ότι λόγω της οπουδαιότητας της πρόσφατης διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης, από το Νοέμβριο του 2008 έχουν λάβει χώρα Σύνοδο Κορυφής του G-20, σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων:

- στη Washington το Νοέμβριο του 2008,
- στο Λονδίνο τον Απρίλιο του 2009,
- στο Pittsburgh το Σεπτέμβριο του 2009,
- στο Τορόντο τον Ιούνιο του 2010,
- στη Σεούλ το Νοέμβριο του 2010,
- στις Κάννες το Νοέμβριο του 2011,
- στο Λος Κάμπος (Μεξικό) τον Ιούνιο του 2012, και
- στην Αγία Πετρούπολη (Ρωσία) το Σεπτέμβριο του 2013.

Κατά τη διάρκεια των εν λόγω Συνόδων συμμετείχαν μάλιστα, μετά από επίσημη πρόσκληση, και εκπρόσωποι της Ισπανίας και της Ολλανδίας με καθεστώς παρατηρητή.

3. Το επίπεδο της υιοθέτησης των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου

11. Το εν λόγω *forum* δεν διαθέτει ηλεκτρονική διεύθυνση στο διαδίκτυο, και διακρίνεται του G-8 στο οποίο συμμετέχουν τα κράτη μέλη του G-7 και η Ρωσία σε επίπεδο αρχηγών κρατών μελών ή κυβερνήσεων, σε ετήσια βάση, όπου συζητούνται μείζονα πολιτικά και οικονομικά θέματα διεθνούς ενδιαφέροντος.

12. Για το έργο του εν λόγω *forum*, βλέπε την ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.g20.org>.

13. Για τις δύο εν λόγω Επιτροπές, βλέπε ενδεικτικά *Γκρότσο* (2006β), σελ. 236-237.

3.1 Διεθνή fora

3.1.1 Νομική φύση

Η διαμόρφωση των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου που αφορούν την ικανοποίηση, με προσφυγή στη διεθνή συνεργασία, των περισσότερων από τα προαναφερθέντα (στη δεύτερη ενότητα της παρούσας μελέτης) αιτήματα ρυθμιστικής παρέμβασης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα έχει ανατεθεί σε διεθνή fora και όχι σε διεθνείς οργανισμούς. Τα εν λόγω fora:

(i) δεν έχουν συσταθεί, σε καμία περίπτωση, βάσει διεθνούς συνθήκης,

(ii) κατά κανόνα, δεν έχουν Καταστατικό,

(iii) δεν έχουν τυπικά όργανα,

(iv) έχουν συσταθεί, όπως έχει ήδη αναφερθεί, *ad hoc* και σε πολλές περιπτώσεις ως ανταπόκριση σε διεθνείς χρηματοπιστωτικές κρίσεις (για το λόγο αυτό καλούνται συχνά και “children of crises”), και

(v) αποκαλούνται «φορείς παραγωγής προτύπων» (“standard setting bodies”, ή “standard setters”), διότι το βασικό έργο τους (με την εξαίρεση ενός, της Επιτροπής για το Παγκόσμιο Χρηματοπιστωτικό Σύστημα) συνίσταται στη διαμόρφωση και έκδοση διεθνών χρηματοπιστωτικών προτύπων (βλέπε σχετικά αμέσως κατωτέρω, υπό 3.1.3).

Οι Boyle και Chinkin (2007) αποκαλούν τα εν λόγω fora «διεθνικά δίκτυα» (“transnational networks”), διακρίνοντας μεταξύ “sub-state networks with the participation of administrative agencies” (με αναφορά στην Slaughter (2000)), και “professional networks” (με αναφορά στον Baldwin (1907))¹⁴.

3.1.2 Κριτήρια κατηγοριοποίησης

Τα προαναφερθέντα διεθνή fora μπορούν να καταταγούν, σε διάφορες κατηγορίες με βάση διάφορα κριτήρια. Ειδικότερα:

(α) Σύμφωνα με την παραδοσιακή προσέγγιση¹⁵, τα εν λόγω fora κατατάσσονται, ανάλογα με τη σύνθεσή τους, σε πέντε (5) κατηγορίες:

(αα) Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται τέσσερα (4) διεθνή fora με τη συμμετοχή εθνικών εποπτικών αρχών των επιμέρους τομέων του χρη-

ματοπιστωτικού συστήματος (ανεξάρτητων διοικητικών αρχών ή/και (στην περίπτωση του τραπεζικού τομέα) κεντρικών τραπεζών):

• η Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία (“Basel Committee on Banking Supervision”), το έργο της οποίας είναι επικεντρωμένο σε θέματα, τραπεζικής μικρο-προληπτικής εποπτείας και ρυθμιστικής παρέμβασης (μικρο-προληπτικής και μακρο-προληπτικής), και η οποία, μολονότι συνεστήθη το 1974, απέκτησε Καταστατικό μόλις τον Ιανουάριο του 2013,

• η Διεθνής Οργάνωση Επιτροπών Κεφαλαιαγοράς (“International Organisation of Securities Commissions”), η οποία επιλαμβάνεται θεμάτων που αφορούν τις επιμέρους διαστάσεις της μικρο-προληπτικής εποπτείας και της ρυθμιστικής παρέμβασης στις κεφαλαιαγορές,

• η Διεθνής Ένωση Ασφαλιστικών Εποπτικών Αρχών (“International Association of Insurance Supervisors”), το έργο της οποίας αφορά θέματα μικρο-προληπτικής εποπτείας και ρυθμιστικής παρέμβασης (μικρο-προληπτικής και μακρο-προληπτικής) στον τομέα της ιδιωτικής ασφάλισης, και

• το Κοινό Forum (“Joint Forum”), το κύριο έργο του οποίου συνίσταται στην παραγωγή διεθνών προτύπων για τη συμπληρωματική εποπτεία των ομίλων ετερογενών χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων.

(αβ) Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται δύο διεθνή fora με τη συμμετοχή εκπροσώπων κεντρικών τραπεζών ή νομισματικών αρχών:

• η Επιτροπή Συστημάτων Πληρωμών και Διακανονισμού (“Committee on Payment and Settlement Systems”), και

• η Επιτροπή για το Παγκόσμιο Χρηματοπιστωτικό Σύστημα (“Committee on the Global Financial System”), η οποία είναι το μοναδικό forum το οποίο δεν εκδίδει πρότυπα.

(αγ) Στη τρίτη κατηγορία εντάσσεται η Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης για την Καταπολέμηση της Νομιμοποίησης Εσόδων από Παράνομες Δραστηριότητες (“Financial Action Task Force on Money Laundering”), υπό την αιγίδα του ΟΟΣΑ, η οποία έχει διευρυμένη σύνθεση, με τη συμμετοχή και εκπροσώπων κρατών μελών του ΟΟΣΑ.

(αδ) Στην τέταρτη κατηγορία εντάσσεται η Διεθνής Ένωση Φορέων Εγγύησης Καταθέσεων (“International Association of Deposit Insurers”), μέλη της οποίας είναι φορείς που διαχειρίζονται εθνικά συστήματα εγγύησης καταθέσεων.

(αε) Συστατικό στοιχείο της αναλυόμενης θεσμικής διακυβέρνησης αποτελούν, τέλος, και δύο

14. Boyle and Chinkin (2007), σελ. 50-52.

15. Βλέπε σχετικά Giovanoli (2000b), σελ. 20-29.

ιδιωτικές επαγγελματικές ενώσεις (οι οποίες αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα “*professional networks*”), και συγκεκριμένα:

- το Συμβούλιο Διεθνών Λογιστικών Προτύπων (“International Accounting Standards Board”) σε θέματα λογιστικής των επιχειρήσεων, και
- η Διεθνής Ομοσπονδία Λογιστών (“International Federation of Accountants”) σε θέματα ελεγκτικής των επιχειρήσεων.

(β) Άλλα κριτήρια τα οποία μπορούν να ληφθούν υπόψη για την κατηγοριοποίηση των εν λόγω *fora* είναι:

- (i) η ιστορική περίοδος κατά την οποία συστάθηκαν,
- (ii) η αντιπροσωπευτικότητά της σύνθεσής τους σε διεθνές επίπεδο (“global representativeness”)¹⁶, ή
- (iii) η έδρα τους, λαμβανομένου κυρίως υπόψη του γεγονότος ότι τα περισσότερα εδρεύουν στην ελβετική πόλη της Βασιλείας.

Για μια αναλυτική παρουσίαση όλων των προαναφερθέντων διεθνών fora, βλέπε Γκόρτσο (2011), σελ. 177-215.

3.1.3 Η νομική φύση των διεθνών χρηματοπιστωτικών προτύπων

Με μοναδική εξαίρεση τη Γενική Συμφωνία για τις Συναλλαγές στον Τομέα των Υπηρεσιών του ΠΟΕ, οι κανόνες του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου δεν συναντώνται σε παραδοσιακές πηγές του διεθνούς δικαίου σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 38 του καταστατικού του Διεθνούς Δικαστηρίου¹⁷. Στο εν λόγω πεδίο, ιδιαίτερη σημασία έχουν, αντίθετα, οι εκθέσεις (“reports”) που εκδίδουν τα προαναφερθέντα διεθνή *fora*, αλλά και διεθνείς οργανισμοί (όπως το ΔΝΤ, η Παγκόσμια Τράπεζα και ο ΟΟΣΑ).

Οι κανόνες που περιέχονται στις εν λόγω εκθέσεις έχουν τη μορφή προτύπων, γνωστών στη διεθνή βιβλιογραφία ως “standards” (στη συνέχεια τα «πρότυπα»). Στην πιο απλή του μορφή το πρότυπο είναι ένα «πρότυπο κανόνα», το οποίο λόγω της εγγενούς αοριστίας του συχνά χρήζει περαιτέρω συγκεκριμενοποίησης¹⁸. Ο προσδιορισμός του περιεχομένου του μπορεί να γίνεται *ad hoc* κάθε

φορά που χρησιμοποιείται. Λόγω της ευρείας αποδοχής τους, τα πρότυπα αποτελούν κοινό σημείο αναφοράς από τους αποδέκτες τους, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται μέσω αυτών μια ελάχιστη εναρμόνιση ως προς τη ρύθμιση του θέματος το οποίο αφορούν σε διεθνές επίπεδο.

Επισημαίνεται ότι εναλλακτικά (νομικά πάντως ισοδύναμα) χρησιμοποιούνται για τα εν λόγω πρότυπα οι όροι:

- «*συστάσεις*» (“*recommendations*”),
- «*βασικές αρχές*» (“*core principles*”), ή
- «*βέλτιστες πρακτικές*» (“*best practices*”)¹⁹.

Τα πρότυπα αποτελούν κατά κοινή παραδοχή διεθνές ήπιο δίκαιο (“international soft law”), δηλαδή κανόνες, το βασικότερο χαρακτηριστικό των οποίων είναι ότι στερούνται νομικά εξαναγκαστού χαρακτήρα²⁰. Οι πηγές του ήπιου δικαίου, οι οποίες εκπορεύονται από μη κρατικές οντότητες, δεν περιλαμβάνονται στις παραδοσιακές πηγές του δημοσίου διεθνούς δικαίου:

“The traditional statement of the sources of international law, the Statute of the International Court of Justice (...) assumes states to be the primary actors in international law-making and gives no indication of the ways in which non-state entities impact upon its function”²¹.

Εντούτοις, η σημασία των εν λόγω διεθνών προτύπων στη διαμόρφωση του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου είναι σημαντική. Αυτό προκύπτει από τις ακόλουθες παρατηρήσεις²²:

(α) Αποτελούν «ρυθμιστικό σημείο αναφοράς» (“regulatory benchmark”) προς το οποίο καλούνται να συμμορφώνονται όλα τα κράτη.

(β) Επηρεάζουν το περιεχόμενο των κανόνων του εθνικού δικαίου των κρατών, τα οποία τα υιοθετούν (είτε εκπροσωπούνται στα διεθνή *fora* είτε όχι):

- είτε πρωτόβουλα,

16. Βλέπε ενδεικτικά Giovanoli (2000b), σελ. 30-32, και Lastra (2006), σελ. 464-465.

17. Βλέπε σχετικά Stein - von Buttlar (2009), σελ. 9-76.

18. Βλέπε σχετικά Schreiber (2005), σελ. 230.

19. Ibid, σελ. 250.

20. Για την έννοια του ήπιου δημοσίου διεθνούς δικαίου, βλέπε Giovanoli (2000b), σελ. 34-39, Lastra (2006), σελ. 453-456, Boyle and Chinkin (2007), σελ. 211-229, και Stein - von Buttlar (2009), σελ. 150.

21. Boyle and Chinkin (2007), σελ. 41.

22. Βλέπε σχετικά Giovanoli (2000b), σελ. 39-44, Norton (2001), σελ. 20-21, Schreiber (2005), σελ. 189-229, Lastra (2006), σελ. 463-464, Brummer (2010), και Giovanoli (2010), σελ. 34-37.

- είτε λόγω της πίεσης που ασκείται από τις αγορές για την υιοθέτησή τους,

- είτε στο πλαίσιο των εποπτικών αρμοδιοτήτων του ΔΝΤ – δυνάμει του καταστατικού του σκοπού για παρακολούθηση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών του – και σε θέματα που αφορούν τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, σύμφωνα με όσα θα αναφερθούν αναλυτικά στη συνέχεια της παρούσας υπο-ενότητας της μελέτης (υπό 5.1).

(γ) Οδηγούν στην de facto εναρμόνιση των κανόνων του χρηματοπιστωτικού δικαίου.

3.2 Διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί

3.2.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η συμμετοχή διεθνών οικονομικών οργανισμών στη διακυβέρνηση του διεθνούς νομισματικού και του χρηματοπιστωτικού συστήματος είναι ασύμμετρη.

(α) Από τη μια πλευρά, το ΔΝΤ και η Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών διαδραματίζουν κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση των διεθνών νομισματικών σχέσεων, με επαρκώς μάλιστα διακριτές εξουσίες.

(β) Από την άλλη πλευρά, σε ό,τι αφορά τις διεθνείς χρηματοπιστωτικές σχέσεις, και ειδικά τη διαμόρφωση του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, η σημασία των διεθνών οργανισμών είναι εξαιρετικά περιορισμένη, με εξαίρεση:

- τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου, ο οποίος επιλαμβάνεται της θεματικής που αφορά την απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών (βλέπε κατωτέρω, υπό 3.2.2), και

- τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (“Organisation for Economic Cooperation and Development”), ο οποίος συμμετέχει στη διαδικασία παραγωγής διεθνών χρηματοπιστωτικών προτύπων (υπό 3.2.3).

Επισημαίνεται σχετικά ότι διεθνή πρότυπα έχουν υιοθετήσει, επίσης, το ΔΝΤ, τα οποία αφορούν ζητήματα μακροοικονομικής πολιτικής και διαφάνειας στοιχείων, καθώς και η Παγκόσμια Τράπεζα, τα οποία αφορούν, σε οριζόντιο επίπεδο, την αφερεγγυότητα των επιχειρήσεων.

Ειδικής μνείας χρήζει, πάντως, και η Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών, μολονότι η ίδια δεν συμμετέχει στη διαδικασία παραγωγής διεθνών χρηματοπιστωτικών προτύπων (βλέπε κατωτέρω, υπό 3.2.4).

3.2.2 Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (“World Trade Organisation”)

Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (“World Trade Organisation”, “WTO”, στη συνέχεια ο «ΠΟΕ») ιδρύθηκε το 1994 στο πλαίσιο του καλούμενου «Γύρου της Ουρουγουάης». Τμήμα της Τελικής Πράξης με την οποία ολοκληρώθηκε ο εν λόγω γύρος πολυμερών διαπραγματεύσεων υπήρξε και η Γενική Συμφωνία για τις Συναλλαγές στον Τομέα των Υπηρεσιών (“General Agreement on Trade in Services”, γνωστή με το ακρωνύμιο “GATS”). Η εν λόγω Συμφωνία υπήρξε το πρώτο πολυμερές πλαίσιο κανόνων και αρχών, μέσω των οποίων τα κράτη μέλη του ΠΟΕ ανέλαβαν συγκεκριμένες υποχρεώσεις και δεσμεύσεις για την απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου υπηρεσιών, σε αντιστοιχία με το καθεστώς που διέπει το διεθνές εμπόριο αγαθών.

Ειδικά οι διαπραγματεύσεις στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών δεν ολοκληρώθηκαν με τη λήξη του Γύρου της Ουρουγουάης, μολονότι οι ειδικές διατάξεις που διέπουν τις συναλλαγές στον εν λόγω τομέα οριστικοποιήθηκαν τότε με την υπογραφή του «Πρώτου Παραρτήματος για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες». Καθώς το φάσμα των ειδικών δεσμεύσεων που είχαν αναλάβει ως προς τις εν λόγω υπηρεσίες τα περισσότερα μέλη δεν ήταν ευρύ, ενώ γινόταν και εκτεταμένη χρήση απαλλαγών από τις υποχρεώσεις του άρθρου II (από πολλά μέλη μεταξύ των οποίων και οι ΗΠΑ), αποφασίστηκε η παράταση των διαπραγματεύσεων μέχρι τις 30 Ιουνίου 1995 (σύμφωνα με το «Δεύτερο Παράρτημα για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες» και την «Απόφαση για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες»).

Ούτε το 1995 κατέστη, όμως, δυνατή η ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, διότι η πρόοδος που παρατηρήθηκε από τα μέλη ως προς την ανάληψη ειδικών δεσμεύσεων και την κατάργηση απαλλαγών από τις υποχρεώσεις του άρθρου II εξακολουθούσε να μην είναι ικανοποιητική. Το «Δεύτερο Πρωτόκολλο» στην GATS περιέχει το προϊόν μιας καλούμενης «Ενδιάμεσης Συμφωνίας» της 24ης Ιουλίου 1995 (βλέπε σχετικά τη «Δεύτερη Απόφαση για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες»), με την οποία αρκετά μέλη ανέλαβαν πρόσθετες ειδικές δεσμεύσεις στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών με ημερομηνία έναρξης ισχύος την 1η Σεπτεμβρίου του 1996, και τέθηκε ως νέα καταληκτική ημερομηνία για την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων η 12η Δεκεμβρίου 1997.

Η νέα αυτή προθεσμία τηρήθηκε. Τα αποτε-

λέοματα των διαπραγματεύσεων περιέχονται στο «Πρόγραμμα Πρωτόκολλο της Συμφωνίας», το οποίο έπρεπε να τύχει αποδοχής από όλα τα μέλη που υπέβαλαν Πίνακες ειδικών δεσμεύσεων μέχρι την 29η Ιανουαρίου 1999 και τέθηκε σε εφαρμογή την 1η Μαρτίου του ίδιου έτους. Στο Πρωτόκολλο επισυνάπτονται:

- 16 κατάλογοι απαλλαγών από τις υποχρεώσεις του άρθρου II, και

- 56 Πίνακες ειδικών δεσμεύσεων (που αφορούν 70 μέλη, καθώς τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκπροσωπούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και υπέβαλαν ενιαίο Πίνακα),

με τους οποίους αντικαταστάθηκαν οι μέχρι τότε ισχύοντες πίνακες και κατάλογοι αναφορικά με το συγκεκριμένο τομέα υπηρεσιών²³.

3.2.3 Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (“Organisation for Economic Cooperation and Development”)

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (“Organisation for Economic Cooperation and Development”, “OECD”, στη συνέχεια ο «ΟΟΣΑ»), ιδρύθηκε το 1960 με τη Σύμβαση του Παρισιού²⁴. Το Δεκέμβριο του 2013, μέλη του ΟΟΣΑ, ο οποίος εδρεύει στο Παρίσι, ήταν τριάντα τέσσερα (34) οικονομικά αναπτυγμένα και αναπτυσσόμενα κράτη ανα την υφήλιο (περιλαμβανομένης της Ελλάδος). Ο καταστατικός σκοπός του ΟΟΣΑ συνίσταται στην προώθηση πολιτικών με στόχο:

- (i) την επίτευξη της μέγιστης διατηρήσιμης οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης και ένα αυξανόμενο επίπεδο διαβίωσης στα κράτη μέλη του, με ταυτόχρονη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ώστε να καταστεί δυνατή η συμβολή στην ανάπτυξη της διεθνούς οικονομίας,

- (ii) τη συμβολή στην υγιή οικονομική μεγέθυνση τόσο των κρατών μελών του όσο και των μη μελών του στο πλαίσιο της οικονομικής ανάπτυξης, και

- (iii) τη συμβολή στην επέκταση του διεθνούς εμπορίου²⁵.

Η ένταξη του ΟΟΣΑ στους διεθνείς οργανι-

σμούς που συμμετέχουν στη διαμόρφωση του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου οφείλεται σε δύο παράγοντες:

- (α) Κατ’ αρχήν, παράγει διεθνή πρότυπα σχετικά με την εταιρική διακυβέρνηση των εταιριών οι κινητές αξίες των οποίων είναι εισηγμένες σε οργανωμένες αγορές, και πλέον πρόσφατα αναφορικά με τον χρηματοπιστωτικό εγγραμματισμό (“financial literacy”).

- (β) Στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ λειτουργεί, επίσης, η Ομάδα Χρηματοπιστωτικής Δράσης για την Καταπολέμηση της Νομιμοποίησης Εσόδων από Παράνομες Δραστηριότητες (“Financial Action Task Force on Money Laundering”).

3.2.4 Η Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών (“Bank for International Settlements”)

Η Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών (“Bank for International Settlements”, “BIS”) είναι ένας διεθνής οικονομικός οργανισμός. Ιδρύθηκε στις 17 Μαΐου του 1930 με τη Σύμβαση της Χάγης μεταξύ έξι (6) κρατών και της Ελβετίας²⁶, όπου είναι εγκατεστημένη η έδρα της (συγκεκριμένα στην πόλη της Βασιλείας). Αποτελεί τον αρχαιότερο διεθνή οικονομικό οργανισμό.

Το Νοέμβριο του 2013, μέτοχοι της Τράπεζας, η οποία είναι ανώνυμη εταιρία²⁷ σύμφωνα με το ελβετικό δίκαιο²⁸, ήταν εξήντα (60) εθνικές κεντρικές τράπεζες (περιλαμβανομένης και της Τράπεζας της Ελλάδος) και νομιωματικές αρχές, καθώς και η ΕΚΤ²⁹. Καταστατικοί σκοποί της είναι:

- (i) η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κεντρικών τραπεζών μελών της,

- (ii) η παροχή συμπληρωματικών διευκολύνσε-

26. Η εν λόγω σύμβαση είναι διαθέσιμη στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.bis.org/about/convention-en.pdf>. Το αρχικό Καταστατικό της Τράπεζας είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.bis.org/about/charter-en.pdf>.

27. Καταστατικό (2005), άρθρο 1. Το ισχύον Καταστατικό της Τράπεζας είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.bis.org/about/statutes-en.pdf>.

28. Το καθεστώς της Τράπεζας στην Ελβετία διέπεται από τις διατάξεις της καλούμενης “Headquarters Agreement” του 1987 (όπως ισχύει). Η εν λόγω συμφωνία είναι διαθέσιμη στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.bis.org/about/headquart-en.pdf>.

29. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) κατέστη μέτοχος της Τράπεζας Διεθνών Διακανονισμών το 2000, με τροποποίηση του άρθρου 15 του Καταστατικού της, σύμφωνα με την οποία την ιδιότητα του μετόχου μπορούν να αποκτήσουν κεντρικές τράπεζες εν γένει, και όχι εθνικές κεντρικές τράπεζες, όπως ήταν η αρχική διατύπωση.

23. Βλέπε αναλυτικά von Bogdandy and Windsor (2008), σελ. 622-627 και Γκόρτσο (2006α), σελ. 99-118.

24. Η εν λόγω σύμβαση είναι διαθέσιμη στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση του οργανισμού: <http://www.oecd.org>.

25. Σύμβαση Παρισιού (1960), άρθρο 1.

ων στις κεντρικές τράπεζες μέλη της σε ό,τι αφορά διεθνείς χρηματοπιστωτικές συναλλαγές τους (υπό την έννοια αυτή είναι και τράπεζα, καθώς έχει την εξουσία να αποδέχεται καταθέσεις από κεντρικές τράπεζες και διεθνείς οργανισμούς και να χορηγεί βραχυπρόθεσμες πιστώσεις σε άλλες κεντρικές τράπεζες), και

(iii) η δράση ως πράκτορας (“agent”) ή καταπιστευματοδόχος (“trustee”) σε σχέση με το διακανονισμό χρηματοπιστωτικών συναλλαγών³⁰.

Για την εκπλήρωση του πρώτου προαναφερθέντος καταστατικού της σκοπού, η Τράπεζα διαδραματίζει, μεταξύ άλλων, σημαντικό ρόλο και στο πλαίσιο της διεθνούς αρχιτεκτονικής του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Αυτό οφείλεται στη συνάφεια που υφίσταται μεταξύ νομισματικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος, καθώς και στο γεγονός ότι οι κεντρικές τράπεζες μέλη της Τράπεζας είναι σε πολλά κράτη και εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό παρέχει γραμματειακή υποστήριξη:

- σε έξι (6) από τα προαναφερθέντα διεθνή *fora* (συγκεκριμένα στην Επιτροπή της Βασιλείας, στην IAIS, στο Joint Forum, στην CPSS, στην Επιτροπή για το Παγκόσμιο Χρηματοπιστωτικό Σύστημα, και στην IADI), δηλαδή στην πλειοψηφία τους, και

- στο Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (“Financial Stability Board”, βλέπε σχετικά κατωτέρω, υπό 4).

Η γραμματειακή υποστήριξη, η οποία παρέχεται από τη γραμματεία (“secretariat”) της Τράπεζας, συνίσταται στην προετοιμασία των συναντήσεων, στην κατάρτιση κειμένων υποδομής και εκθέσεων, καθώς και στη δημοσίευση του έργου τους.

4. Το συντονιστικό επίπεδο: το Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (“Financial Stability Board”)

4.1 Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (“Financial Stability Board”, στη συνέχεια το “FSB”) συστάθηκε τον Απρίλιο του 2009³¹,

30. Καταστατικό (2005), άρθρο 3, με περαιτέρω εξειδίκευση στα άρθρα 19-25. Ως προς το έργο της Τράπεζας για την ιστορική περίοδο 1930-1973, βλέπε την εκτενέστατη μελέτη του Toniolo (2005).

31. Financial Stability Forum (2009): Press release, Financial Stability Forum re-established as the Financial Stability

σύμφωνα με τα πορίσματα της Συνόδου Κορυφής του G-20 του Λονδίνου τον Απρίλιο, ως διάδοχος του Φόρουμ Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (“Financial Stability Forum”, “FSF”). Το FSF είχε συσταθεί το 1999, στο πλαίσιο των θεσμικών αλλαγών που έλαβαν χώρα τότε ως ανταπόκριση της διεθνούς κοινότητας στη χρηματοπιστωτική κρίση της νοτιο-ανατολικής Ασίας με στόχο το συντονισμό του έργου των προαναφερθέντων διεθνών *fora* που παράγουν διεθνή χρηματοπιστωτικά πρότυπα, των κρατών μελών του G-20 (που συστάθηκε, επίσης, το 1999), και ορισμένων διεθνών οικονομικών οργανισμών.

Το Σεπτέμβριο του 2009, το FSB κατέστη το πρώτο διεθνές *forum* στο πλαίσιο της διεθνούς αρχιτεκτονικής του χρηματοπιστωτικού συστήματος, το οποίο, αν και δεν είναι διεθνής οργανισμός, απέκτησε Καταστατικό, στο οποίο κατεγράφησαν ο σκοπός, τα καθήκοντα και οι εξουσίες του FSB, τα κριτήρια για την απόκτηση της ιδιότητας του μέλους, και η εσωτερική του διακυβέρνηση, σύμφωνα με όσα αποφασίστηκαν στη Σύνοδο του G-20 του Λονδίνου. Το Καταστατικό αυτό ισχύει, όπως τροποποιήθηκε για τελευταία φορά τον Ιούνιο του 2012³².

Τον Ιανουάριο του 2013, υιοθετήθηκαν, επιπλέον, τα “Articles of Association” του FSB, τα οποία ισχύουν παράλληλα με το Καταστατικό, και βάσει των οποίων το FSB θεσμοθετήθηκε ως ένωση (association) σύμφωνα με το άρθρο 60 του ελβετικού αστικού κώδικα με έδρα τη Βασιλεία, γεγονός που αποτελεί μια εξαιρετικά σημαντική θεσμική εξέλιξη³³.

4.2 Μέλη

Την ιδιότητα του μέλους του FSB, το οποίο υποστηρίζεται γραμματειακά από την Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών, μπορούν να αποκτήσουν:

- εθνικές αρχές αρμόδιες για τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, όπως Υπουργεία Οικονομικών, κεντρικές τράπεζες και εποπτικές/ρυθμιστικές αρχές,
- διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί, και

Board, 2 April, διαθέσιμο στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.fsforum.org/press/pr_090402b.pdf, παρ. 1.

32. Το Καταστατικό (“Financial Stability Board Charter”) είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_120809.pdf.

33. Τα Articles of Association είναι διαθέσιμα στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130128aoa.pdf.

• διεθνή *fora* που παράγουν διεθνή χρηματοπιστωτικά πρότυπα³⁴.

Τα τρέχοντα μέλη (2013) απαριθμούνται στο Παράρτημα Α του Καταστατικού (βλέπε κατωτέρω τον Πίνακα 1)³⁵.

Η Ελλάδα δεν εκπροσωπείται στο FSB. Η συμμετοχή, πάντως, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της είναι πολυπληθέστατη, καθώς σε αυτό εκπροσωπούνται:

• *τα τέσσερα (4) κράτη μέλη της (Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο και Ιταλία) που είναι μέλη του G-20,*

• *η Ολλανδία και η Ισπανία (τα δύο κράτη με καθεστώς παρατηρητή στο G-20), καθώς και*

• *η ΕΚΤ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.*

Η ιδιότητα του μέλους συνεπάγεται τη δέσμευσή του για την επιδίωξη των ακόλουθων στόχων:

(i) τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος,

(ii) τη διατήρηση της προσβασιμότητας (“openness”) και της διαφάνειας σε αυτό,

(iii) την εφαρμογή των διεθνών χρηματοπιστωτικών προτύπων,

(iv) τη διενέργεια περιοδικών αξιολογήσεων των ομολόγων φορέων (“peer reviews”), με προσφυγή στη μεθοδολογία που χρησιμοποιούν, αντίστοιχα, το ΔΝΤ και η Παγκόσμια Τράπεζα στο πλαίσιο του «Προγράμματος Αξιολόγησης του Χρηματοπιστωτικού Τομέα» (“Financial Sector Assessment Program”, “FSAP”) (για το εν λόγω πρόγραμμα, βλέπε κατωτέρω, υπό 5.2), και

(v) τη συμμετοχή στην εφαρμογή των δεσμεύσεων, προτύπων και προτάσεων πολιτικής που έχουν συμφωνηθεί³⁶.

Το FSB οφείλει να υποβάλλει εκθέσεις αναφορικά με την εκ μέρους των μελών του τήρηση των ανωτέρω δεσμεύσεων και τη διαδικασία αξιολόγησης³⁷.

34. Καταστατικό (2013), άρθρο 5, παρ. 1.

35. *Ibid*, άρθρο 5, παρ. 3.

36. *Ibid*, άρθρο 6, παρ. 1.

37. *Ibid*, άρθρο 6, παρ. 2.

ΠΙΝΑΚΑΣ

Μέλη του Συμβουλίου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

(Financial Stability Board)

Κράτη (εκπροσώπηση από Υπουργεία Οικονομικών, κεντρικές τράπεζες και εποπτικές/ ρυθμιστικές αρχές)		<ul style="list-style-type: none"> • διεθνείς οργανισμοί (4) • διεθνή <i>fora</i> (6)
G-20 (G-7) Γαλλία Γερμανία Ηνωμένο Βασίλειο ΗΠΑ Ιαπωνία Ιταλία Καναδάς ----- Αργεντινή Αυστραλία Βραζιλία Ινδία Ινδονησία Κίνα Μεξικό Νότια Αφρική Νότια Κορέα Ρωσία Σαουδική Αραβία Τουρκία Ευρωπαϊκή Ένωση (εκπροσωπούμενη από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή)	Άλλα κράτη Ελβετία Hong Kong Ισπανία Ολλανδία Σιγκαπούρη	Παγκόσμια Τράπεζα Διεθνές Νομισματικό Ταμείο Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών ΟΟΣΑ ----- Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία Διεθνής Οργάνωση Επιτροπών Κεφαλαιαγοράς Διεθνής Ένωση Ασφαλιστικών Εποπτικών Αρχών Συμβούλιο Διεθνών Λογιστικών Προτύπων Επιτροπή Συστημάτων Πληρωμών και Διακανονισμού Επιτροπή για το Παγκόσμιο Χρηματοπιστωτικό Σύστημα
In personam: Πρόεδρος, Mark Carney, Διοικητής της Bank of England		

4.3 Διακυβέρνηση

Σύμφωνα με τις αποφάσεις που ελήφθησαν στη Σύνοδο Κορυφής του G-20 του Λονδίνου, οι οποίες στη συνέχεια αποτυπώθηκαν στο Καταστατικό του FSB, αυτό έχει τα ακόλουθα όργανα:

- την Ολομέλεια ("Plenary"), η οποία αποτελεί το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων,
- τη Συντονιστική Επιτροπή ("Steering Committee"),
- μόνιμες επιτροπές ("Standing Committees"),
- ομάδες εργασίας ("working Groups"),
- τις περιφερειακές συμβουλευτικές ομάδες ("Regional Consultative Groups"),
- τον Πρόεδρο ("Chairperson"), ο οποίος διορίζεται από την Ολομέλεια, μεταξύ προσώπων που διαθέτουν αναγνωρισμένη εμπειρία και θέση στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα, για τριετή θητεία (ανανεώσιμη μια φορά), και έχει την αρμοδιότητα να καθορίζει τις συνεδριάσεις της Ολομέλειας και της Συντονιστικής Επιτροπής, να επιβλέπει τη Γενική Γραμματεία, και να εκπροσωπεί το FSB, και
- τη Γενική Γραμματεία, η οποία διευθύνεται από Γενικό Γραμματέα, ο οποίος διορίζεται από την Ολομέλεια, βάσει πρότασης του Προέδρου, και είναι πλήρους απασχόλησης³⁸.

Οι μόνιμες επιτροπές το Νοέμβριο του 2013 ήταν οι ακόλουθες:

- *Standing Committee on Assessment of Vulnerabilities,*
- *Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation,*
- *Standing Committee on Standards Implementation, και*
- *Standing Committee on Budget and Resources.*

5. Το επίπεδο της έμμεσης επιβολής της εφαρμογής των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου

5.1 Καθήκοντα και εξουσίες του ΔΝΤ

Την εξουσία έμμεσης επιβολής της εφαρμογής των προτύπων που υιοθετούνται από τα προαναφερθέντα διεθνή *fora* και περιέχονται στις πηγές του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, και οι

κανόνες των οποίων, ως κανόνες διεθνούς ήπιου δικαίου, δεν έχουν νομική δεσμευτικότητα, έχει το ΔΝΤ³⁹. Πρόκειται για ένα διεθνή οικονομικό οργανισμό που εντάσσεται στην ομάδα των εξειδικευμένων οργανισμών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών⁴⁰.

Ιδρύθηκε βάσει διεθνούς συνθήκης κατά τη διάρκεια της Νομισματικής και Χρηματοπιστωτικής Συνδιάσκεψης των Ηνωμένων Εθνών στο Bretton Woods (New Hampshire στις ΗΠΑ, γνωστή διεθνώς ως «Συμφωνία Bretton Woods»), η οποία υπεγράφη το 1944 και τέθηκε σε ισχύ στις 27 Δεκεμβρίου του 1945. Η λειτουργία της άρχισε την 1η Μαρτίου του 1947.

Τα κύρια καθήκοντα του ΔΝΤ συνίστανται αφενός μεν στην παρακολούθηση του διεθνούς συστήματος συναλλαγματικών ισοτιμιών με στόχο την προώθηση της συναλλαγματικής σταθερότητας, και αφετέρου στη χορήγηση, υπό όρους (με βάση της αρχή της αιρεσιμότητας, "conditionality"), στα κράτη μέλη του χρηματοδοτικής ενίσχυσης με στόχο τη διόρθωση των ανισορροπιών στο ισοζύγιο πληρωμών τους⁴¹. Κατά συνέπεια, το ΔΝΤ είναι ένας διεθνής νομισματικός οργανισμός, ταυτόχρονα, όμως, και αναπτυξιακός, καθώς έχει τη χρηματοδοτική δυνατότητα να συμβάλλει στη μείωση των ανισορροπιών που εμφανίζονται στις οικονομίες των κρατών μελών του, κυρίως δε των οικονομικά ασθενέστερων.

Με τη δεύτερη τροποποίηση των Άρθρων Συμφωνίας, την 1η Απριλίου 1978, με την οποία καταργήθηκε και τυπικά το διεθνές σύστημα σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών που διαχειριζόταν, το ΔΝΤ ανέλαβε την υποχρέωση να «*παρακολουθεί το διεθνές νομισματικό σύστημα με σκοπό τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας του και (...) την τήρηση από τα κράτη μέλη των υποχρεώσεών τους σύμφωνα με το Τμήμα 1 του παρόντος*

39. Για τη σύνθεση και τους σκοπούς του ΔΝΤ, βλέπε ενδεικτικά *Lowenfeld* (2003), σελ. 529-564, *Lastra* (2006), σελ. 374-412, *Γκόρτσο* (2006b), 223-230, και πρόσφατα *Hagan* (2010a) και *Hagan* (2010b). Βλέπε, επίσης, την ηλεκτρονική διεύθυνση του οργανισμού: <http://www.imf.org>.

40. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται δεκαπέντε (15) διεθνείς οργανισμοί που συνδέονται με τον ΟΗΕ μέσω ειδικών συμφωνιών και η δραστηριότητα των οποίων καλύπτει ένα ευρύτατο φάσμα θεματικών αντικειμένων (νομισματικές σχέσεις, οικονομική ανάπτυξη, αγροτική πολιτική, εκπαίδευση, υγεία, τηλεπικοινωνίες, μετεωρολογία).

41. Άρθρα Συμφωνίας (1990), άρθρο V (Πράξεις και Συναλλαγές του Ταμείου). Βλέπε σχετικά *Lowenfeld* (2003), σελ. 549-556, και *Lastra* (2006), σελ. 406-412.

38. *Ibid*, άρθρα 7-22, και Παράρτημα Β για τις περιφερειακές συμβουλευτικές ομάδες.

άρθρου»⁴². Για την εκπλήρωση των σκοπών του, το ΔΝΤ έχει την εξουσία να ασκεί «αυστηρή εποπτεία στη συναλλαγματική πολιτική των μελών του, και (...) διαμορφώνει συγκεκριμένες κατευθυντήριες αρχές, οι οποίες απευθύνονται στα κράτη μέλη και καθορίζουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να ασκείται η συναλλαγματική τους πολιτική».⁴³

Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν στο ΔΝΤ κάθε πληροφορία που κρίνεται αναγκαία για την αποτελεσματική άσκηση της εποπτικής αρμοδιότητας. Οφείλουν, επίσης, να συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις με στελέχη του ΔΝΤ (γνωστές ως «διαβουλεύσεις του Άρθρου IV», “Article IV consultations”)⁴⁴, ώστε να καθίσταται δυνατή η αξιολόγηση της συμβατότητας των μέτρων της οικονομικής τους πολιτικής προς τις γενικές υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει έναντι του ΔΝΤ⁴⁵.

5.2 Το Πρόγραμμα Αξιολόγησης του Χρηματοπιστωτικού Τομέα (“Financial Sector Assessment Program”)

Για την εκπλήρωση της εποπτικής του αρμοδιότητας (η οποία στην αγγλική ορολογία καλείται “surveillance”) το ΔΝΤ διαμορφώνει κατευθυντήριες αρχές, οι οποίες απευθύνονται στα κράτη μέλη και καθορίζουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να ασκείται η συναλλαγματική τους πολιτική. Όταν το 1995 το Εκτελεστικό Συμβούλιο έθεσε τους άξονες της (τότε) τρέχουσας στρατηγικής του ΔΝΤ αναφορικά με την εποπτική του αρμοδιότητα, δύο σημεία αυτής είχαν εξαιρετική βαρύτητα:

(α) Το πρώτο ήταν η επιβολή της υποχρέωσης στα κράτη μέλη να τροφοδοτούν έγκαιρα το ΔΝΤ με αξιόπιστα και άμεσα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία οικονομικής και χρηματοοικονομικής φύσεως, σύμφωνα με τα γενικά και ειδικά πρότυπα διάχυσης των πληροφοριών (“general data dissemination and specific data dissemination standards”).

(β) Το δεύτερο είναι το ενδιαφέρον του ΔΝΤ αναφορικά με τη σταθερότητα του χρηματοπιστω-

τικού συστήματος των κρατών μελών του, κυρίως ενόψει της συχνότητας και κρισιμότητας των συστημικών προβλημάτων που έχουν ανακύψει πρόσφατα και έχουν επηρεάσει σημαντικά τη σταθερότητα του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Στο πλαίσιο αυτό, το ΔΝΤ, σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα, καθιέρωσε, το 1999, το Πρόγραμμα Αξιολόγησης του Χρηματοπιστωτικού Τομέα (“Financial Sector Assessment Program”, στη συνέχεια το “FSAP”). Στόχος αυτού του προγράμματος είναι η αξιολόγηση από το ΔΝΤ της υιοθέτησης από τα κράτη μέλη του των διεθνών Προτύπων και Κωδίκων (“Standards and Codes”) του FSF (και πλέον του FSB), με στόχο τη διασφάλιση τόσο της τήρησης ορθών μακροοικονομικών πολιτικών όσο και της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Συναφής είναι και ο μηχανισμός των «Εκθέσεων για την Τήρηση Προτύπων και Κωδίκων» (“Reports on the Observance of Standards and Codes”, “ROSCs”)⁴⁶.

Με την εν λόγω διαδικασία, το ΔΝΤ έχει τη δυνατότητα άσκησης επιρροής στα κράτη μέλη του για την υιοθέτηση και εφαρμογή, μεταξύ άλλων, και των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου που περιέχονται στα Πρότυπα και τους Κώδικες, οι οποίοι στερούνται, όπως προαναφέρθηκε, νομικά εξαναγκαστού χαρακτήρα. Επισημαίνεται ότι το ΔΝΤ έχει τη δυνατότητα έμμεσης επιβολής της εφαρμογής των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου στα κράτη μέλη του που προσφεύγουν σε αυτό για χρηματοδοτική ενίσχυση βάσει της αρχής της αιρεσιμότητας⁴⁷.

Στο πλαίσιο του FSAP, οι εκθέσεις που εκπονούνται αφορούν τη διαφάνεια αναφορικά με την άσκηση δημοσιονομικής και νομοματικής πολιτικής, την τραπεζική εποπτεία και ρυθμιστική παρέμβαση, την εποπτεία και ρυθμιστική παρέμβαση στους τομείς της κεφαλαιαγοράς και της ιδιωτικής ασφάλισης, τα συστήματα πληρωμών, σπανιότερα δε την εταιρική διακυβέρνηση, καθώς και τα λογιστικά και ελεγκτικά πρότυπα. Τα πεδία της διαφάνειας αναφορικά με την άσκηση δημοσιονομικής και νομοματικής πολιτικής, καθώς και της τραπεζικής εποπτείας και ρυθμιστικής παρέμβασης εξετάζονται σε κάθε περίπτωση, ενώ ορισμένα

42. Άρθρα Συμφωνίας (1990), άρθρο IV (Υποχρεώσεις σχετικά με τις Συναλλαγματικές Ρυθμίσεις), τμήμα 3, παρ. α’.

43. *Ibid*, άρθρο IV, τμήμα 3, παρ. β’, α’ εδάφιο.

44. Βλέπε ενδεικτικά *Lowenfeld* (2003), σελ. 538-545, και *Lastra* (2006), σελ. 399-406.

45. Άρθρα Συμφωνίας (1990), άρθρο IV, τμήμα 3, παρ. β’, β’ εδάφιο.

46. Βλέπε ενδεικτικά *Lastra* (2006), σελ. 404-406, *Reddy* (2001), *Bergsten* (2000), και *Conthe and Ingves* (2001).

47. Βλέπε ενδεικτικά *Lowenfeld* (2003), σελ. 545-549, *Lastra* (2006), σελ. 412-427, και *Γκόρτσο* (2006β), σελ. 251.

από τα υπόλοιπα πεδία μπορεί να εξεταστούν όχι στα πλαίσια του FSAP, αλλά ατομικά, σύμφωνα με τα Προγράμματα Τεχνικής Βοήθειας (“Technical Assistance Programs”)⁴⁸.

Ο μεγάλος αριθμός των θεμάτων που καλύπτει κάθε FSAP, συνήθως, οδηγεί στην κινητοποίηση εμπειρογνώμων εκτός του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας. Ένας μεγάλος αριθμός εθνικών κεντρικών τραπεζών, διεθνών οργανισμών, μη-κυβερνητικών οργανισμών, και διεθνών fora θέτουν στη διάθεση του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας στελέχη του επιστημονικού τους προσωπικού προς αυτό το σκοπό.

5.3 Η διαδικασία αξιολόγησης

Κατά την αρχική εφαρμογή της, η διαδικασία αξιολόγησης ενός κράτους μέλους σύμφωνα με το FSAP ενεργοποιείται πάντοτε μετά από αίτησή του. Μετά την πρόσφατη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση αποφασίστηκε η ακόλουθη διάκριση:

(i) για τα κράτη των οποίων το χρηματοπιστωτικό σύστημα κρίνεται από το ΔΝΤ ότι είναι «ουστημικά σημαντικό», οι αξιολογήσεις της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας βάσει του FSAP αποτελούν υποχρεωτικά τμήμα των διαβουλεύσεων του Άρθρου IV των Άρθρων Συμφωνίας, και θα διεξάγονται ανά πενταετία,

(ii) για τα υπόλοιπα κράτη, η προσφυγή στη διαδικασία παραμένει εθελοντική⁴⁹.

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης, η οποία μπορεί να περιλαμβάνει ένα ή περισσότερα Πρότυπα και Κώδικες, καταρτίζονται τρεις (3) εκθέσεις:

(α) Στην πρώτη έκθεση (“Main Report”), η οποία είναι εμπιστευτική και παραδίδεται στις αρμόδιες εθνικές αρχές, γίνεται μια συνολική αποτίμηση του χρηματοπιστωτικού συστήματος του κράτους μέλους. Στην εν λόγω έκθεση:

- προσδιορίζονται οι οικονομικές αδυναμίες και τα τρωτά σημεία, ενώ υπογραμμίζονται τα δυνατά σημεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος του κράτους μέλους,

- καταγράφονται εκτιμήσεις αναφορικά με τους βραχυπρόθεσμους και μεσοπρόθεσμους κινδύνους που διατρέχει η οικονομία του, και

- περιλαμβάνεται μια περιληπτική παρουσίαση της προόδου του κράτους μέλους αναφορικά με την παραγωγή και εφαρμογή των διεθνών χρηματοπιστωτικών προτύπων (στο Παράρτημα).

(β) Η δεύτερη έκθεση (“Selected Financial Sector Issues”), η οποία είναι, επίσης, εμπιστευτική και παραδίδεται στο κράτος μέλος μόνον μετά από αίτησή του, είναι συμπληρωματική της πρώτης με την παράθεση αναλυτικού υποστηρικτικού υλικού.

Η πρώτη και η δεύτερη έκθεση συνήθως δεν δημοσιεύονται ούτε από το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα, ούτε από το κράτος το οποίο αιτήθηκε την αξιολόγηση.

(γ) Τέλος, η τρίτη έκθεση (“Assessment of Observance of International Standards and Codes”) περιέχει μια λεπτομερή ανάλυση της προόδου που έχει κάνει το κράτος μέλος αναφορικά με την ενσωμάτωση και εφαρμογή των υπό αξιολόγηση διεθνών προτύπων. Για το λόγο αυτό, αποτελεί και τη βάση για την προετοιμασία των ROSCs. Η αξιολόγηση κάθε προτύπου γίνεται από την ομάδα των αξιωματούχων του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας σε συνεργασία με τους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες και τις εθνικές αρμόδιες αρχές. Η ευθύνη βαρύνει, πάντως, αποκλειστικά το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα.

Τα κράτη μέλη μπορούν να δημοσιεύσουν την τρίτη έκθεση μόνο με την έγκριση του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας. Σε περίπτωση που το κράτος μέλος δεν είναι μέλος της Παγκόσμιας Τράπεζας, αρκεί μόνον η συγκατάθεση του ΔΝΤ

5.4 Οι εκθέσεις του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας βάσει των Προγραμμάτων Αξιολόγησης του Χρηματοπιστωτικού Τομέα

Τα επιτελεία των δύο οργανισμών, με βάση τα προαναφερθέντα πορίσματα, συντάσσουν χωριστές εκθέσεις προς τα Διοικητικά τους Συμβούλια, ανάλογα με τη θεματική. Στη συνέχεια:

- η έκθεση των εμπειρογνομένων του ΔΝΤ χρησιμεύει ως βάση για την «Αξιολόγηση της Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» (“Financial Stability Assessment”, στη συνέχεια η “FSA”) (βλέπε κατωτέρω, υπό α), ενώ

- η έκθεση των εμπειρογνομένων της Παγκόσμιας Τράπεζας χρησιμεύει ως βάση για την «Αξιολόγηση της Χρηματοπιστωτικής Ανάπτυξης» (“Financial Development Assessment”, στη συνέ-

48. Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το Πρόγραμμα είναι διαθέσιμες στις ακόλουθες ηλεκτρονικές διευθύνσεις: <http://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp>, και www.worldbank.org/finance/html/fsap.html.

49. Για την ανάγκη αναβάθμισης του FSAP, βλέπε Hagan (2010a), σελ. 961-962.

χεια η “FDA”) (υπό β)⁵⁰.

(α) Η FSA επικεντρώνεται στις μακροπρόθεσμες αδυναμίες και στα τρωτά σημεία της οικονομίας του κράτους (πρόκειται, δηλαδή, για μια ευρύτερη και συνολική εξέταση της οικονομικής κατάστασής του), καθώς και των κινδύνων που ενδέχεται αυτό μακροχρόνια να αντιμετωπίσει. Η FSA, όπως και το υπόλοιπο υλικό που θα χρησιμοποιηθεί για τις διαβουλεύσεις του Άρθρου IV, κατατίθεται στο Διοικητικό Συμβούλιο του ΔΝΤ. Κατά συνέπεια, η FSA αποτελεί το συνδυαστικό κρίκο ανάμεσα στο FSAP και την πολιτική επιτήρησης του ΔΝΤ σύμφωνα με τις διαβουλεύσεις του Άρθρου IV. Η διαφορά έγκειται στο γεγονός, ότι:

- το FSAP διενεργείται για λογαριασμό του αιτούντος κράτους μέλους, ενώ
- η FSA εξυπηρετεί αποκλειστικά τις εποπτικές ανάγκες του ΔΝΤ.

Η FSA μπορεί να δημοσιευτεί από το ΔΝΤ, με τη σύμφωνη γνώμη του κράτους, και συνήθως συνοδεύεται από την έκθεση των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης του Άρθρου IV.

(β) Από την πλευρά της, η Παγκόσμια Τράπεζα χρησιμοποιεί την FDA ως διαγνωστικό εργαλείο αξιολόγησης των οικονομικών και τεχνικών αναγκών κάθε κράτους. Τα αποτελέσματά της χρησιμοποιούνται σε διάφορα προγράμματά της, όπως:

- στις «Στρατηγικές Βοήθειες ανά Χώρα» (“Country Assistance Strategy”, “CAS”),
- στις «Κοινωνικές και Διαρθρωτικές Ανασκοπήσεις» (“Social and Structural Reviews”, “SSR”), και
- στα «Στρατηγικά Έγγραφα Μείωσης της Φτώχειας» (“Poverty Reduction Strategy Papers”, “PRSP”).

Στα εν λόγω προγράμματα, ιδιαίτερη, έμφαση δίνεται σε θέματα θεσμικής αναδιάρθρωσης, τα οποία θα επιτρέψουν στο κράτος να αναπτύξει μακροπρόθεσμα ένα εύρωστο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

5.5 Εξελίξεις μετά την πρόσφατη (2007-2009) διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση

Η πρόσφατη (2007-2009) διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση ανέδειξε τόσο τα θετικά στοιχεία του FSAP όσο και τις αδυναμίες του (κυρίως δε

τον εθελοντικό του χαρακτήρα). Κατά συνέπεια, ελήφθησαν αποφάσεις για την περαιτέρω ενίσχυση του προγράμματος. Μεταξύ άλλων, τον Απρίλιο του 2010, το Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ αποφάσισε την αναγωγή αξιολογήσεων αναφορικά με τη σταθερότητα ως υποχρεωτικού τμήματος της πολιτικής αξιολόγησης των οικονομιών των κρατών-μελών της. Το Σεπτέμβριο του ίδιου έτους η απόφαση αυτή εξειδικεύτηκε και το ΔΝΤ αποφάσισε περαιτέρω ότι τα είκοσι-πέντε (25) κράτη-μέλη που διαθέτουν συστημικά σημαντικά χρηματοπιστωτικά συστήματα θα πρέπει να υποβάλλονται σε αξιολογήσεις χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, σύμφωνα με το FSAP, κάθε πέντε (5) έτη. Ο κατάλογος των κρατών που υπόκειται σε αυτήν την υποχρέωση:

- βασίζεται στο μέγεθος και τη διασυνδεσιμότητα (‘interconnectedness’) των χρηματοπιστωτικών τους συστημάτων, και
- θα αναθεωρείται περιοδικά, ώστε να διασφαλίζεται ότι αντανάκλα τις εξελίξεις στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα⁵¹.

Καταληκτικές παρατηρήσεις

(α) Σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, το διεθνές χρηματοπιστωτικό δικαίο διαμορφώθηκε σταδιακά από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, έκτοτε δε εκθετικά, ιδίως μετά τη δεκαετία του 1990. Η αρχιτεκτονική του βασίστηκε σε πολιτικές αποφάσεις από το G-10, το G-7 και, πλέον, το G-20, στους κανόνες ήπιου δικαίου που υιοθετήθηκαν από τα προαναφερθέντα διεθνή fora, την ενεργό συνδρομή, από το 1999, του FSF, ως συντονιστικού φορέα, καθώς και τη συμβολή του ΔΝΤ ως φορέα μέσω του οποίου επιδιώκεται η έμμεση εφαρμογή των κανόνων που υιοθετούνται από τα διεθνή fora και, πλέον, από το 2009 του FSB.

Σε ό,τι αφορά τους θεσμούς του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, κατά τη διάρκεια της περιόδου που διανύθηκε μετά την πρόσφατη (2007-2009) διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση επιβεβαιώθηκε ότι σημείο αναφοράς συνεχίζεται να είναι εκείνη που διαμορφώθηκε κατά τη διάρκεια της προηγούμενης τριακονταετίας, με ορισμένες, περιορισμένες πάντως, αναπροσαρμογές. Τομές δεν υπήρξαν. Το προϊούσαν θεσμικό σύστημα ενισχύεται σταδιακά, αλλά οι βασικές του δομές παραμένουν οι ίδιες, δεδομένου ότι, όπως διαπιστώθηκε, το πρόβλημα δεν ήταν η έλλειψη επαρ-

50. Η FDA λαμβάνει χώρα σε μόνον οικονομικά αναπτυσσόμενα κράτη (“developing and emerging market countries” κατά τη διατύπωση του ΔΝΤ).

51. Βλέπε σχετικά: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fsap.htm>.

κών διεθνών θεσμών , αλλά:

- η καταλληλότητα των κανόνων που παρήγαγαν οι εν λόγω φορείς,
- η μη ενσωμάτωσή τους από ορισμένα τουλάχιστον κράτη, καθώς και
- η πλημμελής εποπτεία των χρηματοπιστωτικών φορέων από τις αρμόδιες εθνικές εποπτικές αρχές σε ορισμένα κράτη.

Κατά συνέπεια, για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του κοινού στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, η οποία έχει όντως τρωθεί τα τελευταία χρόνια, οι διεθνείς πρωτοβουλίες έχουν επικεντρωθεί στην υιοθέτηση νέων κατάλληλων εποπτικών και, κυρίως, κανονιστικών μέτρων, καθώς και η πλήρως ομοιόμορφη υιοθέτησή τους από τη διεθνή κοινότητα.

(β) Προσωπική μου άποψη είναι, πάντως, ότι το κυρίαρχο ζητούμενο δεν είναι η καθιέρωση ενός νέου καθεστώτος υπερ-ρύθμισης, όπως αυτό που τείνει να διαμορφωθεί τόσο διεθνώς όσο και σε εθνικό επίπεδο (εν μέρει βάσει των επιρροών του διεθνούς κανονιστικού πλαισίου). Εκείνο που προέχει είναι η διασφάλιση του ότι οι εθνικές εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού συστήματος (και στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ΕΚΤ από το Νοέμβριο του 2014, στο πλαίσιο της λειτουργίας του ευρωπαϊκού Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού αναφορικά με την εποπτεία των συστημικά σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων στην ευρωζώνη και στα κράτη-μέλη με παρέκκλιση που θα επιλέξουν να υποβάλουν πιστωτικά τους ιδρύματα στην άμεση εποπτεία της) θα είναι, όντως, σε θέση να ασκούν με απόλυτη επάρκεια τις εξουσίες τους, κατ' εφαρμογή του εκάστοτε ισχύοντος κανονιστικού πλαισίου.

(γ) Διεθνείς εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού συστήματος δεν υφίστανται, ούτε πρόκειται, κατά την άποψη μου, να υιοθετηθούν στο άμεσο μέλλον. Οι δυσκολίες μιας τέτοιας εξέλιξης είναι ανυπέβλητες στην τρέχουσα συγκυρία, καθώς ούτε το διεθνές δίκαιο διαθέτει τα σχετικά εργαλεία, ούτε, κατά κύριο λόγο, υπάρχει η σχετική βούληση. Κατά συνέπεια, όσο σημαντικό και αν είναι το κανονιστικό πλαίσιο που παράγεται σε διεθνές επίπεδο, ακόμα και αν αυτό ενσωματώνεται πλήρως στη εσωτερικό δίκαιο των κρατών που συνθέτουν τη διεθνή κοινότητα (κάτι που δεν συμβαίνει σε όλες τις περιπτώσεις), η εφαρμογή του εναπόκειται, σχεδόν απόλυτα, στην αποτελεσματικότητα των εθνικών εποπτικών αρχών (και στην περίπτωση της ευρωζώνης (και όχι μόνον) της ΕΚΤ).

Συνεπώς, η αξία του παραγόμενου διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου σχετικοποιείται, εφόσον τα κράτη, ακόμα και αν υιοθετούν τους κανόνες του, που είναι κανόνες ήπιου δικαίου, δεν

έχουν διασφαλίσει, θεσμικά, ότι οι εθνικές αρμόδιες εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού τομέα τους είναι σε θέση να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με απόλυτη επάρκεια. Κατά συνέπεια, κατά την προσωπική μου άποψη το κυρίαρχο αίτημα είναι η άμεση και ουσιαστική αναβάθμιση των εν λόγω εποπτικών αρχών. Αυτό απαιτεί, μεταξύ άλλων, χωρίς καμία αμφισβήτηση:

- τη διασφάλιση των απαραίτητων οικονομικών πόρων για την προσέλκυση των ικανότερων δυνατών στελεχών με την αναγκαία τεχνογνωσία, και, κυρίως,

- τη διασφάλιση της απόλυτης θεσμικής, προσωπικής, οικονομικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των εποπτικών αρχών από το πολιτικό σύστημα, σε όλα τα επίπεδα λήψης αποφάσεων, με την επιφύλαξη της διασφάλισης, αντίστοιχα, της λογοδοσίας και διαφάνειάς τους, ως αντισταθμιστικών παραγόντων.

(δ) Καταληκτικά: στο πλαίσιο του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου παράγονται πολλοί κανόνες πλέον, ίσως υπερβολικά πολλοί. Η προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των υπολοίπων φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ως προς την τήρησή τους, καθώς και η επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασής τους αποτελεί αρμοδιότητα εθνικών αρχών. Αυτές είναι οι κυρίαρχες τελικά για τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, καθώς και όλων των άλλων αιτημάτων που αφορούν τη ρυθμιστική παρέμβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα στις οικονομίες της αγοράς. Χωρίς κατάλληλη προληπτική εποπτεία εκ μέρους των εν λόγω αρχών και αποτελεσματικούς κυρωτικούς μηχανισμούς, η ρυθμιστική παρέμβαση, όσο εκτενής και να είναι, αποβαίνει ατελέσφορη. Μολονότι το δημόσιο χρηματοπιστωτικό δίκαιο έχει πλέον, σχεδόν πλήρως, διεθνοποιηθεί, η αρμοδιότητα στο πεδίο αυτό συνεχίζει να είναι, κατά κύριο λόγο, εθνική.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Ελληνόγλωσση

Γκόρτσος, Χρ.Βλ. και Χρ.Κ. Λιβαδά (2011-2013): *Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο*, Τρέχουσες εξελίξεις, (ενότητα Α) (διάφορα τεύχη)

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

Γκόρτσος, Χρ.Βλ. (2006α): Η Γενική Συμφωνία για τις Συναλλαγές στον Τομέα των Υπηρεσιών, στο: Στεφάνου, Κ.Α. - Χρ.Βλ. Γκόρτσος: *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο*, σειρά μελετών Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, αρ. 1, Νομική

Βιβλιοθήκη, Αθήνα, κεφάλαιο πέμπτο, σελ. 99-118

Γκόρτσος, Χρ.Βλ. (2006β): Διεθνές Νομοματικό και Χρηματοοικονομικό Δίκαιο, στο: Στεφάνου, Κ.Α. - Χρ.Βλ. Γκόρτσος: *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο*, σειρά μελετών Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, αρ. 1, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, κεφάλαια ενδέκατο – δέκατο τρίτο, σελ. 183-307

Στεφάνου, Κ.Α. – Χρ.Βλ. Γκόρτσος (2006): *Διεθνές Οικονομικό Δίκαιο*, σειρά μελετών Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, αρ. 1, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Β. Ξενόγλωσση

Baldwin, S. (1907): The International Congresses and Conferences of the last Century as Forces working towards the Solidarity of the World, *American Journal of International Law*, 1, p. 565

Bergsten, F. (2000): *Reforming the International Financial Architecture*, Committee on Banking and Financial Services, United States House of Representatives, Washington, at: www.iie.com/papers/cfbergsten.htm

Boyle, A. and Ch. Chinkin (2007): *The Making of International Law*, Oxford University Press, Oxford - New York

Brummer, C. (2010): Why soft law dominates international finance - and not trade, *Journal of International Economic Law*, vol. 13, n. 3, September, Oxford University Press, Oxford, September, pp. 623-644

Conthe, M. and S. Ingves (2001): *Financial Sector Assessment Program*, at: <http://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp>

Giovanoli, M. (2010): The International Financial Architecture and its Reform after the Global Crisis, in Giovanoli, M. and D. Devos (editors): *International Monetary and Financial Law: The global crisis*, Oxford University Press, pp. 3-39

Giovanoli, M. (2000a, editor): *International Monetary Law – Issues for the New Millennium*, Oxford University Press, Oxford

Giovanoli, M. (2000b): A New Architecture for the Global Financial Market: Legal Aspects of International Financial Standard Setting, in Giovanoli, M. (editor): *International Monetary Law - Issues for the New Millennium*, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-59

Giovanoli, M. and D. Devos (2010, editors): *International Monetary and Financial Law: The global crisis*, Oxford University Press

Gortsos, C.V. (2013): *Fundamentals of European Banking Law: Law-making procedures, sources*

es and key provisions, and the way ahead, Notes for the post-graduate program of the Europa Institut, Universität des Saarlandes, third edition, (updated), available at: http://www.ecefil.eu//UploadFiles/monographs/EBL_saarland_july2013.pdf

Gortsos, C.V. (2012): *Fundamentals of Public International Financial Law: International Banking Law within the System of Public International Financial Law*, Nomos Verlag, Baden-Baden

Hagan, S. (2010a): Enhancing the IMF's regulatory authority, *Journal of International Economic Law*, vol. 13, n. 3, September, Oxford University Press, Oxford, pp. 955-968

Hagan, S. (2010b): Reforming the IMF, in Giovanoli, M. and D. Devos (editors): *International Monetary and Financial Law: The global crisis*, Oxford University Press, pp. 40-68

Herdegen, M. (2008): *Internationales Wirtschaftsrecht*, 7. Auflage, Verlag C.H.Beck, München

Lastra, R. M. (2006): *Legal foundations of international monetary stability*, Oxford University Press, Oxford-New York

Lowenfeld, A.F. (2003): *International Economic Law*, International Economic Law Series, paperback, Oxford University Press, Oxford - New York

Norton, J.J. (2001): Pondering the Parameters of the 'New International Financial Architecture': A legal Perspective, in Lastra, R.M. (editor): *The reform of the International Financial Architecture*, International Banking, Finance and Economic Law Series, Kluwer Law International, The Hague - London - New York, pp. 3-46

Reddy, Y. (2001): Issues in Implementing international financial standards and codes, *BIS Review 62/2001*, p. 21 ff.

Schreiber, V. (2005): *International Standards: Neues Recht für die Weltmärkte*, St. Galler Studien zum Privat-, Handels- und Wirtschaftsrecht, Haupt Verlag, Bern-Stuttgart-Wien

Slaughter, A. M. (2000): Governing the Global Economy through Government Networks, in Byers, M. (editor): *The Role of Law in International Politics*, Oxford University Press, Oxford-New York et al.

Stein, T. – Ch. von Buttlar (2009): *Völkerrecht*, 12. Auflage, Academia Iuris, Carl Heymanns Verlag, Köln-München

von Bogdandy, A. and J. Windsor (2008), in Wolfrum, R., Stoll, P.T., and C. Feinäugle (editors): *WTO – Trade in Services*, Max Planck Commentaries on World Trade Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, pp. 618-666.

Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΛΙΤΟΤΗΤΑΣ:
ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΑΡΙΘ. 65 ΚΑΙ 66/2012 ΤΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Χριστίνας Δεληγιάννη-Δημητράκου,
Αναπληρώτριας Καθηγήτριας Συγκριτικού Δικαίου, Τμήμα Νομικής-ΑΠΘ

Ι. ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ-ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ
ΣΤΟΧΟΙ-ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

1. Εισαγωγή

1. Η θέση του προβλήματος

Στις 19 Οκτωβρίου 2012 εκδόθηκαν δύο σημαντικές αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ΕΕΚΔ), οι οποίες έκριναν βάσιμες επί της ουσίας τις υπ' αριθ. 65/66/21.2.2011 συλλογικές καταγγελίες που είχαν ασκήσει ενώπιον της δύο αντιπροσωπευτικές ελληνικές συνδικαλιστικές οργανώσεις: η ΓΕΝ. ΟΠ-ΔΕΗ και η ΑΔΕΔΥ¹. Οι παραπάνω οργανώσεις είχαν ισχυριστεί στις καταγγελίες τους ότι ορισμένα από τα μέτρα, που υιοθέτησε η ελληνική κυβέρνηση σε εκτέλεση του πρώτου Μνημονίου, ήταν αντίθετα με διατάξεις Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (ΕΚΧ).

Η παραβίαση βέβαια των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων δεν αποτελεί κάτι σπάνιο στην ελληνική έννομη τάξη. Πράγματι, μετά την ένταξη της χώρας στο μηχανισμό στήριξης έχει υιοθετηθεί στο πλαίσιο της μια πληθώρα μέτρων στον τομέα του ατομικού και του συλλογικού εργατικού δικαίου², τα οποία δεν προσβάλλουν μόνον

το συνδικαλιστικό δικαίωμα και τη συλλογική αυτονομία. Θίγουν επίσης ένα σημαντικό αριθμό άλλων κοινωνικών δικαιωμάτων τα οποία προστατεύονται, όπως και οι παραπάνω ελευθερίες, τόσο από τον ΕΚΧ και το Σύνταγμα, όσο και από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), τις διεθνείς συμβάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ), το Σύμφωνο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα καθώς και από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

Η εξέλιξη αυτή μας φέρνει αντιμέτωπους με τα εξής ερωτήματα: γιατί η ΑΔΕΔΥ και η ΓΕΝ. ΟΠ-ΔΕΗ κατήγγειλαν ενώπιον της ΕΕΚΔ ορισμένα μόνο από τα μέτρα λιτότητας που υιοθέτησε η ελληνική κυβέρνηση και τι απάντηση έδωσε στις καταγγελίες των δύο αυτών συνδικαλιστικών οργανώσεων το παραπάνω όργανο; Ποια είναι η αποτελεσματικότητα των αποφάσεων της ΕΕΚΔ και τι θα συμβεί αν η ελληνική κυβέρνηση τις αγνοήσει; Αν δεν εξαλείψει, με άλλα λόγια, τις αντίθετες προς τον ΕΚΧ ρυθμίσεις της ελληνικής νομοθεσίας; τι δυνατότητες δικαστικής προστασίας θα έχουν σε μια τέτοια περίπτωση τα πρόσωπα που έχουν ζημιωθεί ή υποστεί βλάβη από τις ρυθμίσεις αυτές και τι επιπτώσεις θα έχει στην προστασία τους το γεγονός ότι τα επίμαχα μέτρα υιοθετήθηκαν για να συμμορφωθεί η χώρα με εντολές του πρώτου Μνημονίου;

2. Στόχοι της μελέτης και σχεδιάγραμμα

Στη μελέτη αυτή θα επιχειρήσουμε να απαντήσουμε στα παραπάνω ερωτήματα. Σκοπός μας

κοίλια, Οι εργασιακές σχέσεις μετά το Μνημόνιο. Πανόραμα μεταρρύθμισης της εργατικής νομοθεσίας (2010-2012), Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, 2012, καθώς και το ειδικό τεύχος της ΕΕργΔ 9/12, στο οποίο έγκριτοι εργατολόγοι σχολιάζουν τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που επέφερε στις εργασιακές σχέσεις το Μνημόνιο ΙΙ.

1. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamations nos 65/2011, 66/2011), (décisions sur le bien-fondé 12.6.2012) Βλ. επίσης Ν. Γαβαλά, Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης ως μηχανισμός προστασίας θεμελιωδών εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Επ' ευκαιρία των δύο κοινών προσφυγών της ΓΕΝ.ΟΠ./ ΔΕΗ και της ΑΔΕΔΥ, ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, *του ιδίου*, Ανάχωμα σε μνημονιακές ρυθμίσεις από το Στρασβούργο. Οι αποφάσεις 65 και 66/2012, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων επί συλλογικών προσφυγών κατά της Ελλάδος, ΕΕΔ, 20/2012, σ. 1561 επ., C. Nivard, Comité européen des droits sociaux (CEDS) : Violation de la Charte sociale européenne par les mesures « anti-crise » grecques, [PDF] in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 15 novembre 2012.

2. Βλ. για μια συνολική παρουσίαση αυτών των μέτρων, Π. Κυρια-

είναι να εξηγήσουμε την πρακτική σημασία που έχει για τους εργαζόμενους και τους ευρωπαίους πολίτες γενικότερα η ύπαρξη ενός διεθνούς οιοει δικαιοδοτικού οργάνου, όπως η ΕΕΚΔ, το οποίο είναι επιφορτισμένο να εκδικάζει συλλογικές καταγγελίες για παραβιάσεις των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Στις επί μέρους ενότητες της μελέτης θα εξεταστούν διαδοχικά: τα γενικά χαρακτηριστικά του ΕΚΧ (I)· το περιεχόμενο των αποφάσεων που εξέδωσε για τα ελληνικά μέτρα λιτότητας η ΕΕΚΔ (II)· η εσωτερική αποτελεσματικότητα αυτών των αποφάσεων και οι κυρώσεις που προβλέπει η ελληνική έννομη τάξη σε περίπτωση που ο Έλληνας νομοθέτης αρνηθεί να τις λάβει υπόψη (III).

II. ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΧΑΡΤΗ (ΕΚΧ)

1. Ιστορική προέλευση

Ο ΕΚΧ αποτελεί σήμερα το διεθνές συμβατικό κείμενο με τον πληρέστερο κατάλογο κοινωνικών δικαιωμάτων στον κόσμο³. Υπογράφηκε στο Τουρίνο το 1961, τέθηκε σε ισχύ το Φεβρουάριο του 1965⁴ και αναθεωρήθηκε το 1996. Για πολλά χρόνια ήταν παραγκωνισμένος. Όμως, κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1980 παρατηρείται στους κόλπους του Συμβουλίου της Ευρώπης μια προσπάθεια αναβάθμισής του. Έτσι, το 1988 υπογράφηκε το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο του Χάρτη⁵, το οποίο εμπλούτισε το περιεχόμενό του με τέσσερα νέα δικαιώματα: το δικαίωμα μη διάκρισης με βάση το φύλο στον τομέα της απασχόλησης, το δι-

καίωμα ενημέρωσης και διαβούλευσης των εργαζομένων, το δικαίωμα συμμετοχής των εργαζομένων και των εκπροσώπων τους στον προσδιορισμό και στη βελτίωση των όρων εργασίας στην επιχείρηση και, τέλος, το δικαίωμα των ηλικιωμένων ατόμων για κοινωνική προστασία. Το 1991 υιοθετήθηκε το Δεύτερο Πρόσθετο Πρωτόκολλο του ΕΚΧ, που αναβάθμισε σύστημα ελέγχου του που βασιζόταν στην κατάθεση, περιοδικών εκθέσεων από τα κράτη⁶. Το 1995 υπογράφηκε το τρίτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο του Χάρτη το οποίο εμπλούτισε το σύστημα ελέγχου του, με την καθιέρωση του θεσμού των συλλογικών καταγγελιών⁷, ενώ το 1996 υιοθετήθηκε ο Αναθεωρημένος Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1998. Το τελευταίο αυτό κείμενο κωδικοποίησε τα δικαιώματα, που είχαν καθιερώσει ο αρχικός ΕΚΧ του 1961 και το Πρωτόκολλο του 1988⁸, και υποκατέστησε τα δύο αυτά διεθνή κείμενα, έτσι ώστε τα κράτη μέλη που τον επικυρώνουν να μη δεσμεύονται από αυτά.

Η Ελλάδα έχει επικυρώσει τον ΕΚΧ του 1961 με το νόμο 1426/1984 καθώς και τα Πρωτόκολλα του 1988 και 1995 με το νόμο 2595/1998. Κατά παράδοξο όμως τρόπο, και παρά τις πιέσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, δεν έχει επικυρώσει τον Αναθεωρημένο Κοινωνικό Χάρτη του 1996.

2. Το περιεχόμενο του ΕΚΧ

Τα δικαιώματα που περιλαμβάνει ο ΕΚΧ, τόσο στην αρχική, όσο και στην αναθεωρημένη εκδοχή του, εντάσσονται σε δύο κατηγορίες⁹. Η πρώτη περιλαμβάνει τα «εργασιακά δικαιώματα», που προστατεύουν την απασχόληση και τον εργαζόμενο στη σχέση του με τον εργοδότη, ενώ η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τα λεγόμενα δικαιώματα «κοινωνικής συνοχής» τα οποία τείνουν να εξασφαλίσουν την κοινωνική προστασία του συνόλου του πληθυσμού ανεξάρτητα από οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα ή σχέση.

Τα εργασιακά δικαιώματα, που περιλαμβάνει

3. Βλ. για τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, *R. Brillat/ J.-M. Belogey, Quelle Justice Internationale pour les droits sociaux, Droit social 2008, 774, Π. Στάγκο, Διαδικαστικές και ουσιαστικές όψεις της συμβολής της ΕΕΚΔ στην αποτελεσματικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, σε "Η Συμβολή του Συμβουλίου της Ευρώπης στην προάσπιση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων" Εκδήλωση Τιμής στο Χρήστο Ροζάκη, (επ. Χαριτίνη Δίπλα), Εκδόσεις Σιδέρη, 2010, σ. 45-81, J.-M. Belogey, La Charte sociale du Conseil de L'Europe et son organe de regulation: Le Comité européen des droits sociaux ; Revue de droit sanitaire et social, 2007, 226 επ., R. Brillat, Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και ο έλεγχος εφαρμογής του, σε Ν. Αλιπράντη (επ.), Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο, Αθήνα, 2008, σ. 59, επ., Ν. Αλιπράντη, Les droits sociaux sont-ils justiciables, Droit social, 2006, 158 επ., J.F. Akandji-Kombé, Charte sociale européenne, σε J. Adriantsimbazovina, H. Gaudin, J.P. Marguenaud, S. Rials, F. Sudre, Dictionnaire des Droits de l'Homme, PUF, 2008, σ. 134.*

4. Βλ. 26.2.1965 (STCE no 35).

5. Τέθηκε σε ισχύ στις 4.9.1992 (STCE no 128).

6. Πρόσθετο Πρωτόκολλο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη της 21.10.1991 (STCE no 142).

7. Πρόσθετο Πρωτόκολλο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη της 9.11.1995 για το σύστημα συλλογικών καταγγελιών, που τέθηκε σε ισχύ στις 1.7.1998 (STCE no.158).

8. Πρόσθετο Πρωτόκολλο του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη της 3.4.1996 που τέθηκε σε ισχύ στις 1.7.1999, (STCE no.163).

9. Βλ. J.F. Akandji-Kombé, Charte sociale européenne, ό.π., υποσ. 3, σ. 136.

ο αναθεωρημένος ΕΚΧ, κατατάσσονται σε τρεις υποκατηγορίες ανάλογα με τις πτυχές της επαγγελματικής ζωής στις οποίες αφορούν. Η πρώτη υποκατηγορία σχετίζεται με την πρόδοια στην επαγγελματική δραστηριότητα, η οποία προστατεύεται μέσω του δικαιώματος εργασίας (άρθρο 1) και των δικαιωμάτων επαγγελματικού προσανατολισμού και επαγγελματικής εκπαίδευσης (άρθρα 9 και 10) καθώς και μέσω του δικαιώματος άσκησης επικερδούς δραστηριότητας στο έδαφος των κρατών μελών (άρθρο 18). Η δεύτερη υποκατηγορία εργασιακών δικαιωμάτων προστατεύει τον εν ενεργεία εργαζόμενο με τη κατοχύρωση: του δικαιώματος για δίκαιες συνθήκες εργασίας (άρθρο 2), του δικαιώματος υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας (άρθρο 3), του δικαιώματος για δίκαιη αμοιβή (άρθρο 4), του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια (άρθρο 12), του δικαιώματος ίσης μεταχείρισης και μη διάκρισης στην απασχόληση και το επάγγελμα (άρθρο 20), του δικαιώματος προστασίας σε περίπτωση απόλυσης (άρθρο 24), του δικαιώματος προστασίας των μισθολογικών αξιώσεων σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη (άρθρο 25) καθώς και του δικαιώματος σεβασμού της αξιοπρέπειας στην εργασία (άρθρο 26). Η τρίτη υποκατηγορία εργασιακών δικαιωμάτων, τέλος, εγγυάται τη συμμετοχή των εργαζομένων στις συλλογικές διαδικασίες με την κατοχύρωση πέντε δικαιωμάτων: του συνδικαλιστικού δικαιώματος (άρθρο 5), του δικαιώματος συνδικαλιστικής διαπραγμάτευσης και εργατικού αγώνα (άρθρο 6), του δικαιώματος πληροφόρησης και διαβούλευσης για γενικά ζητήματα (άρθρο 21) και για ζητήματα σχετικά με τις συλλογικές απολύσεις (άρθρο 29), και του δικαιώματος συμμετοχής στον προσδιορισμό και στη βελτίωση των όρων εργασίας στο χώρο δουλειάς (άρθρο 22). Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται εξάλλου στην προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων ειδικότερων ομάδων πληθυσμού, όπως είναι τα παιδιά και οι έφηβοι (άρθρο 7), οι εργαζόμενοι με επαγγελματικές υποχρεώσεις (άρθρο 27) και οι εκπρόσωποι των εργαζομένων (άρθρο 28).

Τα δικαιώματα κοινωνικής συνοχής του αναθεωρημένου ΕΚΧ είναι τα εξής: το δικαίωμα προστασίας της υγείας (άρθρο 11), το δικαίωμα στην κοινωνική και την ιατρική περίθαλψη (άρθρο 13), το δικαίωμα απόλαυσης κοινωνικών υπηρεσιών (άρθρο 14), το δικαίωμα προστασίας ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό (άρθρο 30), το δικαίωμα στην κατοικία (άρθρο 31). Πέρα όμως από τα δικαιώματα αυτά, ο Χάρτης εμπεριέχει και ειδικά δικαιώματα κοινωνικής συνοχής που οργανώνουν την προστασία ειδικότερων κοινωνικών

ομάδων, όπως είναι: η οικογένεια, τα παιδιά και οι νέοι (άρθρα 16-17), τα ηλικιωμένα άτομα (άρθρα 23) και τα άτομα με αναπηρία (άρθρο 15).

2. Οι ανύπαρκτες αδυναμίες του ΕΚΧ

Για τη σημασία και την αποτελεσματικότητα του ΕΚΧ είχαν εκφραστεί παλαιότερα πολλές επιφυλάξεις που είχαν ένα συγκεκριμένο ιδεολογικό προσανατολισμό. Αναπαρήγαγαν συγκεκριμένα τη σφοδρή κριτική που δέχτηκαν τα κοινωνικά δικαιώματα μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο¹⁰. Η κριτική αυτή εκκινούσε από την ιδέα ότι τα κοινωνικά δικαιώματα δεν ήταν εξαναγκαστικά, για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο ΕΚΧ, που κατοχύρωνε αυτά τα δικαιώματα, δεν μπορούσε να παράγει νομικές δεσμεύσεις, αλλά έθετε απλώς κατευθυντήριες γραμμές¹¹. Η πραγματικότητα όμως είναι διαφορετική για το ΕΚΧ είναι μια διεθνής συνθήκη, όπως και η ΕΣΔΑ¹². Συνιστά, επομένως, ένα δεσμευτικό νομικό κείμενο που παράγει διεθνείς υποχρεώσεις για τα κράτη που το έχουν κυρώσει.

Μια άλλη κριτική σε βάρος του Χάρτη είχε να κάνει με το μη δικαστικό χαρακτήρα των δικαιωμάτων που εμπεριέχει. Πράγματι, τα κοινωνι-

10. Βλ. για την κριτική αυτή, *D. Roman*, *Les droits sociaux entre "injusticiabilité" et "conditionnalité": éléments de comparaison*, RIDC, 2009, σ. 285, *C. Nivard*, *La justiciabilité des droits sociaux*, *Etude de droit conventionnel européen*, Bruylant, 2012, σ. 113, επ., *J.F. Akandji-Kombé*, *Droits économiques, sociaux et culturels*, σε *J. Adriantsimbazovina, H. Gaudin, J.P. Marguenaud, S. Rials, F. Sudre*, *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, PUF, 2008, σ. 322 επ., *R. Brillat*, *Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης*, ό.π., υποο. 4, σ. 61 επ., *N. Aliprantis*, *Les droits sociaux sont ils justiciables*, ό.π., υποο. 4, σ. 158 επ. *Γ. Καρούγκαλο*, *Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής*, εκδ. Α. Σάκκουλα, 1998, σ. 587 επ.,

11. Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Βιέννης του 1969 για το δικαίωμα των διεθνών συνθηκών, ο όρος «συνθήκη» εκφράζει ένα διεθνές σύμφωνο το οποίο έχει συνταχθεί γραπτώς από τα συμβαλλόμενα κράτη και το οποίο διέπεται από το διεθνές δίκαιο, ανεξάρτητα αν συνοπογράφεται ή σε περισσότερα, αλληλοσυνδεόμενα κείμενα. Κριτήριο επομένως για τον χαρακτηρισμό ενός διεθνούς κειμένου ως «συνθήκης» είναι η διάθεση των κρατών να δεσμευτούν συμβατικά η οποία προκύπτει στην περίπτωση του ΕΚΧ από το ίδιο το προοίμιο του στο οποίο τα κράτη δεν διακηρύσσουν απλώς δικαιώματα, αλλά συμφωνούν για το περιεχόμενο διατάξεων που δεσμεύουν τα συμβαλλόμενα μέρη. Βλ. *J.F. Akandji-Kombé*, *Réflexions sur l'efficacité de la Charte sociale européenne: à propos de la décision du Comité européen des droits sociaux du juin 2010*, *Revue de droit du travail*, 2011, σ. 233 επ.

12. Βλ. *J.F. Akandji-Kombé*, *Charte sociale européenne*, ό.π., υποο. 3, σ. 136, *R. Brillat*, *Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης*, ό.π., υποο. 4., σ. 61

κά δικαιώματα δεν είναι πάντοτε αγώγιμα με τη στενή έννοια του όρου. Αυτό όμως δεν σημαίνει δεν είναι δικαστικώς επιδιώξιμα¹³. Όπως θα διαπιστωθεί παρακάτω¹⁴, τα κοινωνικά δικαιώματα γεννούν, αν δεν υλοποιηθούν, ευθύνη του κράτους που τα έχει αμελήσει¹⁵ ενώ εγγυώνται ταυτόχρονα θεσμούς και αξίες που μπορούν να χρησιμεύσουν ως βάση για την ερμηνεία άλλων δικαιωμάτων και αξιώσεων.

Για πολλούς εξάλλου τα κοινωνικά δικαιώματα μειονεκτούν επειδή είναι συλλογικά. Και εδώ όμως υπάρχει και πάλι σφάλμα γιατί πολλά από τα δικαιώματα που κατοχυρώνει ο Χάρτης είναι ατομικά δικαιώματα που ασκούνται συλλογικά¹⁶.

Μια άλλη κριτική εστιάζει, τέλος, στο κόστος των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει ο ΕΚΧ. Στο ότι τα δικαιώματα αυτά προϋποθέτουν, για να υλοποιηθούν, τη λήψη θετικών μέτρων εκ μέρους της κρατικής εξουσίας. Όμως, η κριτική αυτή είναι και πάλι εσφαλμένη γιατί παραβλέπει ότι η υποχρέωση του κράτους να παίρνει θετικά μέτρα δεν ισχύει μόνο για τα κοινωνικά δικαιώματα. Ισχύει για όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα¹⁷. Πράγματι πως είναι δυνατό να υλοποιηθεί το δικαίωμα στη δίκαιη δίκη (άρθρο 6 ΕΣΔΑ) χωρίς χρηματική ενίσχυση του κράτους; χωρίς να δημιουργηθεί, με άλλα λόγια, ένα ορθολογικό και άψογα διαρθρω-

μένο σύστημα δικαστηριακής οργάνωσης που να εγγυάται υψηλό επίπεδο κατάρτισης και ανεξαρτησία των δικαστών;

3. Οι ιδιαιτερότητες του ΕΚΧ σε σχέση με την ΕΣΔΑ και το δικαίο της ΕΕ

Ο ΕΚΧ συνιστά, όπως προαναφέρθηκε, την επέκταση της ΕΣΔΑ στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Διαφέρει εντούτοις σε αρκετά σημεία από αυτή καθώς και από το δικαίο της ΕΕ¹⁸.

Ένα πρώτο σημείο διαφοροποίησης οφείλεται στην ευελιξία του Χάρτη. Στο γεγονός δηλαδή ότι επιτρέπει στα συμβαλλόμενα κράτη, που το επικυρώνουν, να δεσμευτούν για ορισμένα μόνο από τα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνει¹⁹. Η ευελιξία όμως αυτή έχει σοβαρά μειονεκτήματα γιατί τα συμβαλλόμενα κράτη δεσμεύονται συνήθως για ανώδυνα από την άποψη του κόστους δικαιώματα. Εξαιτίας της, εξάλλου, η ελληνική κυβέρνηση αποφάσισε να μη δεσμευτεί για τα δικαιώματα συνδικαλιστικής ελευθερίας και συλλογικής διαπραγμάτευσης που κατοχυρώνονται στα άρθρα 5 και 6 του ΕΚΧ. Ενέδωσε έτσι στις πιέσεις ισχυρών συνδικαλιστικών οργανώσεων οι οποίες αντιμετώπιζαν με επιφύλαξη αυτές τις διατάξεις και ειδικότερα το άρθρο 6 ΕΚΧ γιατί εντάσσει στην έννοια του εργατικού αγώνα τόσο την απεργία, όσο και την ανταπεργία ενώ αντίθετα το άρθρο 23 παρ. 2 του Συντάγματος κατοχυρώνει μόνο την πρώτη²⁰.

Ενώ εξάλλου η ΕΣΔΑ εφαρμόζεται σε όλα τα άτομα, ο ΕΚΧ έχει αντίθετα ένα πεδίο εφαρμογής περιορισμένο. Τα δικαιώματα, που κατοχυρώνει, εφαρμόζονται μόνο στους υπηκόους των κρατών που τον έχουν επικυρώσει. Ο Χάρτης εξάλλου δεν αφορά παρά άτομα που διαμένουν ή εργάζονται νόμιμα στο κράτος εντός του οποίου διεκδικούν τα δικαιώματα. Η ΕΕΚΔ ωστόσο προσπάθησε να διευρύνει, μέσω της ερμηνείας, το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη. Αναγνώρισε έτσι στην

13. Βλ., ειδικότερα, για το ζήτημα της εκδικασιμότητας των συλλογικών δικαιωμάτων, τη σημαντική συλλογική μελέτη υπό τη διεύθυνση της *D. Roman* (ed), « Droits des pauvres, pauvres droits » ? Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux, Centre de Recherche des Droits Sociaux (CREDOF), Université Paris Ouest, Nanterre la Défense, 2010, της ίδιας, Les droits sociaux entre "injusticiabilité" et "conditionnalité", ό.π., υποσ. 7, *C. Nivard*, La justiciabilité des droits sociaux, Etude de droit conventionnel européen, ό.π. υποσ. 10, σ. 113 επ., *M. Langford*, The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in idem, Social Rights Jurisprudence, Emerging Trends in International and Comparative Law, Cambridge University Press, 2008, σ. 3 επ., *N. Aliprantis*, Les droits sociaux sont ils justiciables?, ό.π. υποσ. 4, σ. 158 επ..

14. Βλ. παρακ. § 15.

15. Βλ. *J. Iliopoulou-Strangas* (éd), La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne, Etude de droit comparé, Nomos Verlag, Ed. Ant. Sakkoulas, Bruylant, 2000, σ. 458-459, *D. Roman*, La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux d'un Etat de droit social, εις της ίδιας (ed), « Droits des pauvres, pauvres droits » ? Recherche sur la justiciabilité des droits sociaux, Centre de Recherche des Droits Sociaux (CREDOF), Université Paris Ouest, Nanterre la Défense, 2010, σ. 1 επ.

16. Βλ. *R. Brillat*, Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και ο έλεγχος εφαρμογής του, ό.π., υποσ. 4, σ. 63.

17. Βλ. *Ibidem*, σ. 64, *Γ. Κατρούγκαλο*, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, ό.π., υποσ. 7, 539 επ.

18. Βλ. *J.F. Akandji-Kombé*, Réflexions sur l'efficacité de la Charte sociale européenne, ό.π., υποσ. 8, σ. 233 επ., *Π. Στάγκο*, Διαδικαστικές και ουσιαστικές όψεις της συμβολής της ΕΕΚΔ στην αποτελεσματικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, ό.π., υποσ. 3.

19. Πρόκειται συγκεκριμένα για το σύστημα της αποδοχής «α λα καρσ». Βλ. *R. Brillat*, ό.π., υποσ. 4, σ. 65.

20. Βλ. *N. Γαβαλά*, Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης ως μηχανισμός προστασίας θεμελιωδών εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων, ό.π., υποσ. 1.

απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2004²¹ ότι η Γαλλία παραβίασε τον ΕΚΧ γιατί αρνήθηκε να χορηγήσει ιατρική περίθαλψη σε αλλοδαπά παιδιά, που δεν είχαν εγκατασταθεί νόμιμα στη Γαλλία, υπογραμμίζοντας τη στενή σχέση του δικαιώματος ιατρικής περίθαλψης με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια καθώς και την ανάγκη ο ΕΚΧ να ερμηνεύεται υπό το φως διεθνών κειμένων, όπως η ΕΣΔΑ και η Σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού, τα οποία έχουν ένα προσωπικό πεδίο εφαρμογής πιο ευρύ. Απευθύνονται, με άλλες λέξεις, σε όλα τα άτομα.

Αρχικά οι εξουσίες της ΕΕΚΔ περιορίζονταν, όπως προαναφέρθηκε, στην άσκηση διοικητικού ελέγχου επί των περιοδικών εκθέσεων, που έχουν την υποχρέωση να υποβάλλουν, σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής του ΕΚΧ, οι κυβερνήσεις των χωρών που τον έχουν επικυρώσει. Με το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1996 εξάλλου καθιερώθηκε ο οιοσδήποτε δικαστικός έλεγχος των συλλογικών καταγγελιών που δικαιούνται να ασκήσουν, σε περιπτώσεις παραβιάσεων του ΕΚΧ, οι εθνικές και οι διεθνείς συνδικαλιστικές οργανώσεις καθώς και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που συμμετέχουν στους κόλπους του Συμβουλίου της Ευρώπης. Μέχρι στιγμής 15 χώρες ανάμεσα στις οποίες και η Ελλάδα έχουν επικυρώσει το Πρωτόκολλο του 1996 που καθιερώνει το τελευταίο αυτό σύστημα ελέγχου. Από τις χώρες αυτές μόνο η Φινλανδία έχει αναγνωρίσει ότι συλλογικές καταγγελίες μπορούν να ασκηθούν από οποιαδήποτε εθνική μη κυβερνητική οργάνωση.

Η ΕΕΚΔ δεν είναι δικαστήριο²². Είναι ένα οιοσδήποτε δικαιοδοτικό όργανο που απαρτίζεται από 15 ανεξάρτητα μέλη. Οι αποφάσεις της εξάλλου δεν είναι άμεσα εκτελεστές, αλλά αποκτούν ισχύ με την παρέμβαση της επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης²³. Το ίδιο συμβαίνει και με

τις αποφάσεις του ΕυρΔΔΑ με τη μόνη διαφορά ότι η ΕΣΔΑ προβλέπει στο άρθρο 41 τη δυνατότητα του θύματος να αξιώσει ενώπιον του ΕυρΔΔΑ την καταβολή «δίκαιης ικανοποίησης» που ισούται συνήθως με το σύνολο της ζημίας του²⁴. Οι αποφάσεις πάντως του ΕυρΔΔΑ και της ΕΕΚΔ δεν διαθέτουν την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων του ΔΕΕ γιατί δεν υπάρχει στην ΕΣΔΑ και τον ΕΚΧ διάταξη που να επιβάλλει χρηματικές κυρώσεις στα συμβαλλόμενα κράτη που παραβιάζουν τα δύο αυτά διεθνή συμβατικά κείμενα. Αντίθετα, η ΣυνθΔΕ προβλέπει στο άρθρο 260 τη δυνατότητα επιβολής χρηματικών κυρώσεων σε βάρος του κράτους μέλους που παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο εφόσον βέβαια έχει ασκηθεί για την παραβίαση αυτή προσφυγή ενώπιον του ΔΕΕ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή άλλο κράτος μέλος δυνάμει των άρθρων 258-259 ΣυνθΔΕ²⁵.

Πάντως αν εξαιρέσει κανείς την αδυναμία αυτή, το σύστημα των συλλογικών καταγγελιών για παραβιάσεις του ΕΚΧ δεν στερείται αποτελεσματικότητας²⁶. Χρησιμοποιείται για το λόγο αυτό ευρύτατα από εθνικές και διεθνείς συνδικαλιστικές οργανώσεις καθώς και από αρκετές μη κυβερνητικές οργανώσεις. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας

που έχει προβεί στην παραβίαση, έχει τη δυνατότητα να ζητήσει από την Επιτροπή των Υπουργών να αποφασίσει την παραπομπή του ζητήματος στην Κυβερνητική Επιτροπή με σκοπό τη διατύπωση “γνώμης”. Ο Χάρτης πάντως κατανέμει με σαφή τρόπο τις αρμοδιότητες ανάμεσα στη ΕΕΚΔ, την Επιτροπή των Υπουργών και την Κυβερνητική Επιτροπή. Η ΕΕΚΔ είναι επιφορτισμένη να συντάσσει την έκθεση, στην οποία αποφαινεται νομικά κατά πόσον η κατάσταση του εθνικού δικαίου, που αποτέλεσε αντικείμενο της συλλογικής καταγγελίας, συνάδει ή όχι με υποχρεώσεις που απορρέουν από διάταξη του Χάρτη. Η Επιτροπή Υπουργών έχει εξουσία να εποπτεύει τη συμμόρφωση του κράτους που έχει διαπιστωθεί από την ΕΕΚΔ ότι έχει παραβιάσει τον ΕΚΧ, ενώ η Κυβερνητική Επιτροπή εποπτεύει απλώς την “προετοιμασία” των αποφάσεων της Επιτροπής των Υπουργών ή προτείνει στην Επιτροπή των Υπουργών, με αφορμή μια απόφαση της ΕΕΚΔ, τη “διεξαγωγή μελετών για ένα κοινωνικό ζήτημα” ή για την ανάγκη “επικαιροποίησης” διατάξεων του Χάρτη. Η σαφής αυτή κατανομή των αρμοδιοτήτων αμφισβητήθηκε κάποια στιγμή από την Επιτροπή Υπουργών. Όμως η ΕΕΚΔ υποστήριξε με κατηγορηματικό τρόπο τη διατήρησή της στην απόφαση που εξέδωσε με αφορμή τη δεύτερη καταγγελία κατά της Γαλλίας για το “35ωρο”. [Βλ. CEDS, Confédération française de l'Encadrement – CFE-CGC c. France (réclamation n° 16/2003), décision sur le bien-fondé (12.10.2004), § 20]. Βλ. ειδικότερα για τα ζητήματα αυτά, Βλ. *II. Στάγκο*, Διαδικαστικές και ουσιαστικές όψεις της συμβολής της ΕΕΚΔ στην αποτελεσματικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, ό.π. υποσ. 3.

24. Βλ. *J.F. Akandji-Kombé*, Réflexions sur l'efficacité de la Charte sociale européenne, ό.π., υποσ. 11, ο. 233 επ..

25. Βλ. *Ibidem*.

26. Βλ. παρακ. § 10-16.

21. Βλ. CEDS, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France (reclamation, n° 14/2003), (décision sur le bien-fondé 8. 9. 2004), §31 και § 36.

22. Βλ. αναλυτικότερα για το σύστημα ελέγχου των συλλογικών καταγγελιών, *II. Στάγκο*, Διαδικαστικές και ουσιαστικές όψεις της συμβολής της ΕΕΚΔ στην αποτελεσματικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, ό.π., υποσ. 3.

23. Πιο συγκεκριμένα, η επί της ουσίας απόφαση της ΕΕΚΔ διαβιβάζεται στην Επιτροπή των Υπουργών η οποία εκδίδει ψήφισμα (resolution). Αν η ΕΕΚΔ έχει διαπιστώσει παραβίαση του Χάρτη, η Επιτροπή Υπουργών διατυπώνει σύσταση (recommendation), η οποία απευθύνεται στο κράτος που έχει προβεί σε αυτή την παραβίαση. Ο Χάρτης προβλέπει πάντως στο άρθρο 9 παρ. 2 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του 1995 ότι αν η Επιτροπή διαπιστώσει παραβίαση του Χάρτη και η επί της ουσίας απόφασή της θέτει “νέα ζητήματα”, το κράτος,

του 2000 είχαν ασκηθεί εναντίον της χώρας μας επτά τέτοιες καταγγελίες²⁷. Καμία όμως από αυτές δεν προήρχετο από ελληνικές συνδικαλιστικές οργανώσεις. Χρειάστηκε επομένως να παρθούν τα πρόσφατα σαρωτικά μέτρα απορρύθμισης του ατομικού και συλλογικού εργατικού δικαίου για να αποφασίσουν οι ελληνικές συνδικαλιστικές οργανώσεις να προσφύγουν ενώπιον της ΕΕΚΔ. Και αυτό συνέβη με τις προαναφερθείσες καταγγελίες της ΓΕΝ.ΟΠ ΔΕΗ και της ΑΔΕΔΥ για τις οποίες εκδόθηκαν οι αποφάσεις που θα εξετάσουμε στην

27. Η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εργαζομένων άσκησε λ.χ. καταγγελία κατά της Ελλάδος για παραβίαση των άρθρων 5 και 6 που κατοχυρώνουν το συνδικαλιστικό δικαίωμα γιατί η ελληνική έννομη τάξη απαγόρευε στις ένοπλες δυνάμεις τη δυνατότητα να ασκούν τη συνδικαλιστική τους ελευθερία και το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης CEDS, Fédération européenne du personnel des services publics (EUROFEDOP) c. Grèce (réclamation, n° 3/1999). Η Διεθνής Ομοσπονδία Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων επίσης άσκησε καταγγελία ενάντια στην Ελλάδα γιατί η ελληνική νομοθεσία αναγνώριζε την αναγκαστική εργασία των ναυτικών προβλέποντας ποινικές κυρώσεις σε βάρος όσων αρνούνται να προσφέρουν την εργασία τους ακόμη και αν δεν κινδυνεύει το πλοίο. Βλ. CEDS, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Grèce (réclamation 7/2000), (décision sur le bien-fondé 12.12.2000). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Κουακέρων άσκησε καταγγελία κατά της Ελλάδος για παραβίαση άρθρου 1 παρ. 2 του ΕΚΧ που απαγορεύει την αναγκαστική εργασία γιατί η ελληνική νομοθεσία δεν προβλέπει εναλλακτική στρατιωτική θητεία για τους αντιρρησίες συνείδησης και γιατί τους υποχρεώνει να εργάζονται πέρα από τη στρατιωτική θητεία κατά 18 μήνες, CEDS, Conseil quaker pour les affaires européennes (QCEA) c. Grèce (réclamation 8/2000) (décision sur le bien-fondé 27.4.2001). Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Δικαιωμάτων Ρομά, άσκησε καταγγελία για παραβίαση του άρθρου 16 ΕΚΧ που προστατεύει το δικαίωμα σε αξιοπρεπείς συνθήκες στέγασης γιατί η Ελλάδα προβαίνει σε διακρίσεις μεγάλης έκτασης σε βάρος των Ρομά όσον αφορά τις συνθήκες στέγασης CEDS, Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Grèce (réclamation 15/2003), (décision sur le bien-fondé 7.2.2005). Η Παγκόσμια Οργάνωση Βασανιστηρίων άσκησε καταγγελία κατά της Ελλάδος για παραβίαση του άρθρου 17 ΕΚΧ, που προστατεύει το δικαίωμα των μητέρων και παιδιών σε κοινωνική προστασία, γιατί η ελληνική έννομη τάξη δεν διέθετε νομοθεσία που να απαγορεύει την ενδοοικογενειακή βία CEDS, Organisation mondiale contre la torture (OMCT) c. Grèce (réclamation 17/2003), (décision sur le bien-fondé 26.1.2005). Το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου άσκησε καταγγελία για προσβολές πολλών διατάξεων του Χάρτη γιατί η Ελληνική Κυβέρνηση δεν είχε πάρει τα κατάλληλα μέτρα έτσι ώστε τα εν Ελλάδι Λυγνιτορυχεία να μη ρυπαίνουν το περιβάλλον και να μη δημιουργούν συνθήκες επικίνδυνες για την υγεία των εργαζομένων και του πληθυσμού CEDS, Fondation Marangopoulos pour les Droits de l'Homme (FMDH) c. Grèce (réclamation 30/2005) (décision sur le bien-fondé 6.12.2006). Το Διεθνές Κέντρο Νομικής Προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τέλος, προσέφυγε κατά της Ελλάδος το 2008 γιατί η ελληνική Κυβέρνηση εξακολούθησε να εκτοπίζει τους Ρομά. CEDS, International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Grèce (réclamation 49/2008) (décision sur le bien-fondé 25.1.2010).

ενότητα που ακολουθεί.

III. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΕΚΔ ΓΙΑ ΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΛΙΤΟΤΗΤΑΣ

1. Εισαγωγικά

Καλούμενο να κρίνει τις καταγγελίες των δύο παραπάνω συνδικαλιστικών οργανώσεων, η ΕΕΚΔ διαπίστωσε ότι η ελληνική Κυβέρνηση παραβίασε αρκετές διατάξεις του ΕΚΧ με τα μέτρα λιτότητας που υιοθέτησε προκειμένου να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις του πρώτου Μνημονίου.

Το ενδιαφέρον των αποφάσεων της ΕΕΚΔ εντοπίζεται καταρχήν στις προκαταρκτικές παρατηρήσεις²⁸, που διατύπωσε το παραπάνω όργανο, προκειμένου να θέσει τις κατευθυντήριες γραμμές που πρέπει να τηρούνται κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του ΕΚΧ στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης. Επαναλαμβάνοντας, ειδικότερα, τα συμπεράσματα που είχε διατυπώσει το 2009 κατά τον έλεγχο των περιοδικών εκθέσεων των κυβερνήσεων²⁹, η ΕΕΚΔ υπογράμμισε μεταξύ άλλων ότι: *«Η οικονομική κρίση δεν θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως αιτία που οδηγεί αναπόφευκτα σε περιορισμό της προστασίας των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από τον ΕΚΧ. Οι κυβερνήσεις οφείλουν επομένως να πάρουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου τα δικαιώματα αυτά να προστατεύονται αποτελεσματικά αυτή τη χρονική περίοδο, όπου η προστασία τους καθίσταται όσο ποτέ άλλοτε επιτακτική. Εξάλλου, αν η οικονομική κρίση μπορεί να οδηγήσει δικαιολογημένα σε μια επανεξέταση των κανονιστικών διατάξεων και πρακτικών που ίσχυαν πριν από την έναρξή της, προκειμένου να περιοριστούν ορισμένα κόστη στους δημόσιους προϋπολογισμούς ή για να ελαφρυνθούν τα οικονομικά βάρη των επιχειρήσεων, η επανεξέταση αυτή δεν θα πρέπει να θέτει τους φορείς των δικαιωμάτων, που προστατεύονται από το Χάρτη, σε καθεστώς προσκαιρότητας. Πιο, συγκεκριμένα, η επιδίωξη μεγαλύτερης ευελιξίας στην αγορά εργασίας ως μέσο καταπολέμησης της ανεργίας δεν πρέπει να στερήσει ευρείες κατηγορίες εργαζομένων από θεμελιώδη δικαιώματά τους που αφορούν στην εργασία καθώς και στην προστασία απέναντι στην οικονομική συγκυρία ή σε αυθαιρεσίες του εργοδότη».*

Το μήνυμα αυτό είναι σαφές: η οικονομική κρί-

28. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamation nos 65/2011), (décision sur le bien-fondé 12.6.2012), § 16, § 17, § 18.

29. CEDS, Conclusions XIX-2 de 2009.

ση, όσο σοβαρή και αν είναι, δεν είναι δυνατό να επιτρέψει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του ΕΚΧ. Τα κοινωνικά δικαιώματα επομένως που κατοχυρώνει Χάρτης δεν είναι περιττά δικαιώματα, τα οποία αναγνωρίζονται σε περιόδους ευημερίας και καταργούνται σε περιόδους κακής οικονομικής συγκυρίας.

2. Η καταγγελία 65/2011

Η πρώτη από τις δύο καταγγελίες αφορούσε ρυθμίσεις που εισήγαγε ο νόμος 3899 της 17ης Δεκεμβρίου 2010. Αντικείμενο αμφισβήτησης αποτέλεσε καταρχήν η διάταξη του άρθρου 17 αυτού του νόμου η οποία διευρύνει από δύο σε δώδεκα μήνες την περίοδο δοκιμαστικής απασχόλησης κατά τη διάρκεια της οποίας ο εργαζόμενος, που προσλαμβάνεται με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου, μπορεί να απολυθεί από τον εργοδότη χωρίς να τηρηθεί η προθεσμία προειδοποίησης και χωρίς να του καταβληθεί αποζημίωση απόλυσης.

Σύμφωνα με τον ισχυρισμό των προσφευγουσών συνδικαλιστικών οργανώσεων, η νέα αυτή ρύθμιση προσκρούει στο άρθρο 4 παρ. 4 του ΕΚΧ που κατοχυρώνει το δικαίωμα κάθε εργαζόμενου, του οποίου η σχέση εργασίας λήγει, να του χορηγείται εύλογος χρόνος προειδοποίησης. Σκοπός της προθεσμίας προειδοποίησης είναι να αποτρέψει τον αιφνιδιασμό του εργαζόμενου, που απολύεται, καθώς και να του δώσει την ευκαιρία να βρει άλλη θέση εργασίας, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η απρόσκοπτη ροή του μισθού του³⁰. Δεν είναι για το λόγο αυτό τυχαίο ότι τόσο ο ΕΚΧ 1961, όσο και ο αναθεωρημένος ΕΚΧ του 1996, εντάσσουν το δικαίωμα τήρησης της προθεσμίας προειδοποίησης σε περίπτωση απόλυσης στο άρθρο 4 ΕΚΧ που κατοχυρώνει το δικαίωμα για δίκαιη αμοιβή. Για τον ίδιο εξάλλου λόγο η ΕΕΚΔ θεωρεί τη ρευστοποίηση του χρόνου προειδοποίησης, που συνιστά τον κανόνα στην ελληνική έννομη τάξη, ως νόμιμο υποκατάστατο της προθεσμίας προειδοποίησης που προβλέπει η παρ. 4 του άρθρου 4 ΕΚΧ.

Η τελευταία αυτή διάταξη δεν ορίζει τη διάρκεια της προθεσμίας προειδοποίησης. Απαιτεί εντούτοις να είναι εύλογη. Όπως έχει υπογραμμίσει σε προγενέστερη νομολογία της η ΕΕΚΔ το εύλογο της προθεσμίας προειδοποίησης δεν μπορεί να οριστεί με απόλυτο τρόπο³¹. Η κρίση επο-

μένως γύρω από το ζήτημα αυτό πρέπει να γίνεται *in concreto* με βάση αντικειμενικά κριτήρια, όπως είναι λ.χ. η αρχαιότητα του εργαζόμενου. Στην υπό εξέταση απόφαση, η ΕΕΚΔ ανέφερε μάλιστα προγενέστερη νομολογία της στην οποία είχε κρίνει αντίθετη προς το άρθρο 4 παρ. 4 ΕΚΧ μια καταγγελία σύμβασης εργασίας η οποία είχε γίνει μετά από τήρηση προθεσμίας προειδοποίησης ενός μηνός σε βάρος εργαζόμενου που είχε συμπληρώσει αρχαιότητα ενός έτους³². Προσέθεσε εξάλλου ότι, αν και η θέσπιση περιόδου δοκιμής θα πρέπει να θεωρείται νόμιμη, προκειμένου ο εργοδότης να μπορεί να εκτιμήσει την καταλληλότητα του μισθωτού, η διάρκειά της δεν μπορεί να είναι τέτοια ώστε να αποσθρώνει εντελώς τις εγγυήσεις που είναι απαραίτητο να συνοδεύουν το θεσμό της προειδοποίησης σε περίπτωση απόλυσης³³. Σύμφωνα με την ΕΕΚΔ, ο επίμαχος ελληνικός νόμος έχει ένα τέτοιο αποσθρωτικό αποτέλεσμα όχι μόνο γιατί δεν προβλέπει προθεσμία προειδοποίησης και αποζημίωση απόλυσης σε όλη τη διάρκεια της δοκιμαστικής περιόδου του εργαζόμενου που προσλαμβάνεται με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου, αλλά και γιατί ορίζει ότι η δοκιμαστική αυτή περίοδος διαρκεί επί ένα χρόνο. Κατά την κρίση της Επιτροπής, η ρύθμιση αυτή είναι υπερβολική ανεξάρτητα από τη φύση της σύμβασης εργασίας.

Μια άλλη διάταξη του νόμου 3899/2010, που αμφισβητήθηκε ενώπιον της ΕΕΚΔ, ήταν εκείνη του άρθρου 13 που καθιέρωσε ένα νέο είδος επιχειρησιακών συλλογικών συμβάσεων. Πρόκειται για τις λεγόμενες ειδικές συλλογικές συμβάσεις, οι οποίες μπορούσαν να ρυθμίζουν τους όρους και τις αμοιβές των εργαζομένων κατά τρόπο λιγότερο ευνοϊκό απ' ότι οι κλαδικές συλλογικές συμβάσεις όχι όμως και απ' ότι η εθνική γενική συλλογική σύμβαση. Δύο είναι οι λόγοι που κατέστησαν προβληματική τη ρύθμιση αυτή. Πρώτο το γεγονός ότι ανέτρεψε την αρχή της εύνοιας που ρύθμιζε, δυνάμει του άρθρου 10 του ν. 1870/1989, τις συγκρούσεις ανάμεσα στις διάφορες κατηγορίες συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Και, δεύτερο, το ότι αναγνώρισε, σε περίπτωση ανυπαρξίας επιχειρησιακού συνδικάτου, αρμόδιες για τη σύναψη των ειδικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας τις συνδικαλιστικές οργανώσεις του κλάδου.

³⁰ Europe, 2002, σ. 191 επ.

30. Βλ. *N. Γαβαλά*, Ανάχωμα σε μνημονιακές ρυθμίσεις από το Στρασβούργο, ΕΕΔ, 20/ 2012, σ. 1562 επ.

32. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamation nos 65/2011) § 25.

31. Βλ. *L. Samuel*, Droits sociaux fondamentaux. Jurisprudence de la Charte sociale européenne, Editions du Conseil de

33. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamation nos 65/2011) § 26-28.

Σύμφωνα με τις προκαταρκτικές εργασίες του ν. 3899/2012, οι μεταρρυθμίσεις αυτές είχαν ως σκοπό να καταστήσουν πιο ελαστικές τις σχέσεις εργασίας έτσι ώστε να αποδυναμωθεί η κλαδική συλλογική διαπραγμάτευση και να δημιουργηθούν συνθήκες κοινωνικού dumping για τις επιχειρήσεις³⁴. Ο παραπάνω στόχος εξακολούθησε μάλιστα να διέπει και τη διάταξη του άρθρου 37 του νόμου 4024/2011 που κατέργησε, ένα χρόνο αργότερα, το άρθρο 13 ν. 3899/2010, αναγνωρίζοντας για όλο το χρονικό διάστημα του Μεσοπροθέσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Πολιτικής (δηλ. κατά το χρονικό διάστημα 2012-2015) την υπεροχή των επιχειρησιακών συλλογικών συμβάσεων σε σχέση με τις κλαδικές όχι όμως και σε σχέση με τη εθνική γενική συλλογική σύμβαση.

Επειδή οι μεταρρυθμίσεις αυτές είχαν δυσμενείς συνέπειες για τους εργαζόμενους και τις εργασιακές σχέσεις, ήταν φυσικό να προκαλέσουν αντιδράσεις. Θεωρήθηκαν συγκεκριμένα ότι προσβάλλουν τη συλλογική αυτονομία και το δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης. Ενώ όμως οι αντιδράσεις ήταν σφοδρές, οι προσφεύγουσες ενώπιον της ΕΕΚΑ συνδικαλιστικές οργανώσεις δεν μπορούσαν να θεμελιώσουν τις καταγγελίες τους στα άρθρα 5 και του 6 του ΕΚΧ, που προστατεύουν τις παραπάνω ελευθερίες, γιατί η χώρα μας είχε αρνηθεί κατά την επικύρωση του Χάρτη να δεσμευτεί για τις δύο αυτές διατάξεις³⁵. Η μόνη λύση επομένως, που είχαν στη διάθεσή τους οι εν λόγω οργανώσεις, ήταν να επικαλεστούν την αντίθεση του θεσμού των ειδικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας με το άρθρο 3, 1^α του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του 1988, το οποίο αναγνωρίζει στους εργαζόμενους και στους εκπροσώπους τους το δικαίωμα να συμμετέχουν στον καθορισμό και στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας στην επιχείρηση.

Η ΕΕΚΑ βέβαια παρακάμπτει ορισμένες φορές το πρόβλημα που δημιουργείται όταν μια χώρα έχει επιλέξει να μη δεσμευτεί για συγκεκριμένη διάταξη του ΕΚΧ, εφαρμόζοντας μια άλλη διάταξη του Χάρτη η οποία καταλήγει στο ίδιο αποτέλεσμα³⁶. Στη συγκεκριμένη όμως περίπτωση προτίμησε να μην ακολουθήσει αυτή την τακτική. Έκρινε έτσι ότι το ιστορικό που είχαν επικαλεστεί οι προσφεύγουσες συνδικαλιστικές οργανώσεις

δεν ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 παρ.1^α του Πρωτοκόλλου του 1988, αλλά σε εκείνο των άρθρων 5 και 6 του Χάρτη για τα οποία όμως δεν είχε θελήσει να δεσμευτεί η Ελλάδα. Απέφυγε έτσι να εξετάσει τα ερωτήματα που της έθεσαν οι προσφεύγουσες συνδικαλιστικές οργανώσεις, πιστεύοντας ότι δεν θα ήταν σωστό να εφαρμόσει σε μια χώρα διεθνείς διατάξεις για τις οποίες δεν είχε επιλέξει να δεσμευτεί.

Ένα μέλος όμως της Επιτροπής, ο καθηγητής Π. Στάγκος, αμφισβήτησε τη θέση της πλειοψηφίας ότι το άρθρο 3 παρ.1^α του Πρώτου Πρωτοκόλλου δεν εφαρμόζεται στις συλλογικές διαπραγματεύσεις. Υπογράμμισε, λοιπόν, βασιζόμενος στο γράμμα αυτής της διάταξης καθώς και στα συνοδευτικά κείμενα του Πρωτοκόλλου, ότι η συλλογική διαπραγμάτευση αποτελεί το κυρίαρχο εργαλείο μέσω του οποίου ρυθμίζονται στις εθνικές έννομες τάξεις οι όροι εργασίας στην επιχείρηση³⁷.

Εκκινώντας εξάλλου από τη θέση αυτή, ο καθηγητής Π. Στάγκος, υποστήριξε στη συνέχεια ότι η αναγνώριση, μέσω του άρθρου 13 ν. 3899/2010, της δυνατότητας των ειδικών συλλογικών συμβάσεων εργασίας να καθορίζουν όρους εργασίας λιγότερο ευνοϊκούς από αυτούς των κλαδικών συλλογικών συμβάσεων, φέρνει αυτή τη διάταξη σε αντίθεση με το άρθρο 3 παρ.1^α του Πρώτου Πρωτοκόλλου, το οποίο επιβάλλει στα κράτη να προωθούν μέτρα ώστε οι εργαζόμενοι και οι εκπρόσωποί τους να συμβάλλουν στη βελτίωση και όχι στην επιδεινωσή των όρων εργασίας στην επιχείρηση. Η άποψη αυτή είναι σίγουρα ενδιαφέρουσα. Για να γίνει όμως δεκτή, θα πρέπει η αρχή της εύνοιας να προστατεύεται άμεσα, ως κριτήριο ρύθμισης των σχέσεων μεταξύ συλλογικών συμβάσεων εργασίας, από τις διατάξεις του ΕΚΧ, που κατοχυρώνουν τη συλλογική αυτονομία, δηλαδή τόσο από τα άρθρα 5 και 6 του Χάρτη όσο και από το άρθρο 3 παρ.1^α του Πρώτου Πρωτοκόλλου. Από το περιεχόμενο όμως των διατάξεων αυτών καθώς και από την ερμηνεία που τους έχει δώσει η ΕΕΚΑ δεν προκύπτει κάτι τέτοιο. Το γεγονός μάλιστα ότι πολλές ευρωπαϊκές έννομες τάξεις έχουν αναγνωρίσει στους κοινωνικούς εταίρους τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από τις κλαδικές συλλογικές συμβάσεις, με ρυθμίσεις λιγότερο ευνοϊκές για τους εργαζόμενους, χωρίς η εξέλιξη αυτή να προκαλέσει αμφισβητήσεις ενώπιον της ΕΕΚΑ, αποδεικνύει το αντίθετο³⁸. Το

34. Βλ. το από 9.12.2010 ενημερωτικό σημείωμα της Κυβέρνησης προς τη Βουλή των Ελλήνων.

35. Βλ. παραπ.

36. Βλ. CEDS, 21 mars 2012, FIDH c. Belgique (réclamation 62/2011) § 45.

37. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamation nos 65/2011), ο. 12-13.

38. Βλ. για το ζήτημα αν η αρχή της εύνοιας προστατεύεται ως κριτήριο ρύθμισης των σχέσεων μεταξύ συλλογικών συμβά-

στοιχείο επομένως που καθιστά το άρθρο 13 του ν. 3899/2010 αντίθετο προς τις διατάξεις του ΕΚΧ, που κατοχυρώνουν τη συλλογική αυτονομία, δεν είναι ότι ανατρέπει την αρχή της εύνοιας ως κριτήριο ρύθμισης των σχέσεων μεταξύ συλλογικών συμβάσεων εργασίας. Είναι κυρίως ότι ρυθμίζει ευθέως και με απόλυτο τρόπο τις σχέσεις της επιχειρησιακής συλλογικής σύμβασης με την κλαδική χωρίς να παρέχει στους φορείς της συλλογικής διαπραγμάτευσης, που λειτουργούν σε κλαδικό και σε επιχειρησιακό επίπεδο, την ευχέρεια να εκτιμήσουν αυτόνομα σε ποιες περιπτώσεις θα δώσουν το προβάδισμα στην επιχειρησιακή συλλογική σύμβαση³⁹.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει τέλος και η τρίτη σκέψη του καθηγητή Π. Στάγκου, σύμφωνα με την οποία η διάταξη του άρθρου 13 του ν. 3899/2010 αντιβαίνει στο άρθρο 3 παρ.1^α του Πρώτου Πρωτοκόλλου γιατί αναθέτει σε συνδικαλιστικές οργανώσεις εκτός επιχείρησης, δηλαδή σε κλαδικά σωματεία και σε ομοσπονδίες, τη δυνατότητα να συνάπτουν επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις με ρυθμίσεις λιγότερο ευνοϊκές για τους εργαζόμενους, ενώ η παραπάνω διάταξη επιβάλλει στα κράτη-μέλη το αντίθετο. Τα υποχρεώνει συγκεκριμένα να υιοθετούν μέτρα που να προωθούν τη συμμετοχή των εργαζομένων και των εκπροσώπων τους κατά το προσδιορισμό και τη βελτίωση των όρων εργασίας στην επιχείρηση. Πράγματι η αντίθεση ανάμεσα στις δύο ρυθμίσεις είναι προφανής. Μετριάζεται εντούτοις από το γεγονός ότι η διάταξη του άρθρου 13 ν. 3899/2010 προσδίδει ένα καθαρά επικουρικό χαρακτήρα στην αρμοδιότητα των κλαδικών συνδικαλιστικών οργανώσεων να συνάπτουν επιχειρησιακές συλλογικές συμβάσεις, αναγνωρίζοντάς τους την παραπάνω αρμοδιότητα μόνο όταν δεν υπάρχει επιχειρησιακό συνδικάτο ή άλλου είδους εκπροσώπηση των εργαζομένων στην επιχείρηση.

3. Η καταγγελία 66/2011

Η δεύτερη καταγγελία ενάντια στα ελληνικά μέτρα λιτότητας, που απασχόλησε την ΕΕΚΔ, αφορούσε στην παράγραφο 9 του άρθρου 74 ν.

σεων εργασίας, από τις υπερνομοθετικές διατάξεις της ελληνικής έννομης τάξης που διέπουν τη συλλογική αυτονομία, Σ. Γιαννακούρου, Συνομολόγηση δυσμενέστερων όρων εργασίας με επιχειρησιακή ο.σ.ε. και υπεροχή αυτών κατά τον ν. 4024/2011, Μνήμη Αθανασίου Καρδαρά, Α' Μέρος, ΕΕΔ, 16/2012, σ. 1151.

39. Βλ. Σ. Γιαννακούρου, ό.π., υποσ. 39, σ. 1151 επ.

3863/2010 που αποτελεί την πρώτη νομοθετική διάταξη η οποία εισήγαγε στην ελληνική έννομη τάξη το θεσμό των συμβάσεων μαθητείας⁴⁰. Σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη, χαρακτηριστικό των συμβάσεων μαθητείας είναι, αφενός ότι αφορούν σε νέους και νέες ηλικίας 15 με 18 ετών. Και, αφετέρου, ότι μπορούν να παρεκκλίνουν από διατάξεις της προστατευτικής εργατικής νομοθεσίας με εξαίρεση τις διατάξεις εκείνες που αφορούν στην υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους δουλειάς.

Κατά την άποψη των προσφευγουσών συνδικαλιστικών οργανώσεων η παράγραφος 9 του άρθρου 74 ν. 3863/2010 παραβιάζει αρκετές πτυχές του άρθρου 7 του Χάρτη, που αναφέρεται στην εργασία των ανηλίκων. Ωστόσο, μετά από διευκρινίσεις που έδωσε η ελληνική κυβέρνηση, η ΕΕΚΔ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η επίμαχη διάταξη παραβιάζει μόνο την παράγραφο 7 του άρθρου 7, που επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θεσπίσουν το δικαίωμα των νέων για χορήγηση άδειας με αποδοχές.

Κατά την άποψη εξάλλου της Επιτροπής η παραπάνω διάταξη του ν. 3863/2010 είναι αντίθετη και προς το άρθρο 10 παρ. 2 ΕΚΧ, που κατοχυρώνει το δικαίωμα των νέων στην επαγγελματική εκπαίδευση, γιατί δεν καθιερώνει ένα ικανοποιητικό σύστημα μαθητείας που να επιτρέπει στα νέα αγόρια και κορίτσια να αποκτήσουν πρακτικές γνώσεις σχετικά με την εκμάθηση μιας τέχνης αλλά έχει ως αποκλειστικό σκοπό να ενσωματώσει τους νέους στην παραγωγική διαδικασία και να διευκολύνει τη χρησιμοποίησή τους ως φτηνή εργατική δύναμη. Στη διαπίστωση αυτή κατέληξε η ΕΚΧ, κρίνοντας έτσι ότι η διάταξη αυτή αντιβαίνει στο άρθρο 10 ΕΚΧ⁴¹.

Η ΕΕΚΔ υποστήριξε επίσης ότι η παράγραφος 9 του άρθρου 74 ν. 3863/2010 αντιβαίνει και στην 3η παράγραφο του άρθρου 12 ΕΚΧ η οποία προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να βελτιώνουν το κοινωνικοασφαλιστικό τους σύστημα. Κατά την άποψή της, ενώ η Ελλάδα διαθέτει ένα τέτοιο σύστημα, με τη συγκεκριμένη διάταξη, το επιδεινώνει αντί να το βελτιώνει, αποκλείοντας από το προστατευτικό του πεδίο μια ολόκληρη κατηγορία εργαζομένων. Όπως υπογράμμισε εξάλλου η Επιτροπή, αν και σε περίοδο χρηματοοικονομικής κρίσης τα μέτρα εξυγίανσης των δημοσίων οικονομικών μπορεί να είναι απαραίτητα για

40. Βλ. Ν. Γαβαλά, Ανάχωμα σε μνημονιακές ρυθμίσεις από το Στρασβούργο, ό.π., υποσ. 1, σ. 1569 επ.

41. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamation nos 66/2011) §§ 36-38.

τη διατήρηση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος, το κράτος οφείλει να διατηρήσει ένα αρκετά ευρύ υποχρεωτικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας και να αποφύγει να αποκλείσει από το πεδίο εφαρμογής του ολόκληρες κατηγορίες εργαζομένων⁴².

Μια άλλη διάταξη, εξάλλου, που επικαλέστηκαν ενώπιον της ΕΕΚΔ, οι προσφεύγουσες συνδικαλιστικές οργανώσεις, ήταν εκείνη που προβλέπει ότι η αμοιβή των νέων κάτω των 25 ετών μπορεί να είναι, σε περίπτωση πρώτης πρόσληψης, κατά 32% χαμηλότερη από τον κατώτατο εθνικό μισθό. Η Επιτροπή εξέτασε καταρχήν κατά πόσο η ρύθμιση αυτή είναι σύμφωνη με το άρθρο 4 παρ.1 του Χάρτη που εγγυάται το δικαίωμα των εργαζομένων για επαρκή αμοιβή που να είναι σε θέση να εξασφαλίσει στους ίδιους και στην οικογένειά τους ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Υπενθυμίζοντας την προγενέστερη νομολογία της⁴³, υποστήριξε ότι μια δίκαιη αμοιβή θα πρέπει να είναι αφενός, υψηλότερη από το κατώφλι της φτώχειας της κάθε χώρας, που έχει οριστεί στο 50% του μέσου εθνικού μισθού, και αφετέρου να μην είναι χαμηλότερη κατά 60% του μέσου εθνικού μισθού⁴⁴. Το ίδιο ισχύει και για την παράγραφο 5 του άρθρου 7 του Χάρτη που αφορά στη δίκαιη αμοιβή των νέων και μαθητευομένων ατόμων. Η ΕΕΚΔ βέβαια είχε δεχθεί παλαιότερα ότι η αμοιβή των νέων θα μπορούσε να είναι χαμηλότερη από τον κατώτατο μισθό εφόσον συνδυάζεται με επαγγελματική εκπαίδευση. Κατά την άποψή της όμως η ελληνική νομοθεσία είναι αντίθετη προς το Χάρτη γιατί ο μισθός που προβλέπει για τους νέους απέχει κατά πολύ από τον κατώτατο μισθό και κατέρχεται κάτω από τα όρια της φτώχειας⁴⁵.

Στη συνέχεια η ΕΕΚΔ εξέτασε αν οι ρυθμίσεις αυτές ήταν ή όχι αντίθετες με την αρχή της μη διάκρισης με βάση την ηλικία που προβλέπεται στο προοίμιο του ΕΚΧ 1961 και η οποία εφαρμόζεται σε όλα τα δικαιώματα, που κατοχυρώνει ο τελευταίος, και κατά συνέπεια και στο δικαίωμα για δίκαιη αμοιβή που προβλέπει στο άρθρο 4 παρ. 1. Αφού εφάρμοσε τα κλασικά κριτήρια, που είναι απαραίτητο να συντρέχουν για να διαπιστωθεί

αν υπάρχει διάκριση, η ΕΕΚΔ διαπίστωσε ότι η λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση σε βάρος των νέων εργαζομένων μπορεί να μη θεωρηθεί διάκριση αν αποδειχτεί ότι επιβλήθηκε για την επιδίωξη ενός νόμιμου σκοπού, όπως είναι λ.χ. η ενσωμάτωση των νέων εργαζομένων στην αγορά εργασίας σε περίοδο σοβαρής οικονομικής κρίσης. Ωστόσο, η σοβαρότητα της μείωσης του μισθού και το γεγονός ότι το μέτρο αυτό εφαρμόστηκε κατά τρόπο ομοιόμορφο σε όλους τους νέους κάτω των 25 ετών το καθιστά δυσανάλογο, παρά τις ιδιαίτερα δυσμενείς οικονομικές περιστάσεις στις οποίες βρίσκεται η Ελλάδα⁴⁶.

Καταδικάζοντας τα μέτρα οικονομικής λιτότητας, που υιοθέτησε η Ελληνική Κυβέρνηση, η ΕΕΚΔ καταδίκασε έμμεσα την πολιτική των διεθνών οργάνων της Τρόικα και κατά συνέπεια εκείνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, γιατί εξάρτησαν τη χρηματοδότηση ενός κράτους, όπως η Ελλάδα, από την υιοθέτηση μέτρων τα οποία έρχονται σε αντίθεση με τον ΕΚΧ. Πριν όμως δούμε την εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υιοθέτηση αυτών των μέτρων, είναι απαραίτητο να εξετάσουμε την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων της ΕΕΚΔ στην ελληνική έννομη τάξη.

V. Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΕΕΚΔ

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η ΕΕΚΔ, έχει διαμορφώσει μια πλούσια νομολογία από την οποία προκύπτει ανεπιφύλακτα ότι τα κράτη είναι υποχρεωμένα να θεσμοθετούν αποτελεσματικά ένδικα βοηθήματα για την προστασία όλων των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει ο Χάρτης⁴⁷. Το γεγονός εξάλλου ότι τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να σέβονται και να εφαρμόζουν τα δικαιώματα, του Χάρτη, επιβεβαιώθηκε πανηγυρικά σε απόφαση που εξέδωσε το 2003 η ΕΕΚΔ με αφορμή μια καταγγελία που είχε ασκήσει εναντίον της Σουηδίας η συνομοσπονδία σουηδικών επιχειρήσεων⁴⁸.

42. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamation nos 66/2011) § 47.

43. Βλ. CEDS, Conclusions XIV-2, Observation interpretative de l'article 4§1, o. 52-58.

44. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamation nos 66/2011) § 57.

45. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamation nos 66/2011) § 60.

46. Βλ. CEDS, GENOP-DEI et ADEDY c. Grèce, (réclamation no 66/2011) § § 68-69.

47. Βλ., αναλυτικότερα, για τη νομολογία αυτή, *Π. Στάγκο*, Διαικαστικές και ουσιαστικές όψεις της συμβολής της ΕΕΚΔ στην αποτελεσματικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, *ό.π.*, υποσ. 21.

48. Βλ. CEDS, Confédération des entreprises suédoises c. Suède, (réclamation no 12/2002), (décision sur le bien-fondé 22.06.2003).

Πιο, συγκεκριμένα, η παραπάνω συνδικαλιστική οργάνωση είχε ισχυριστεί στην καταγγελία της ότι η ενσωμάτωση ρητρών συνδικαλιστικού μονοπωλίου σε συλλογικές συμβάσεις εργασίας, όπως και η επιβολή σε όλους τους εργαζόμενους ενός κλάδου της υποχρέωσης να καταβάλλουν ένα τέλος σε συγκεκριμένο συνδικάτο ανεξάρτητα αν είναι ή όχι μέλη του, συνιστούσαν παραβιάσεις του άρθρου 5 του Αναθεωρημένου ΕΚΧ που κατοχυρώνει τη συνδικαλιστική ελευθερία. Η Σουηδία καταδικάστηκε στην απόφαση αυτή για παραβίαση του Χάρτη. Επειδή όμως η προστασία της συλλογικής αυτονομίας απέναντι στην κρατική εξουσία είναι πολύ ισχυρή σε αυτή τη χώρα, η ΕΕΚΔ αναγκάστηκε να υπογραμμίσει στην απόφασή της ότι όταν σε μια συλλογική σύμβαση εντάσσονται ρήτρες συνδικαλιστικού μονοπωλίου οι οποίες κινδυνεύουν να θίξουν την ελευθερία των μερών να ιδρύουν συνδικαλιστικές οργανώσεις, τότε, οι αρμόδιες αρχές, συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών, οφείλουν να επεμβαίνουν και να ακυρώνουν ή να απαγορεύουν την εφαρμογή αυτών των ρητρών⁴⁹. Είναι εξάλλου ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι η ΕΕΚΔ υιοθέτησε στην απόφαση αυτή ακόμη πιο προωθημένες απόψεις για το ζήτημα της συμβατότητας προς το άρθρο 5 του Αναθεωρημένου ΕΚΧ των συλλογικών ρυθμίσεων περί καταβολής υποχρεωτικού τέλους σε συγκεκριμένο συνδικάτο που είχε καταγγείλει η προσφεύγουσα εργοδοτική συνδικαλιστική οργάνωση. Έτσι, αφού έθεσε πρώτα τις αρχές που πρέπει να εφαρμόζονται στο ζήτημα αυτό, επιφόρτισε τα εθνικά δικαστήρια να αποφαινόμενοι με βάση τις αρχές αυτές για τη συμβατότητα προς το Χάρτη των εν λόγω συλλογικών ρυθμίσεων καθώς και τον εθνικό νομοθέτη να εξάγει συμπεράσματα σχετικά με τη νομιμότητα των ρυθμίσεων αυτών⁵⁰.

Το γεγονός ωστόσο ότι η ΕΕΚΔ έχει διακηρύξει στη νομολογία της την υποχρέωση των κρατών να εφαρμόζουν μέσω των οργάνων τους τις αποφάσεις που εκδίδει εναντίον τους για παραβιάσεις του Χάρτη δεν αρκεί για να εξασφαλιστεί την εφαρμογή αυτών των αποφάσεων από τα δικαστήρια των εν λόγω χωρών. Για να εξασφαλιστεί η δικαστηριακή εφαρμογή των αποφάσεων της ΕΕΚΔ, θα πρέπει οι διατάξεις του ΕΚΧ, για τις οποίες έχουν διαπιστωθεί από τις εν λόγω αποφάσεις παραβιάσεις, να είναι αποτελεσματικές στις έννομες τάξεις των

χωρών που έχουν καταδικαστεί για τις παραβιάσεις αυτές.

2. Η θέση των κανόνων του ΕΚΧ στην ελληνική έννομη τάξη

α) Η ιεραρχική υπεροχή των διατάξεων του ΕΚΧ έναντι της κοινής νομοθεσίας

Η ελληνική έννομη τάξη αντιμετωπίζει ευνοϊκά το διεθνές δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Σ., οι διεθνείς συνθήκες, που έχουν κυρωθεί με νόμο, όπως και οι γενικώς παραδεδεγμένοι κανόνες της διεθνούς έννομης τάξης, αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα του ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν κάθε αντίθετης διάταξης νόμου ανεξάρτητα αν αυτή είναι προγενέστερη ή μεταγενέστερη. Οι διεθνείς συνθήκες βέβαια δεν υπερισχύουν των συνταγματικών διατάξεων, αλλά βρίσκονται, κατά την κρατούσα στη νομολογία και θεωρία άποψη⁵¹, σε μια θέση ανάμεσα στο Σύνταγμα και τους κοινούς νόμους. Το γεγονός όμως ότι μια διεθνής συνθήκη έχει κυρωθεί με νόμο δεν σημαίνει ότι θα εφαρμοστεί υποχρεωτικά, από τα ελληνικά δικαστήρια. Για να συμβεί κάτι τέτοιο θα πρέπει οι διατάξεις της να έχουν αυτοδύναμη εφαρμογή. Να είναι, με άλλα λόγια, αυτοεκτελεστές (self-executing).

β) Η αυτοδύναμη εφαρμογή των διατάξεων του ΕΚΧ κατά τις αντιλήψεις της νομικής θεωρίας

Σύμφωνα με την κρατούσα τόσο διεθνώς όσο και στους κόλπους της ελληνικής νομικής θεωρίας αντίληψη, οι διατάξεις μιας διεθνούς συνθήκης έχουν αυτοδύναμη εφαρμογή όταν γεννούν από μόνες τους δικαιώματα και υποχρεώσεις που μπορούν να επικαλεστούν τα άτομα ενώπιον των δικαστηρίων⁵². Αντίθετα, οι διατάξεις διεθνών συν-

49. Βλ. CEDS, Confédération des entreprises suédoises c. Suède, § 28.

50. Βλ. CEDS, Confédération des entreprises suédoises c. Suède, § 42.

51. Βλ. ΑΠ 1603/1991, Ελλ.Δνη, 1993, 332, Ολ.Στ.Ε 2281/2001, Ελλ.Δνη 2001, 959. Βλ. Φ. Βεγλερής, Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα, Αθήνα, Εκδ. Αντ Σάκκουλα, 1977, σ. 96 επ., Κ. Ιωάννου, Κ. Οικονομίδη, Χ. Ροζάκη, Α. Φατούρο, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο. Σχέσεις Διεθνούς και εσωτερικού δικαίου, Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1990 σ.189 επ.

52. Βλ. Ε. Ρούκουνα, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ. 115 επ., Κ. Ιωάννου, Κ. Οικονομίδη, Χ. Ροζάκη, Α. Φατούρο, ό.π., σ. 186-187, Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, Οι διεθνείς συμβάσεις εργασίας στην ελληνική έννομη τάξη. Σύμβαση 100 και ισοτιμία αμοιβών ανδρών και γυναικών, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ Σάκκουλα, 1985, σ. 96, Ch. Deliyanni-Dimitrakou, Les systèmes de négociation

θηκών, που επιδιώκουν να δεσμεύσουν τα κράτη στις διεθνείς τους σχέσεις, όπως και εκείνες που απαιτούν τη λήψη μεταγενέστερων κρατικών μέτρων, για να μπορέσουν να εφαρμοστούν, δεν θεωρούνται αυτοεκτελεστές.

Μολονότι τα διεθνή συμβατικά κείμενα, που κατοχυρώνουν θεμελιώδη δικαιώματα, ρυθμίζουν ζητήματα που ανήκουν στη σφαίρα του εσωτερικού δικαίου, οι διατάξεις τους δεν θεωρούνται πάντοτε αυτοδύναμη εφαρμογή. Κατά την άποψη της θεωρίας⁵³, αυτοδύναμη εφαρμογή έχουν οι διατάξεις των παραπάνω διεθνών συμβάσεων οι οποίες εμπεριέχουν κανόνες απλούς που μπορούν να τους επικαλεστούν τα άτομα ενώπιον των δικαστηρίων χωρίς να χρειάζεται περαιτέρω παρέμβαση των κρατικών οργάνων. Αντίθετα, οι διατάξεις διεθνών συμβάσεων οι οποίες επιδιώκουν να επιβάλλουν στα κράτη την υλοποίηση συγκεκριμένων στόχων που απαιτούν τη σύσταση και οργάνωση δημοσίων υπηρεσιών, τη διάθεση πιστώσεων ή τη θέσπιση εθνικών μηχανισμών ελέγχου, δεν θεωρούνται κατά κανόνα αυτοδύναμη εφαρμογή⁵⁴. Οι έννομες συνέπειες των μη αυτοδύναμης εφαρμογής διατάξεων των εν λόγω διεθνών συμβάσεων εξαρτώνται από το γενικότερο πλαίσιο του εσωτερικού δικαίου στο οποίο εντάσσονται και λειτουργούν. Η ελληνική νομική θεωρία πάντως δεν αναγνωρίζει απλώς τη δεσμευτικότητα αυτών των συμβάσεων. Θεωρεί επιπλέον ότι αυτές συνιστούν πηγές κοινωνικών δικαιωμάτων. Έχουν, με άλλα λόγια, μια λειτουργία όμοια με εκείνη που επιτελούν στην εσωτερική έννομη τάξη οι συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν τα εν λόγω δικαιώματα⁵⁵. Ανάμεσα εξάλλου στις δύο αυτές κατηγορίες διεθνών συμβάσεων υπάρχει και μια τρίτη κατηγορία ο αυτοδύναμος χαρακτήρας των διατάξεων της οποίας δεν προκύπτει με σαφήνεια από τον τρόπο διατύπωσής τους. Πρόκειται συγκεκριμένα για διεθνείς συμβάσεις οι οποίες, μολονότι επιδιώκουν να δημιουργήσουν δικαιώματα και

υποχρεώσεις στο πρόσωπο των ιδιωτών, προβλέπουν ταυτόχρονα την υιοθέτηση κρατικών μέτρων προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερη η εφαρμογή τους⁵⁶. Ορισμένα διεθνή συμβατικά κείμενα της ΔΟΕ, όπως λ.χ. οι συμβάσεις 87 και 98 που κατοχυρώνουν τη συνδικαλιστική ελευθερία και το δικαίωμα οργάνωσης και συνδικαλιστικής διαπραγμάτευσης, οι συμβάσεις αριθ. 135 και 154 που αφορούν αντίστοιχα στους εκπροσώπους των εργαζομένων στην επιχείρηση και στην πρόωση συλλογικής διαπραγμάτευσης καθώς και η σύμβαση 100 για την ισότητα αμοιβών ανδρών και γυναικών, ανήκουν στην ενδιάμεση αυτή κατηγορία⁵⁷. Χαρακτηριστικό ωστόσο παράδειγμα διεθνούς συμβάσεως που ανήκει στην κατηγορία αυτή είναι κατά τη γνώμη μου ο ΕΚΧ, ο οποίος απαριθμεί στο πρώτο μέρος του τα προστατευόμενα δικαιώματα και προβλέπει στο δεύτερο μέρος του τις δεσμεύσεις των κρατών μερών.

Όπως έχει επισημανθεί από τη θεωρία, αν οι επιβαλλόμενες από τις διεθνείς αυτές συμβάσεις υποχρεώσεις δεν αφορούν διακρατικές σχέσεις, αλλά σχέσεις ιδιωτών μεταξύ τους και με το κράτος, και η όλη διατύπωση των διατάξεών τους, σε συνδυασμό με τους υφιστάμενους θεσμούς της συγκεκριμένης εθνικής έννομης τάξης, παρέχει στοιχεία επαρκή για τη θεμελίωση αξιώσεων ή και υποχρεώσεων στο πρόσωπο των ιδιωτών, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν και οφείλουν να προβούν σε άμεση έστω και μερική εφαρμογή τους, ακόμη και αν δεν έχουν ληφθεί τα επιβαλλόμενα ειδικότερα εθνικά μέτρα εφαρμογής ή αν τα μέτρα αυτά έχουν αποδειχθεί ανεπαρκή⁵⁸.

γ) Η αναγνώριση της αυτοδύναμης εφαρμογής των διατάξεων του ΕΚΧ από τα ελληνικά δικαστήρια

Ενώ όμως μια σημαντική μερίδα της ελληνικής θεωρίας αναγνωρίζει τον αυτοδύναμο χαρακτήρα του ΕΚΧ, τα ελληνικά δικαστήρια ήταν μέχρι πρόσφατα πολύ επιφυλακτικά στο να δεχτούν κάτι τέτοιο⁵⁹. Η επιφυλακτικότητα βέβαια αυτή

collectives de travail en Allemagne Fédérale et en Grèce face au phénomène de l'internationalisation de l'institution, Ed. Sakkoula, 1991, σ. 263 επ., 266-269.

53. Βλ. Σ. Κουκούλη-Σηλιωτοπούλου, Οι διεθνείς συμβάσεις εργασίας στην ελληνική έννομη τάξη, ό.π., υποσ. 52, σ. 161 επ., 177-178.

54. Διεθνείς συμβάσεις που περιέχουν τέτοιου είδους διατάξεις είναι λ.χ. εκείνες που επιβάλλουν την ασφάλιση κατά ορισμένων κινδύνων ή τη θέσπιση κατώτατων ορίων κοινωνικής ασφάλισης, ή ακόμη εκείνες που αφορούν την κοινωνική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης. Βλ. Σ. Κουκούλη-Σηλιωτοπούλου, ό.π., υποσ. 52, σ. 114.

55. Βλ. Σ. Κουκούλη-Σηλιωτοπούλου, ό.π., υποσ. 52, σ. 114.

56. Βλ. Ibidem, σ. 114.

57. Βλ. Ch. Deliyanni-Dimitrakou, Les systèmes de négociation collectives de travail, ό.π., υποσ. 52.

58. Βλ. Σ. Κουκούλη-Σηλιωτοπούλου, ό.π., υποσ. 52, σ. 114. Βλ. επίσης για τον ΕΚΧ, J-M Belogey, La Charte sociale du Conseil de L'Europe et son organe de regulation, ό.π., υποσ. 3, σ. 226 επ.

59. Βλ. Γ. Κατρούγκαλο, Διεθνείς κανόνες κοινωνικού δικαίου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε Ν. Αλι-

δεν σχετίζεται μόνο με τον ΕΚΧ, αλλά αφορά ένα μεγάλο αριθμό διεθνών συνθηκών. Πράγματι, από τη νομολογία του ΣτΕ και του Αρείου Πάγου προκύπτει ανεπιφύλακτα ότι η πλειονότητα των διεθνών συνθηκών δεν παράγει στη χώρα μας άμεσες δεσμευτικές συνέπειες με μόνη την κύρωσή της. Με εξαίρεση, την ΕΣΔΑ καθώς και ένα μικρό αριθμό διεθνών συμβάσεων της ΔΟΕ⁶⁰, οι λοιπές διεθνείς συνθήκες αντιμετωπίζονται κατά κανόνα, από τα ελληνικά δικαστήρια, ως κείμενα αρχών που διατυπώνουν κατευθυντήριες γραμμές προς το νομοθέτη ανεξάρτητα αν εμπεριέχουν ή όχι συγκεκριμένους κανόνες που θα μπορούσαν να τύχουν άμεσης εφαρμογής και να θεμελιώσουν υποκειμενικά αγωγή δικαιώματα. Ο Άρειος Πάγος μάλιστα έχει δεχτεί στην υπ' αριθ. 25/2004 απόφασή του ότι η διεθνής σύμβαση 154 της ΔΟΕ που αφορά στην προαγωγή της συλλογικής διαπραγμάτευσης δεν εισάγει καν κανόνες δικαίου υπό την έννοια του άρθρου 558 ΚΠΔ⁶¹.

Η παραπάνω πάντως επιφυλακτική στάση της ελληνικής νομολογίας φαίνεται να αλλάζει τα τελευταία χρόνια όχι μόνο γιατί τα δύο ανώτατα δικαστήρια της χώρας αναφέρονται όλο και πιο συχνά σε διεθνείς κανόνες και ειδικότερα στον ΕΚΧ⁶², αλλά και γιατί έχουν εφαρμοστεί σε ορισμένες περιπτώσεις άμεσα τις διατάξεις του διεθνούς αυτού συμβατικού κειμένου. Πιο συγκεκριμένα το ΣτΕ στην 260/2004⁶³ απόφαση απέφυγε να απορρίψει τον ισχυρισμό του διαδίκου ότι η ερμηνεία του ΕΚΧ, από την ΕΕΚΔ και την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης, ήταν δεσμευτική για το ίδιο. Στην 1571/2010⁶⁴ απόφαση εξάλλου, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας προχώρησε ακόμη περισσότερο. Ακύρωσε διοικητική πράξη, που είχε απορρίψει αίτηση στρατιωτικού

να παραιτηθεί από το στράτευμα, επικαλούμενο την αντίθεσή της προς το άρθρο 1 παρ. 2 ΕΚΧ που απαγορεύει την αναγκαστική εργασία.

Όπως έχει υπογραμμίσει ορθά η θεωρία⁶⁵, το ενδιαφέρον της απόφασης αυτής δεν βρίσκεται μόνο στο γεγονός ότι ερμήνευσε από τη σκοπιά του άρθρου 1 παρ. 2 του ΕΚΧ το άρθρο 64 του ν.δ. 1400/1973 στο οποίο είχε βασιστεί η επίμαχη διοικητική πράξη και το οποίο προέβλεπε την υποχρέωση των στρατιωτικών να παραμένουν για ορισμένο χρονικό διάστημα στο στράτευμα χωρίς να μπορούν να παραιτηθούν. Η μεγάλη πρόοδος που σηματοδοτεί η εν λόγω απόφαση εστιάζεται στο γεγονός ότι για πρώτη φορά ελληνικό δικαστήριο άντλησε αγωγή δικαίωμα από διάταξη του ΕΚΧ και παρέιχε πλήρη δικαστική προστασία σύμφωνη με το περιεχόμενό του, ακυρώνοντας διοικητική πράξη στη βάση αυτή.

δ) Το οριζόντιο αποτέλεσμα των δικαιωμάτων του ΕΚΧ

Ένα άλλο στοιχείο τέλος που ενισχύει την αποτελεσματικότητα του ΕΚΧ στο εσωτερικό της ελληνικής έννομης τάξης είναι το γεγονός ότι τα δικαιώματα που κατοχυρώνει δεν δεσμεύουν μόνο την κρατική εξουσία, αλλά αναπτύσσουν επιπλέον οριζόντια ενέργεια. Δεσμεύουν, με άλλα λόγια, τους ιδιώτες στις μεταξύ τους σχέσεις. Η οριζόντια ενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατοχυρώνεται μάλιστα στη χώρα μας, από το ίδιο το Σύνταγμα, που προβλέπει στο άρθρο 25 παρ. 1 Σ ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα ισχύουν στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Σύμφωνα με την ερμηνεία που έχει δοθεί σε αυτή τη διάταξη από τη θεωρία και τη νομολογία, τα θεμελιώδη δικαιώματα επενεργούν πάντοτε στις ιδιωτικές σχέσεις ανεξάρτητα αν κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα ή από άλλα διεθνή κείμενα⁶⁶. Στην παρ. 1 άρθρ. 25 Σ. βέβαια δεν προσδιορίζεται αν η οριζόντια αυτή ενέργεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι άμεση ή έμμεση. Αν λειτουργεί με άλλα λόγια χωρίς ή με τη διαμεσολάβηση γενικών ρητρών ή αφηρημένων εννοιών. Σύμφωνα πάντως με την κρατούσα στην ελληνική θεωρία και τη νομολογία αντίληψη, η απάντηση στο ζήτημα αυτό πρέπει να δίνεται από το δικαστή *ad hoc* ανάλογα με τη φύση και τον τρόπο διατύπωσης του κάθε

πράντη (επ.), Τα κοινωνικά δικαιώματα σε υπερεθνικό επίπεδο ανά τον κόσμο, Αθήνα, 2008, 387 επ.

60. Όπως είναι λ.χ. η σύμβαση 1/1919 για τις ώρες εργασίας.

61. Βλ. ΕΕργΔ 2004, 984.

62. Βλ. ΣτΕ 415-418/2006, 1137/05, 1845-1849/05, 574/2005, 260/2004, 996/2004, 2458/2002, 1464/1995.

63. Βλ. Γ. Καρούγκαλο, Διεθνείς κανόνες κοινωνικού δικαίου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ό.π., υποσ. 59, σ. 398, ο οποίος υπογραμμίζει ότι, μολονότι ο ισχυρισμός για παράβαση του ΕΚΧ απορρίφθηκε στην εν λόγω υπόθεση για δικονομικούς λόγους, το Δικαστήριο είχε τη δυνατότητα να προβεί αυτεπαγγέλτως σε έλεγχο συμβατότητας της ρύθμισης με τον Χάρτη, προφανώς λόγω της ανώτερης τυπικής ισχύος του τελευταίου.

64. Βλ. Ν. Γαβαλά, Το ΣτΕ ακυρώνει διοικητική πράξη ως αντίθετη με τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, ΕΕργΔ, 16/2011, σ. 1111 επ.

65. Βλ. *Ibidem*, σ. 1113.

66. Βλ. Κ. Χρυσόγονο, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Έκδοση Γ', Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ. 61 επ.

δικαιώματος⁶⁷. Όπως έχουν επισημάνει πάντως διακεκριμένοι διεθνολόγοι, τα δικαιώματα του ανθρώπου που έχουν κατοχυρωθεί κατά τρόπο νομικά άρτιο σε διεθνή κείμενα, επενεργούν άμεσα στις ιδιωτικές σχέσεις χωρίς να χρειάζεται η διαμεσολάβηση γενικών ρητρών και αφηρημένων εννοιών⁶⁸.

2. Κυρώσεις που προβλέπει η ελληνική έννομη τάξη σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του έλληνα νομοθέτη με τις αποφάσεις της ΕΕΚΔ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ανεπιφύλακτα ότι η ελληνική έννομη τάξη αναγνωρίζει το δεσμευτικό χαρακτήρα και την κανονιστικότητα των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει ο ΕΚΧ. Τα ελληνικά δικαστήρια μάλιστα έχουν αναγνωρίσει σε ορισμένες περιπτώσεις όχι μόνο την αυτοεκτελεστότητα των διατάξεων του Χάρτη, αλλά και τη δεσμευτικότητα των αποφάσεων της ΕΕΚΔ. Μένει επομένως να εξεταστεί τι θα συμβεί αν ο έλληνας νομοθέτης δεν εξαλείψει τα μέτρα λιτότητας που έκρινε αντίθετα προς το Χάρτη στις πρόσφατες αποφάσεις της η ΕΕΚΔ και τι δυνατότητες δικαστικής προστασίας θα έχουν σε μια τέτοια περίπτωση τα πρόσωπα που έχουν υποστεί ή θα υποστούν βλάβη από τα μέτρα αυτά.

Όπως διαπιστώθηκε στο πλαίσιο αυτής της μελέτης, οι περισσότερες από τις διατάξεις του Χάρτη, που έχουν παραβιαστεί από τα ελληνικά μέτρα λιτότητας, εμπεριέχουν έναν πυρήνα κανόνων οι οποίοι εφαρμόζονται άμεσα στις σχέσεις εργασίας. Τα πρόσωπα επομένως μπορούν να τις χρησιμοποιήσουν ως νόμιμη βάση για να στηρίξουν αξιώσεις απέναντι στον εργοδότη, απαιτώντας από το δικαστήριο όχι μόνο να κηρύξει ανίσχυρη και ανεφάρμοστη κάθε διάταξη νόμου που είναι αντίθετη προς το περιεχόμενο των διατάξεων αυτών, αλλά και να αναγνωρίσει την ακυρότητα κάθε συμβατικής ρύθμισης που αντιβαίνει στο περιεχόμενο αυτό.

Επειδή, εξάλλου, ο ΕΚΧ εκπληρώνει, όπως προαναφέρθηκε, μια λειτουργία ανάλογη με εκείνη που επιτελούν οι συνταγματικές διατάξεις που

κατοχυρώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα, είναι απαραίτητο να εξεταστεί αν η ελληνική έννομη τάξη διαθέτει μηχανισμούς που να αναγνωρίζουν την ευθύνη της κρατικής εξουσίας για μη υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων ή για υιοθέτηση μέτρων που ματαιώνουν την προστασία που απορρέει από τα δικαιώματα αυτά.

Σύμφωνα με την αντίληψη που κυριαρχούσε παλαιότερα στους κόλπους της ελληνικής έννομης τάξης, η αδράνεια της κρατικής εξουσίας να πάρει θετικά μέτρα για την υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν συνεπάγεται νομικές κυρώσεις. Παράγει μόνο πολιτικές κυρώσεις που υλοποιούνται μέσα από τον πολιτικό έλεγχο και την απώλεια της πολιτικής νομιμοποίησης του νομοθέτη.⁶⁹ Ήδη όμως κατά τη διάρκεια της δεκαετίας 1990 άρχισε να διαμορφώνεται στους κόλπους της ελληνικής νομικής θεωρίας η άποψη ότι το κράτος έχει ευθύνη όταν δεν υλοποιεί τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα⁷⁰. Οι εκπρόσωποι μάλιστα αυτής της άποψης θέλησαν να χρησιμοποιήσουν ως μέσο πίεσης για την υλοποίηση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων του μηχανισμό της αδικοπρακτικής ευθύνης του δημοσίου για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που ρυθμίζεται από το άρθρο 105 ΕιοΝΑΚ⁷¹.

Θα πρέπει εντούτοις να σημειωθεί ότι ενώ η κρατική ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις των δημοσίων οργάνων ήταν πάντοτε αναμφισβήτητη στον τομέα της Διοίκησης, αντίθετα σοβαρές αμφιβολίες υπήρχαν για το αν θα μπορούσε να στοιχειοθετηθεί αδικοπρακτική ευθύνη του δημοσίου για πράξεις της νομοθετικής εξουσίας και ειδικότερα για παραλείψεις των κρατικών οργάνων να νομοθετήσουν⁷². Πράγματι, η νομολογία, ακολου-

69. Βλ. Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Γ, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ. 212, Α. Στεργίου, Η συνταγματική κατοχύρωση της κοινωνικής ασφάλισης, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1994, σ. 256-257, Κ. Χρυσόγону, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, υποσ. 66, σ. 36-36.

70. Βλ. J. Πιροπούλου-Stranga, La responsabilité de l'Etat en tant que législateur, Revue Hellénique de Droit International, 1998, σ. 311 επ., τις ίδιες (éd), La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne, ό.π., υποσ. 16, σ. 458, 470-472. Βλ. επίσης Π. Παυλόπουλο, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, τ. Π, Εκδ., Αντ. Σάκκουλα, 1989, Π. Λαγόςλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 4η εκδ. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σ. 880 επ.

71. Βλ. ειδικότερα, J. Πιροπούλου-Strangas (éd), La protection des droits sociaux fondamentaux, ό.π., υποσ. 16, σ. 470 με πολλές αναφορές στη θεωρία.

72. Βλ. σχετική συζήτηση Π. Παυλόπουλο, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, ό.π., υποσ. 69, σ. 131 επ.

67. Βλ. ΑΠ 2159/2007, Κ. Χρυσόγону, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, ό.π., υποσ. 66, σ. 61, Γ. Κατρούγκαλο, Νομική και πολιτική σημασία της αναθεώρησης του άρθρου 25 του Συντάγματος ΔτΑ, 2001, Χ. Ακριβοπούλου, Η διαπροσωπική ενέργεια των συνταγματικών δικαιωμάτων και η δικαστική προστασία τους, ΔτΑ, 2006, σ. 283 επ.

68. Βλ. Ε. Ρούκουνα, Διεθνής προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, 1995, σ. 27.

θούμενη από τη θεωρία, επιχείρησε να αποκλείσει ρητά, από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 105 ΕισοΝΑΚ, τις νομοθετικές πράξεις του Κοινοβουλίου ή άλλων οργάνων που έχουν νομοθετικές εξουσίες⁷³. Ωστόσο, υπήρχαν από παλιά στους κόλπους της ελληνικής θεωρίας αρκετές κριτικές φωνές που αμφισβητούσαν την ορθότητα αυτής της άποψης και οι οποίες υποστήριζαν ορθά ότι θα πρέπει κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις να γίνει δεκτή η εφαρμογή του άρθρου 105 ΕισοΝΑΚ σε περιπτώσεις προσβολών των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέσω αντισυνταγματικών νόμων. Μπορούμε έτσι να επιβεβαιώσουμε ότι σήμερα τόσο η ελληνική νομολογία, όσο και η θεωρία, δέχονται ότι μπορεί να στοιχειοθετηθεί ευθύνη του κράτους δυνάμει του άρθρου 105 ΕισοΝΑΚ για πράξεις ή παραλείψεις της νομοθετικής εξουσίας όταν από την άσκηση ή μη άσκηση της εξουσίας αυτής γεννάται αντίθεση προς υπερκείμενους και επικρατούντες κανόνες, όπως είναι οι συνταγματικές διατάξεις, οι κυρωθείσες με νόμο διεθνείς συμβάσεις και το δίκαιο της ΕΕ⁷⁴. Ενόψει αυτής της εξέλιξης μπορεί κανείς να υποστηρίξει ανεπιφύλακτα ότι τα πρόσωπα, που έχουν υποστεί ή θα υποστούν στη χώρα μας ζημία εξαιτίας της άρνησης της κρατικής εξουσίας να εξαλείψει τις αντίθετες προς τον ΕΚΧ νομοθετικές ρυθμίσεις, μπορούν να στραφούν κατά του κράτους και να αξιώσουν αποζημίωση δυνάμει της 105 ΕισοΝΑΚ.

Είναι μάλιστα πολύ ενδιαφέρον να αναφέρει κανείς ότι σε μια χώρα, όπως η Γαλλία, που έχει αναπτύξει ιδιαίτερα, μέσω της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων, το μηχανισμό της αδικοπρακτικής ευθύνης του κράτους, οι αγωγές αυ-

τού του είδους γνωρίζουν μεγάλη επιτυχία⁷⁵. Το 2010, για παράδειγμα, το Διοικητικό Δικαστήριο του Μονπελιέ έκανε δεκτή μια αγωγή αποζημίωσης την οποία είχε ασκήσει κατά του κράτους ένας εργοδότης λόγω της ζημίας που είχε υποστεί μετά από την καταδίκη του για απασχόληση προσωπικού, με συμβάσεις πρώτης πρόσληψης (*Contrats de Première Embauche*) οι οποίες, αν και είχαν καθιερωθεί με το άρθρο 8 του ν. 2006-396 της 26ης Μαρτίου 2006, είχαν κριθεί στη συνέχεια αντίθετες προς στη τη Σύμβαση 158 της ΔΟΕ για τις απολύσεις. Το 2007, εξάλλου, το Συμβούλιο της Επικρατείας εξέδωσε μια πολύ σημαντική απόφαση με την οποία μετέβαλε τη νομολογία του σχετικά με την ευθύνη του δημοσίου για πράξεις ή παραλείψεις της νομοθετικής εξουσίας (*responsabilité du fait des lois*), συνάγοντας έννομες συνέπειες από την υποχρέωση του κράτους να σέβεται τις διεθνείς υποχρεώσεις που έχει αναλάβει⁷⁶. Συγκεκριμένα, χάρη στην απόφαση αυτή μπορεί πλέον να στοιχειοθετηθεί στη Γαλλία ευθύνη του κράτους για υιοθέτηση νόμου που κρίθηκε αντίθετος προς τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας και να αποκατασταθεί επομένως η ζημία που υπέστησαν ιδιώτες από την έκδοση του νόμου αυτού χωρίς να χρειάζεται να προβληθεί προηγουμένως ένσταση αντισυνταγματικότητας σε σχέση με μια διοικητική πράξη⁷⁷.

Θα πρέπει μάλιστα να επισημανθεί ότι πέρα από την ευθύνη του κράτους για παράνομες πράξεις ή παραλήψεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, τόσο το γαλλικό, όσο και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο, αναγνωρίζουν επίσης και την εξωσυμβατική ευθύνη του κράτους για σύννομες πράξεις ή παραλείψεις της διοίκησης και των νομοθετικών οργάνων, η οποία έχει ως βάση της την αρχή της ισότητας των πολιτών απέναντι στα δημόσια βάρη (βλ. άρθρο 4 παρ. 5 Σ)⁷⁸. Η δεύτερη

73. Καθοριστική συμβολή στον αποκλεισμό της αδικοπρακτικής ευθύνης του δημοσίου για πράξεις ή παραλήψεις των οργάνων της νομοθετικής εξουσίας, είχε πριν από την έναρξη ισχύος του Αστικού Κώδικα, η διδασκαλία του Β. Οικονομίδη (Εγχειρίδιο πολιτικής δικονομίας, 3η εκδ. 1890, παρ. 65., σ. 203-204) ο οποίος συνόψιζε τις σκέψεις του ως εξής: « Η αποζημίωση προϋποτίθεται αδικία. Αλλ' η νομοθετική εξουσία δεν αδικεί νομοθετούσα». Ο Οικονομίδης επέφερε ωστόσο δύο μετριασμούς σε αυτή την αρχή. Δεχόταν δηλαδή αφενός ότι ο νομοθέτης μπορεί, στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων του, να προβλέψει την καταβολή αποζημίωσης σε εκείνους που βλάπτονται από τις ρυθμίσεις που υιοθετεί. Και, αφετέρου, ότι ευθύνη προς αποζημίωση από τυπικό νόμο μπορεί να δημιουργηθεί όταν προσβάλλεται ένα συνταγματικώς κατοχυρωμένο ατομικό δικαίωμα. Βλ. σχετικά, *Π. Παυλόπουλο*, ό.π., υποο. 69, σ. 141 επ.

74. Βλ. ΑΠ 13/1992, Ελλ.Δνη, 1992, 1432, Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, 2174/1991, Διοικητική Δικαιοσύνη, 1991, 1141, ΣτΕ, 6/2001, 740/2001, 1141/1999, 3587/1997, ΤρΔΕφΑΘ 3216/2009.

75. Βλ. για την εξέλιξη αυτή, *Th. Aubert-Monpeyssen*, Η επίδραση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη στο εσωτερικό δίκαιο: Η αυξημένη αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, ΕΕΑ, 16/2011, σ. 1097 1109.

76. CE 8 fév.2007 (Gardelieu), Rec Lebon, 279522.

77. Κατά το προγενέστερο νομικό καθεστώς αν ο νομοθέτης υιοθετούσε νόμο αντίθετο προς τις διεθνείς του υποχρεώσεις, ο οποίος δεν επρόκειτο να εφαρμοστεί από τα γαλλικά δικαστήρια λόγω αντισυνταγματικότητας, δεν θεωρείτο ότι είχε αδικοπρακτική ευθύνη για υπαίτια και παράνομη συμπεριφορά. Ο διοικητικός δικαστής δεν μπορούσε, με άλλα λόγια, να δικάσει τη νομοθετική εξουσία. Με την απόφαση όμως της 8ης Φεβρουαρίου 2007 το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Γαλλίας μετέβαλε τη νομολογία του αυτή. Βλ. <http://www.blogdroitadministratif.net/tb.php?id=138>.

78. Βλ. Cees van Dam, *European Tort Law*, Oxford University

αυτή μορφή εξωσυμβατικής ευθύνης του δημοσίου, που αναγνωρίστηκε στη Γαλλία το 1938, με τη απόφαση *la Fleurette*⁷⁹, εισήχθη στην ελληνική έννομη τάξη τα τελευταία είκοσι χρόνια χάρη στο έργο της θεωρίας και της νομολογίας του ΣτΕ⁸⁰. Μέσω αυτής μπορεί λ.χ. να καταδικαστεί το κράτος σε αποζημίωση για κυβερνητικές πράξεις ή για την υιοθέτηση ενός νόμου, ο οποίος δεν έχει κηρυχθεί αντισυνταγματικός ή αντίθετος προς τις διεθνείς συμβάσεις που έχει επικυρώσει η χώρα. Πρόκειται, συγκεκριμένα, για ένα είδος αντικειμενικής ευθύνης η οποία επιτρέπει όμως να αποκατασταθούν μόνο οι εξαιρετικού χαρακτήρα, «μη φυσιολογικές» ζημιές που υφίστανται μεμονωμένα άτομα. Δεν αφορά επομένως τις ζημιές μεγάλων ομάδων πληθυσμού όπως εκείνες που προέκυψαν ή θα προκύψουν από τα αντίθετα προς τον ΕΚΧ μέτρα λιτότητας της ελληνικής κυβέρνησης. Οι τελευταίες αυτές ζημιές μπορούν επομένως να αποκατασταθούν μόνο μέσω του μηχανισμού της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, η οποία ρυθμίζεται, όπως προαναφέρθηκε, στην Ελλάδα μέσω του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ.

3. Η εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη σύγκρουση ανάμεσα στα ελληνικά μέτρα λιτότητας και τον ΕΚΧ

Ανοιχτό παραμένει εντούτοις το ερώτημα τι θα συμβεί αν το ελληνικό δημόσιο αντιτάξει σε μια τέτοια δίκη τον ισχυρισμό ότι αναγκάστηκε να υιοθετήσει τα αντίθετα προς τον ΕΚΧ μέτρα λιτότητας για λόγους δημοσίου συμφέροντος και πιο συγκεκριμένα γιατί η οικονομία της χώρας είχε περιέλθει λόγω της κρίσης χρέους σε δεινή θέση και γιατί τα μέτρα αυτά συνιστούσαν στην ουσία συγκεκριμένες υποχρεώσεις που είχε αναλάβει η

χώρα με την υπογραφή του Μνημονίου.

Το πρόβλημα μάλιστα αυτό είναι πολύ πιο σύνθετο αν λάβει κανείς υπόψη δύο παραμέτρους. Πρώτο, το γεγονός ότι τόσο το πρώτο Μνημόνιο όσο και εκείνα που ακολούθησαν, από άτυπες συμφωνίες τύπου *Arrangements*⁸¹, που ήταν στην αρχή, ενσωματώθηκαν στη συνέχεια σε αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁸² και μετατράπηκαν έτσι σε πράξεις του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου. Και, δεύτερο, ότι τα μέτρα λιτότητας, που επέβαλαν στην Ελλάδα τα εν λόγω Μνημόνια, δεν ήρθαν απλώς σε αντίθεση με το ελληνικό Σύνταγμα και με διεθνείς συμβάσεις, που έχει κυρώσει η τελευταία, αλλά προσέκρουσαν επιπλέον και στο ίδιο το πρωτογενές και το δευτερογενές δικαίο της ΕΕ⁸³. Ήρθαν, μεταξύ άλλων, σε σύγκρουση αφενός με διατάξεις της Οδηγίας 78/2000ΕΚ, που απαγορεύει τις διακρίσεις στην απασχόληση οι οποίες βασίζονται σε απαγορευμένα κριτήρια, όπως η ηλικία. Και, αφετέρου, με διατάξεις του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕ), ο οποίος έχει ενσωματωθεί, με το άρθρο 6 παρ.1 ΣΕΕ, στο πρωτογενές ενωσιακό δικαίο και δεσμεύει, δυνάμει του 51 παρ.1 ΧΘΔΕ, τόσο τα θεσμικά και τα λοιπά όργανα της Ένωσης, όσο και τα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν το ενωσιακό δικαίο.

Είναι μάλιστα απαραίτητο να υπογραμμιστεί ότι, μολονότι ο ΕΚΧ, οι οδηγίες της ΕΕ και ο ΧΘΔΕ δεσμεύουν ισότιμα ως πηγές δικαίου τον έλληνα δικαστή, δεν υπάρχει ένα διεθνές κείμενο που να ιεραρχεί αυτές τις πηγές και να επιτρέπει στον τελευταίο να ρυθμίζει με ασφαλή τρόπο τις συγκρούσεις μεταξύ τους.

Το γεγονός βέβαια αυτό δεν έχει εμποδίσει τα ευρωπαϊκά δικαιοδοτικά και οιονεί δικαιοδοτικά όργανα να διακηρύξουν την υπεροχή των διεθνών και υπερεθνικών κανόνων των οποίων την εφαρμογή έχουν αναλάβει να ελέγχουν. Έτσι, η ΕΕΚΔ, δεν παρέλειψε να υπενθυμίσει στα κράτη μέλη της ΕΕ ότι οφείλουν, όταν πρόκειται να θεσπίσουν οδηγίες ή άλλου είδους δεσμευτικά ενωσιακά κείμενα, τα οποία μπορεί να επηρεάσουν τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμόσουν τα δικαιώματα του ΕΚΧ, να λάβουν υπόψη, τόσο κατά τη διαμόρφωση, όσο και κατά την ενσωμάτωση στις έννομες τάξεις τους των ενωσιακών αυτών κειμένων, τις διεθνείς υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει

Press, 2009, σ. 474.

79. Βλ. CE 14 Janvier 1938, Rec. CE, 1938 (SA des produits laitiers La Fleurette).

80. Α. Θεοχαρόπουλος, Η αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους, 1988, Α. Θεοχαρόπουλος, Α. Κονιόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Υφέρπουσα νομολογιακή τάση για αστική ευθύνη της δημόσιας εξουσίας από σύννομη ζημιόγγο υλική ενέργεια, Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, -75 χρόνια, 2004, σ. 629 επ., των ιδίων, Εξελίξεις στο δικαίο της εξωσυμβατικής αστικής ευθύνης της δημόσιας εξουσίας, Τιμητικός τόμος Μ. Σταθόπουλου, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα σ. 713, Α. Γεωργιάδου, Η υπουργική άδεια για αναγκαστική εκτέλεση αλλοδαπού δημοσίου (ΚΠολΔ 923) ως διοικητική πράξη, *Dike international* 2007, 463, ΣτΕ 22/2007, ΣτΕ 2774/1999.

81. Βλ. για τη νομική και πραγματολογική φύση των Μνημονίων, Π. Γκλαβίνη, Το Μνημόνιο της Ελλάδος 2010.

82. Βλ. απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της ΕΕ στην οποία ενσωματώθηκε το πρώτο Μνημόνιο.

83. Βλ. για την αντίθεση των Μνημονίων με το δικαίο το ΧΘΔΕ Ν. Γαβαλά, Αντίθετες στο πρωτογενές δικαίο της ΕΕ οι εργασιακές ρυθμίσεις του Μνημονίου ΙΙ, *ΕΕΔ* 9/2012, σ. 537.

με την επικύρωση του Χάρτη⁸⁴. Βασιζόμενο, από την άλλη μεριά, σε παρόμοιες λίγο πολύ σκέψεις το ΔΕΚ είχε διακηρύξει πριν πολλά χρόνια⁸⁵ την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, προκειμένου να διαφυλάξει την εσωτερική συνοχή της έννομης τάξης που είχε αναλάβει να υπηρετεί.

Ο εθνικός δικαστής αντίθετα δεν βρίσκεται στην ίδια με τα διεθνή και υπερεθνικά δικαιοδοτικά όργανα θέση. Οφείλει εντούτοις να τιθασεύσει τις περι υπεροχής διεκδικήσεις των τελευταίων, προκειμένου να βρει μια λύση στη συγκεκριμένη δικαστηριακή διένεξη που έχει κληθεί να ρυθμίσει. Η στρατηγική εξάλλου, που θα ακολουθήσει ο εθνικός δικαστής δεν είναι δεδομένη. Αυτός μπορεί, είτε να προβεί σε μια ουσιαστική ιεράρχηση των υπό σύγκρουση πηγών, η οποία θα του επιτρέψει να δώσει το προβάδισμα στις πηγές εκείνες που κατοχυρώνουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, είτε να επικαλεστεί την ισχυρότερη δύναμη εξαναγκασμού του ενωσιακού δικαίου⁸⁶ η οποία δικαιολογεί το προβάδισμά του απέναντι στις άλλες διεθνείς και εθνικές δικαιοκτικές πηγές.

Ανεξάρτητα πάντως από τη λύση που θα επιλέξει τελικά ο έλληνας δικαστής, αυτό που είναι σίγουρο ότι θα πρέπει να αποφύγει είναι η προσφυγή του σε άκαμπτους κανόνες ιεραρχίας που οδηγούν σε μηχανιστικές λύσεις⁸⁷. Τα ελληνικά δικαστήρια οφείλουν με άλλα λόγια να αναζητήσουν «συμφιλιωτικές» λύσεις μέσα από το διάλογο

των δικαστών⁸⁸ τον οποίο θα ανοίξουν, θέτοντας προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ. Με τον τρόπο αυτό θα μπορέσουν να εναρμονίσουν τον βαθύτερο στόχο των Μνημονίων, που είναι η διατήρηση της νομιματικής ένωσης, με τη διαφύλαξη του ευρωπαϊκού κοινωνικού κεκτημένου το οποίο εγγυώνται οι διεθνείς, υπερερεθνικοί και εθνικοί νομικοί κανόνες που κατοχυρώνουν τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα και οι οποίοι ισχύουν σε όλα τα κράτη μέλη⁸⁹.

Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον ΕΚΧ, θα μπορούσε να συμβάλλει σημαντικά στη συμφιλίωση αυτή όχι μόνο γιατί θα διεύρυνε θεσμικά το διάλογο των δικαστών, εντάσσοντας την ΕΕΚΔ στο πλαίσιο του, αλλά και γιατί θα εμπλούτιζε, τόσο σε επίπεδο αξιών όσο και σε επίπεδο ουσιαστικών ρυθμίσεων, την κοινωνική ατζέντα της ΕΕ. Μολονότι η πολιτική και οικονομική συγκυρία δεν ευνοούν μια τέτοια εξέλιξη, αυτή δεν παύει να αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο, ικανό να συμβάλλει στην πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης⁹⁰.

84. Βλ. Βλ. *J.F. Akandji-Kombé*, *Réflexions sur l'efficacité de la Charte sociale européenne*, ό.π., υποο. 8.

85. Βλ. ΔΕΚ, Υπόθεση 6/64 *Costa v. Enel*, της 12ης Νοεμβρίου 1964.

86. Βλ. παραπ. § 6.

87. Βλ. *Χ. Δεληγιάννη-Δημητράκου*, *Συγκριτικό δίκαιο και νομικός πλουραλισμός*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σ. 18 επ.

88. Βλ. για την έννοια του διαλόγου των δικαστών και το ρόλο του στο πολυφωνικό περιβάλλον της ΕΕ ως εργαλείου όμορφης αρχών και αξιών και ως μέσου άρσης των συγκρούσεων, *Ε. Πρεβεδούρου*, *Η σχέση εθνικού Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου υπό το πρίσμα του διαλόγου των δικαστών*. Πρακτική απάντηση σε ένα δογματικό ζήτημα, ΕΔΚΑ, 4-5/2010, σ. 18 επ..

89. Βλ. *Δ. Νικηφόρος*, «Memorandum of Supremacy». Μια περίπτωση υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι του ελληνικού συντάγματος, εις Παν/μιο Αθηνών, Τμήμα Νομικής-Παν/μιο Θεσσαλονίκης-Τμήμα Νομικής, Τρίτο κοινό σεμινάριο Συνταγματικού Δικαίου, Βόλος 24 Μαρτίου 2011, σ. 31 επ. constitutionalism.gr/ast/cov/20/2011_2012_11_29_11_34_37.pdf.

90. *Th. Aubert-Monpeyssen*, *Η επίδραση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη στο εσωτερικό δίκαιο: Η αυξημένη αγωγιμότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων*, ΕΕΔ, 16/2011, σ. 1097.

ΚΡΑΤΙΚΑ ΧΡΕΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΑΝΑΓΚΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΓΕΝΤΙΝΗΣ¹

Christina Binder,
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Διεθνούς Δικαίου,
Πανεπιστήμιο Βιέννης

Μετάφραση από την αγγλική γλώσσα
από τον Βασίλη Περγαντή με τη συμβολή του Αριστοτέλη Κωνσταντινίδη

Σύνοψη: Με την οικονομική κρίση στην Αργεντινή το 2001-02, την Ισλανδική χρεοκοπία το

2008 και με την Ελλάδα στα όρια της πτώχευσης, οι οικονομικές και χρηματοπιστωτικές κρίσεις

1. Για περαιτέρω αναφορές, βλ. *C. Binder*, “Necessity Exceptions, the Argentine Crisis and Legitimacy Concerns. Or the Benefits of a Public International Law Approach

to Investment Arbitration”, σε *T. Treves, F. Seatyu, S. Trevisanut* (eds.), *Foreign Investment, International Law and Common Concerns*, Routledge, 2013, σελ. 68-81.

κρατών αρχίζουν, δυστυχώς, να γίνονται ένα σύνθετο φαινόμενο. Η παρακάτω παρουσίαση αναλύει το κατά πόσο ένα κράτος μπορεί να επικαλεστεί την κατάσταση ανάγκης ως λόγο άρσης της ευθύνης του κράτους όταν αντιμετωπίζει μια τέτοια οικονομική κρίση. Στο πλαίσιο αυτό, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις αντικρουόμενες αποφάσεις διεθνών διαιτητικών δικαστηρίων με αρμοδιότητα σε ζητήματα επενδύσεων, οι οποίες εκδόθηκαν με αφορμή την οικονομική κρίση στην Αργεντινή. Κατά συνέπεια, το κείμενο επικεντρώνεται στην προβληματική σχέση ανάμεσα στο εύλογο συμφέρον της Αργεντινής να υιοθετήσει μέτρα διάσωσης και ανάκαμψης της οικονομίας της και τις συνεπαγόμενες παραβιάσεις των δικαιωμάτων των ξένων επενδυτών, όπως αυτά προστατεύονται στις διμερείς επενδυτικές συμφωνίες. Έχοντας ως βάση την επίκληση της κατάστασης ανάγκης από την Αργεντινή, το κείμενο εντοπίζει τα προβλήματα και προτείνει πιθανές λύσεις με έμφαση στο κατά πόσο η επίκληση της κατάστασης ανάγκης είναι δυνατή σε περιπτώσεις οικονομικής κατάρρευσης και εάν προσφέρει λύσεις που ανακουφίζουν το κράτος από το βάρος των χρεών.

1. Εισαγωγή

Σήμερα οι οικονομικές και χρηματοπιστωτικές κρίσεις κρατών μοιάζουν, ατυχώς, να είναι σύνθετο φαινόμενο. Η Ελλάδα είναι στα όρια της πτώχευσης, η Ιρλανδία, η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Ιταλία επίσης αγωνίζονται να αποφύγουν τα χειρότερα. Βασικό χαρακτηριστικό των κρίσεων είναι το διογκούμενο δημόσιο χρέος. Οι πολιτικές διάσωσης για την αντιμετώπιση του οδηγούν στην καταπάτηση ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι βίαιες διαδηλώσεις κατά της μείωσης μισθών και συντάξεων και των απολύσεων δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα έχουν κάνει ιδιαίτερα ορατό τον αντίκτυπο των μέτρων στους πολίτες. Μία άλλη διάσταση – πέρα της αυστηρά εσωτερικής έννομης τάξης – προστίθεται όταν ένα κράτος δεν παραβιάζει τα δικαιώματα των πολιτών του, αλλά τα δικαιώματα των ξένων επενδυτών, ιδιαίτερα όταν αυτά προστατεύονται από το διεθνές δίκαιο. Η συμβολή αυτή επικεντρώνεται σε αυτή την τελευταία πτυχή. Πιο συγκεκριμένα, θα γίνει αναφορά στο παράδειγμα της οικονομικής κρίσης στην Αργεντινή (2001-02), όταν, για την επίλυση της κρίσης, το εν λόγω κράτος ανέστειλε εγγυήσεις που είχε δώσει σε ξένους επενδυτές στη βάση διμερών επενδυτικών συμφωνιών. Οι επενδυτές, αντιμετώπιζομεν την παραβίαση των δικαιωμάτων τους, προσέφυ-

γαν με τη σειρά τους στη διεθνή διαιτησία και μέχρι σήμερα περίπου 40 υποθέσεις έχουν κριθεί σε διεθνή επενδυτικά διαιτητικά δικαστήρια².

Ένα κεντρικό θέμα όλων αυτών των υποθέσεων είναι το κατά πόσο η Αργεντινή μπορούσε να υιοθετήσει μέτρα που παραβιάζαν τα δικαιώματα των επενδυτών για την αντιμετώπιση της έκτακτης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης. Ποια είναι δηλαδή η λεπτή εκείνη γραμμή που χωρίζει τη νόμιμη άσκηση των ρυθμιστικών εξουσιών ενός κράτους για την αντιμετώπιση μίας κρίσης από την αντίθετη προς το διεθνές δίκαιο παρέμβαση επί των ατομικών δικαιωμάτων των επενδυτών; Ή, για να το θέσουμε διαφορετικά, πως μπορεί να επιλυθεί το ζήτημα της διάστασης μεταξύ του συμφέροντος ενός κράτους να αντιμετωπίσει μια έκτακτη ανάγκη και των δικαιωμάτων των επενδυτών;

Η έννοια της κατάστασης ανάγκης παρέχει μία πρώτη απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα. Η Αργεντινή επικαλέστηκε συστηματικά το επιχειρημα της κατάστασης ανάγκης και ισχυρίστηκε ότι τα μέτρα που έλαβε εκπορεύονταν από αυτή την κατάσταση ανάγκης που είχε προκαλέσει η οικονομική κρίση. Μολαταύτα, αυτό το επιχειρημα απέχει πόρρω από το να είναι ξεκάθαρο. Οι αντικρουόμενες αποφάσεις των επενδυτικών δικαστηρίων επί αυτού του θέματος αναδεικνύουν την προβληματική γύρω από την επίκληση της κατάστασης ανάγκης στο πλαίσιο οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κρίσεων. Επιπλέον, όπως θα γίνει φανερό, τα έννομα αποτελέσματα της επιτυχούς επίκλησης της κατάστασης ανάγκης είναι τέτοια ώστε να τίθεται το ζήτημα κατά πόσο αυτή η γραμμή άμυνας ενός κράτους έναντι του προβλήματος της οικονομικής κρίσης και του κρατικού χρέους είναι απαραίτητα η καλύτερη επιλογή.

2. Εννοιολογικές διευκρινίσεις: Διμερείς επενδυτικές συμφωνίες (BITs) και η ρήτρα κατάστασης ανάγκης

Στις αγωγές που κατέθεσαν εναντίον της Αργεντινής, οι επενδυτές ισχυρίστηκαν ότι είχαν παραβιαστεί τα δικαιώματά τους που πήγαζαν από τις διμερείς επενδυτικές συμφωνίες που είχε συνάψει η Αργεντινή με τα κράτη της ιθαγένειάς τους. Παγκοσμίως, υφίστανται πάνω από 2800 τέτοιες συμφωνίες³. Μία τυπική διμερής επενδυτική

2. Βλ. Υποκεφάλαιο 3 της παρούσας μελέτης.

3. UNCTAD (Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Εμπόριο

συμφωνία περιλαμβάνει διατάξεις που στοχεύουν να προσφέρουν ορισμένους κανόνες μεταχείρισης των επενδυτών, όπως η ρήτρα της ίσης και δίκαιης μεταχείρισης, η ρήτρα του μάλλον ευνοούμενου κράτους, προστασία έναντι απαλλοτριώσεων, και δικαίωμα προσφυγής σε μηχανισμούς επίλυσης διαφορών (και ιδιαίτερα σε μηχανισμούς επίλυσης διαφορών κράτους-επενδυτή). Για παράδειγμα, οι επενδυτές συνήθως δεν οφείλουν να εξαντλήσουν τα εσωτερικά ένδικα μέσα προτού τους επιτραπεί να προσφύγουν στα διεθνή επενδυτικά δικαστήρια.

Ενώ οι συμφωνίες αυτές θέτουν σαφείς διεθνείς κανόνες, εξαιρέσεις σε περιπτώσεις οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κρίσεων μπορεί να επιτρέπονται: ορισμένες συμφωνίες εμπεριέχουν εξαιρέσεις σε περιπτώσεις έκτακτων καταστάσεων, όπως το άρθρο XI της διμερούς επενδυτικής συνθήκης μεταξύ της Αργεντινής και των ΗΠΑ⁴ που ορίζει ότι «αυτή η συνθήκη δεν αποκλείει την εφαρμογή από το κάθε συμβαλλόμενο μέρος οιαδήποτε μέτρων απαιτούνται για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης, την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της διεθνούς ειρήνης ή ασφάλειας, ή την προστασία των ζωτικών συμφερόντων ασφαλείας τους». Κατά συνέπεια, ένα κράτος μπορεί να υιοθετήσει μέτρα απαραίτητα για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης ή την προστασία των ζωτικών συμφερόντων ασφαλείας του. Τα μέτρα αυτά δεν θεωρούνται αντίθετα με τις σχετικές διμερείς επενδυτικές συμβάσεις.

Όμως, ακόμα και χωρίς ειδικές συμβατικές ρήτρες, τα κράτη μπορούν να επικαλεστούν την κατάσταση ανάγκης βάσει του γενικού διεθνούς δικαίου ως περίπτωση που αίρει τον άδικο χαρακτήρα της μη εκπλήρωσης των συμβατικών υποχρεώσεών τους. Το άρθρο 25 των Άρθρων της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου για την κρατική ευθύνη⁵ ορίζει τα εξής ως προς τις προϋποθέσεις για

την επίκληση της κατάστασης ανάγκης:

1. Το Κράτος δε δύναται να επικαλεστεί την κατάσταση ανάγκης ως λόγο που αίρει τον άδικο χαρακτήρα μιας πράξεως μη σύμφωνης με διεθνή υποχρέωσή του, εκτός εάν αυτή η πράξη:

α) συνιστά για το Κράτος το μόνο μέσο για τη διαφύλαξη ουσιώδους συμφέροντος από σοβαρό και επικείμενο κίνδυνο, και

β) δεν προκαλεί σοβαρή βλάβη σε ουσιώδες συμφέρον του Κράτους ή των Κρατών έναντι των οποίων υφίσταται η υποχρέωση ή της διεθνούς κοινότητας ως συνόλου.

2. Σε κάθε περίπτωση, το Κράτος δε δύναται να επικαλεστεί την κατάσταση ανάγκης ως λόγο που αίρει τον άδικο χαρακτήρα εάν:

α) η εν λόγω διεθνής υποχρέωση αποκλείει τη δυνατότητα επίκλησης της κατάστασης ανάγκης, ή

β) το Κράτος συνέβαλε στην επέλευση αυτής της καταστάσεως.

Εντούτοις, το άρθρο 25 θέτει μία σειρά αυστηρών προϋποθέσεων για την επίκληση της κατάστασης ανάγκης. Οι πολυάριθμες, λεπτομερείς και στενά ερμηνευόμενες προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά για να είναι δυνατή η επίκληση της κατάστασης ανάγκης. Η μη εκπλήρωση των συμβατικών υποχρεώσεων μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο εφόσον η μη εκπλήρωση είναι ο μόνος τρόπος για το κράτος να προστατέψει τα ουσιώδη συμφέροντά του ενάντια σε «σοβαρό και άμεσο» κίνδυνο. Επιπλέον, η υπό εξέταση συμπεριφορά δε θα πρέπει να προκαλεί σοβαρή βλάβη στα συμφέροντα του κράτους έναντι του οποίου έχουν αναληφθεί οι συμβατικές υποχρεώσεις ή στα συμφέροντα της διεθνούς κοινότητας στο σύνολό της. Ακόμα όμως και αν οι παραπάνω προϋποθέσεις πληρούνται, η επίκληση της κατάστασης ανάγκης δεν επιτρέπεται εάν η διεθνής υποχρέωση που παραβιάστηκε απέκλειε (ρητά ή έμμεσα)

και την Ανάπτυξη), World Investment Report 2011, σελ. 100, προσβάσιμο στο <<http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf>>.

4. Treaty between the United States of America and the Argentine Republic Concerning the Reciprocal Encouragement and Protection of Investments, υπογράφηκε στις 14 Νοεμβρίου 1991 και τέθηκε σε ισχύ στις 20 Οκτωβρίου 1994.

5. Η επίκληση της κατάστασης ανάγκης όπως ρυθμίζεται στο Άρθρο 25 του Σχεδίου Άρθρων της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου για την ευθύνη των κρατών για διεθνώς παράνομες πράξεις, που υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου στην 53η σύνοδό της (2001) και υποβλήθηκε στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης της Επιτροπής που κάλυπτε τις εργασίες της για τη συγκεκριμένη σύνοδο, UN Doc A/56/10 (2001), UN Doc A/RES/56/83

(2001) (εις το εξής: Άρθρα για την κρατική ευθύνη), γίνεται γενικά αποδεκτό ότι κωδικοποιεί διεθνές εθιμικό δίκαιο. Βλ. την απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης (ΔΔΧ) στην υπόθεση *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, decision, 25 September 1997, *ICJ Reports*, 1997, σελ. 7, §51: “The Court considers ... that the state of necessity is a ground recognized by customary international law for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation” [*Το Δικαστήριο θεωρεί... ότι η κατάσταση ανάγκης αναγνωρίζεται από το διεθνές εθιμικό δίκαιο ως λόγος άρσης του άδικου χαρακτήρα μιας πράξης που δεν είναι σύμφωνη με διεθνή υποχρέωση*]. Βλ. επίσης, Διεθνές Δικαστήριο για το Δίκαιο της Θάλασσας, *M/V Saiga (No. 2) Case*, 1 July 1999, *International Legal Materials*, 1999, vol. 38, σελ. 1323, §134; ΔΔΧ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, advisory opinion, 9 July 2004, *ICJ Reports*, 2004, σελ. 194-195, §140.

την επίκληση της κατάστασης ανάγκης, ή όταν το κράτος έχει συμβάλει στη δημιουργία της έκτακτης ανάγκης με τις πράξεις ή τις παραλείψεις του.

Κατά συνέπεια, με βάση το διεθνές δίκαιο τα κράτη διαθέτουν κάποια διακριτική ευχέρεια να λαμβάνουν μέτρα αντιμετώπισης έκτακτων οικονομικών αναγκών. Ένα κράτος μπορεί υπό αυστηρά καθορισμένες προϋποθέσεις να παρεκκλίνει από τις συμβατικές του υποχρεώσεις και να παραβιάσει/προσβάλει τα δικαιώματα των επενδυτών. Εντούτοις, παραμένουν διάφορες αμφιβολίες σχετικά με τον εθνικό κανόνα της κατάστασης ανάγκης (Άρθρο 25 των Άρθρων για την κρατική ευθύνη) και τη σχέση του με τους αντίστοιχους συμβατικούς κανόνες για την κατάσταση ανάγκης (όπως το άρθρο XI της διμερούς επενδυτικής συμφωνίας μεταξύ Αργεντινής και Ηνωμένων Πολιτειών), ιδιαίτερα σε περιπτώσεις οικονομικής κρίσης. Αυτό είναι ιδιαίτερα φανερό στις διαιτητικές υποθέσεις της Αργεντινής που θα εξετάσουμε παρακάτω.

3. Η ένσταση της 'κατάστασης ανάγκης' στις επενδυτικές υποθέσεις εναντίον της Αργεντινής

3.1. Πραγματικά περιστατικά

Το 2001 και 2002 η Αργεντινή βίωσε μία οικονομική κρίση χωρίς προηγούμενο, με πολύ υψηλά επίπεδα ανεργίας και πολλούς υπηκόους της να υφίστανται μεγάλες ζημιές λόγω του παγώματος των παρουσιαστικών στοιχείων τους. Η κατάσταση αυτή οδήγησε σε βίαιες διαμαρτυρίες και διαδηλώσεις. Η Αργεντινή κήρυξε κατάσταση εκτάκτου ανάγκης και πήρε μία σειρά μέτρων για την αποτροπή της οικονομικής και κοινωνικής κατάρρευσης. Για παράδειγμα, η κυβέρνηση κατήργησε την ισοτιμία του Αμερικανικού Δολαρίου με το Αργεντινικό Πέσο. Τα μέτρα αυτά έθιξαν τους ξένους επενδυτές οι οποίοι αναγκάστηκαν να επιστρέψουν τους δασμούς από τους πελάτες τους σε Πέσο, το οποίο υφίστατο διαρκή υποτίμηση⁶. Απαντώντας στις αγωγές εναντίον της από επενδυτές που προσέφυγαν σε διαιτησία σε μία προσπάθεια να αποζημιωθούν για τη ζημία που υπέστησαν, η Αργεντινή επικαλέστηκε σταθερά το επιχείρημα ότι τα μέτρα υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση

6. Βλ. Freshfields Bruckhaus Deringer, Annual Report 2002, που αναφέρεται από L. Peterson, "Bilateral Investment Treaties and Development Policy-Making", *International Institute for Sustainable Development*, 2004, σελ. 18.

μίας εθνικής κρίσης, μίας κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Η νομική βάση αυτού του επιχειρήματος ήταν διττή: αφενός η δυνατότητα επίκλησης κατάστασης ανάγκης με βάση το διεθνές εθνικό δίκαιο (όπως αντανακλάται στο Άρθρο 25 των Άρθρων για την κρατική ευθύνη) και αφετέρου οι ρήτρες στις διμερείς επενδυτικές συμφωνίες που προέβλεπαν εξαιρέσεις για έκτακτους λόγους. Οι αποφάσεις των διαιτητικών δικαστηρίων επ'αυτών των ζητημάτων ήταν αποκλίνουσες και μαρτυρούν τα προβλήματα γύρω από την επίκληση της κατάστασης ανάγκης όταν τα κράτη αντιμετωπίζουν έκτακτα οικονομικά προβλήματα.

3.2. Στοιχεία της κατάστασης ανάγκης στις υποθέσεις εναντίον της Αργεντινής

Πολλές από τις 12 υποθέσεις που έχουν αποφασιστεί μέχρι σήμερα⁷ βασίστηκαν στη διμερή

7. Οι υποθέσεις που έχουν ως σήμερα αποφασιστεί είναι δέκα υποθέσεις στα πλαίσια του Διεθνούς Κέντρου για την Επίλυση Επενδυτικών Διαφορών (ICSID): *CMS Gas Transmission Company v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/01/8, Award, 12 May 2005, *ILM*, 2005, vol. 44, σελ. 1205· *LG&E Energy Corp., LG&E Capital Corp., LG&E International Inc. v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/02/1, Decision on Liability, 3 October 2006· *Enron Corporation Ponderosa Assets L.P. v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/01/3, Award, 22 May 2007· *Sempra Energy International v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/02/16, Award, 28 September 2007· *Continental Casualty Company v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/03/9, Award, 5 September 2008· *Metapar S.A. and Buen Aire S.A. v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/03/5, Award, 6 June 2008 (στη συγκεκριμένη υπόθεση το διαιτητικό όργανο δε θεώρησε ότι ήταν απαραίτητο να εξετάσει τα επιμέρους στοιχεία του ισχυρισμού της Αργεντινής περί κατάστασης ανάγκης λεπτομερώς επειδή οι ενάγοντες δεν μπορούσαν να αποδείξουν σε κάθε περίπτωση ότι οι επενδύσεις τους είχαν επηρεαστεί αρνητικά από τα μέτρα της Αργεντινής, ό.π., §211)· *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona SA, and Vivendi Universal SA v. The Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/03/19, Decision on Liability, 30 July 2010· *Total S.A. v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/04/1, Decision on Liability, 27 December 2010· *Impregilo S.p.A. v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/07/17, Award, 21 June 2011· *El Paso Energy International Company v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/03/15, Award, 31 October 2011, καθώς και δύο υποθέσεις στα πλαίσια της Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για το Διεθνές Εμπορικό Δίκαιο (UNCITRAL): *BG Group Plc v. Republic of Argentina*, UNCITRAL, Final Award, 24 December 2007· *National Grid plc v. The Argentine Republic*, Award, 3 November 2008. Επιπλέον, τέσσερις αποφάσεις ακύρωσης διαιτητικών αποφάσεων έχουν εκδοθεί ως σήμερα: *CMS Gas Transmission Company v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/01/8, Decision of the Ad Hoc Committee on the Application of Annulment of the Argentine Republic, 25 September 2007· *Sempra Energy International v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/02/16, Decision on the

επενδυτική συμφωνία του 1991 ανάμεσα στην Αργεντινή και τις ΗΠΑ⁸, ενώ όλες αφορούσαν τα ίδια έκτακτα μέτρα που έλαβε η κυβέρνηση της Αργεντινής μετά το 2000. Παρά τις ομοιότητες αυτές, τα διαιτητικά δικαστήρια έφτασαν σε ουσιωδώς διαφορετικά συμπεράσματα και σε διαφορετικές κρίσεις επί των ουσιαστικών ζητημάτων. Σε δύο υποθέσεις (τις *LG&E* και *Continental Casualty*), τα διαιτητικά δικαστήρια δέχτηκαν την επίκληση από την Αργεντινή της κατάστασης ανάγκης και έκριναν ότι η οικονομική κρίση αποτελούσε κατάσταση ανάγκης που ήρε τον άδικο χαρακτήρα των παραβιάσεων των διμερών επενδυτικών συμφωνιών. Εν αντιθέσει, τα άλλα διαιτητικά δικαστήρια εκτίμησαν ότι η κατάσταση στην Αργεντινή δεν μπορούσε να δικαιολογήσει την αθέτηση των υποχρεώσεων που απέρρεαν από τις διμερείς επενδυτικές συνθήκες και έκριναν ότι η Αργεντινή είχε παραβιάσει τις υποχρεώσεις της.

Τα διαιτητικά δικαστήρια υιοθέτησαν, μάλιστα, διαφορετικές απόψεις σχετικά με τις προϋποθέσεις επίκλησης της κατάστασης ανάγκης. Εν πρώτοις, αυτό έγινε σε σχέση με την προϋπόθεση τα μέτρα να αποτελούν «το μόνο τρόπο» που θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει η Αργεντινή για την αντιμετώπιση της κρίσης. Στην υπόθεση *CMS* το Δικαστήριο έκρινε ότι η Αργεντινή είχε τη δυνατότητα επιλογής άλλων μέτρων και για αυτό το λόγο αρνήθηκε ότι συνέτρεχε η κατάσταση ανάγκης⁹. Αντίθετα, στην υπόθεση *LG&E*, το διαιτητικό δικαστήριο ισχυρίστηκε ότι ήταν αναγκαία μία οικονομική απάντηση εκ μέρους της Αργεντι-

νής και δικαιολόγησε τα μέτρα¹⁰. Στην υπόθεση *Continental Casualty*, το Δικαστήριο πάλι επέλεξε διαφορετική προσέγγιση κρίνοντας ότι ακόμη και μία διαφορετική οικονομική πολιτική δε θα επέφερε βελτίωση της θέσης του ενάγοντα¹¹. Οι διαφορετικοί ισχυρισμοί των διαιτητικών δικαστηρίων μαρτυρούν τις προκλήσεις που παρουσιάζονται στην προσπάθεια εκτίμησης του κατά πόσο τα μέτρα αποτελούσαν «το μόνο τρόπο» για την αντιμετώπιση της κρίσης.

Παρομοίως, η νομολογία των διαφόρων διαιτητικών δικαστηρίων αναδεικνύει την προβληματική ως προς την εκτίμηση του κατά πόσο ένα κράτος «συνέβαλε» στη δημιουργία της κατάστασης ανάγκης, καθώς προϋπόθεση επίκλησης της κατάστασης ανάγκης είναι το κράτος να μην έχει συμβάλει στη δημιουργία της. Και σε αυτό το σημείο, τα δικαστήρια διαφώνησαν μεταξύ τους. Στις υποθέσεις *CMS*, *Enron*, *Sempra* και *National Grid*, τα Δικαστήρια απέρριψαν τον ισχυρισμό της Αργεντινής περί κατάστασης ανάγκης βασιζόμενα κυρίως στο επιχειρήμα ότι η συμβολή της Αργεντινής στη δημιουργία της κρίσης ήταν ουσιώδης¹². Αντίθετα, στην υπόθεση *LG&E*, το Δικαστήριο εκτίμησε ότι δεν υπήρχαν «σοβαρές αποδείξεις στα πρακτικά ότι η Αργεντινή συνέβαλε στην κρίση που οδήγησε στην κατάσταση ανάγκης»¹³. Ομοίως, το Δικαστήριο στην υπόθεση *Continental Casualty*, απέρριψε τον ισχυρισμό των εναγόντων ότι η Αργεντινή είχε συμβάλει στην έκτακτη ανάγκη με τρόπο που απέκλειε την επίκλησή της και πρόσθεσε ότι η οικονομική πολιτική της Αργεντινής είχε τύχει εγκωμιαστικών σχολίων από ξένους ειδήμονες και είχε προηγουμένως ωφελήσει τη χώρα¹⁴.

Argentine Republic's Application of Annulment of the Award, 29 June 2010· *Enron Corporation and Ponderosa Assets LP v. Argentine Republic*, ICSID Case No ARB/01/3, Decision of the *Ad Hoc* Committee on the Application of Annulment of the Argentine Republic, 30 July 2010· *Continental Casualty Company v. The Argentine Republic*, ICSID Case No ARB/03/9, Decision on the Application for Partial Annulment of the Award by of the Argentine Republic, 16 September 2011 (με τις αποφάσεις *Enron* και *Sempra* να έχουν μετέπειτα ακυρωθεί).

8. Δύο από τις υποθέσεις που έχουν κριθεί (*BG* και *National Grid*) βασίζονταν στην διμερή επενδυτική συμφωνία της Αργεντινής με το Ηνωμένο Βασίλειο του 1990. Η *Metalpar* βασίζονταν στην διμερή επενδυτική συμφωνία μεταξύ Αργεντινής και Χιλής του 1995. Οι *Suez* και *Total* βασίζονταν στην διμερή επενδυτική συμφωνία μεταξύ Αργεντινής και Γαλλίας του 1991, και η *Impregilo* στην αντίστοιχη συμφωνία της Αργεντινής με την Ιταλία του 1998. Για μία λίστα των σχετικών διμερών επενδυτικών συμφωνιών, βλ. <http://www.italaw.com/investment-treaties>.

9. *CMS*, ό.π., §§323-24. Με το ίδιο σκεπτικό, βλ. και τις *Enron*, ό.π., §309 και *Sempra*, ό.π., §350.

10. *LG&E*, ό.π., §257.

11. *Continental Casualty*, ό.π., §230.

12. Στην υπόθεση *CMS* το δικαστήριο έκρινε, για παράδειγμα, ότι: "...government policies and their shortcomings significantly contributed to the crisis and the emergency and while exogenous factors did fuel additional difficulties they do not exempt the Respondent from its responsibility in the matter" [οι κυβερνητικές πολιτικές και οι αδυναμίες τους ονέβαλαν σημαντικά στην κρίση και στις έκτακτες περιστάσεις και ενώ εξωγενείς παράγοντες πράγματι δημιούργησαν περαιτέρω δυσκολίες, δεν επαρκούν για να απαλλάξουν τον εναγόμενο από την ευθύνη του]; *CMS*, ό.π., §329. Βλ. επίσης *Enron*, ό.π., §§311-12; *Sempra*, ό.π., §§353-54; *National Grid*, ό.π., §262.

13. «No serious evidence in the record that Argentina contributed to the crisis resulting in the state of necessity»; *LG&E*, ό.π., §257. Εντούτοις, το δικαστήριο στην υπόθεση *LG&E* έφτασε σε αυτό το συμπέρασμα βασιζόμενο μόνο σε έναν αμφισβητούμενο κανόνα περί του βάρους αποδείξεως που μετέφερε όλο το σχετικό βάρος στον ενάγοντα.

14. *Continental Casualty*, ό.π., §§234-36. Στην υπόθεση *BG*, το

Ένα άλλο σημείο διαφωνίας αφορούσε τη σχέση ανάμεσα στην ένσταση της κατάστασης ανάγκης που προβλέπεται στο διεθνές εθιμικό δίκαιο και στη δυνατότητα αθέτησης μίας συμφωνίας στη βάση των εξαιρέσεων που προβλέπει η ίδια η συμφωνία. Και πάλι, τα διάφορα διαιτητικά δικαστήρια εξέδωσαν διαφορετικές αποφάσεις. Κάποια από αυτά (*CMS*, *Sempra* και *Enron*) υιοθέτησαν την «ερμηνευτική προσέγγιση» αντικαθιστώντας έτσι de facto τη συμβατική εξαίρεση με το Άρθρο 25 των *Άρθρων για την κρατική ευθύνη*¹⁵. Αυτή η προσέγγιση επικρίθηκε σφοδρά από τις επιτροπές ακύρωσης των αποφάσεων *CMS* και *Sempra*, οι οποίες προτίμησαν, κατά τη γνώμη μας ορθά, ένα τεστ δύο βημάτων¹⁶. Σύμφωνα με αυτό, πρέπει πρώτα να εξετασθεί εάν η συμβατική ρήτρα εξαίρεσης λόγω έκτακτων περιστάσεων εφαρμόζεται. Εάν ναι, δεν υπάρχει λόγος επικλήσης του Άρθρου 25 των *Άρθρων για την κρατική ευθύνη* γιατί δεν υπάρχει καν εμφανής παραβίαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη διμερή επενδυτική συμφωνία. Κατά συνέπεια, μόνο όταν η συμβατική ρήτρα δεν μπορεί να εφαρμοστεί το Άρθρο 25 αποκτά σημασία στην εξέταση του κατά πόσο η εκ πρώτης όψεως παραβίαση των συμβατικών υποχρεώσεων μπορεί να δικαιολογηθεί. Οι δύο αυτές προσεγγίσεις οδήγησαν στην εφαρμογή και διαφορετικών κριτηρίων: είτε της συμβατικής ρήτρας εξαίρεσης λόγω έκτακτων περιστάσεων είτε του εθιμικού κανόνα περί κατάστασης ανάγκης.

Συνολικά, οι διαφοροποιημένες προσεγγίσεις είχαν ως αποτέλεσμα ουσιαστικά διαφορετικές αποφάσεις. Τα επενδυτικά δικαστήρια κατέληξαν σε αντίθετα συμπεράσματα ως προς τα εάν η Αργεντινή μπορούσε να δικαιολογήσει τα μέτρα που έλαβε με αναφορά στην κατάσταση ανάγκης, καθώς και ως προς τις προϋποθέσεις εφαρμογής της κατάστασης ανάγκης.

4. Προβλήματα σχετικά με την επίκληση της κατάστασης ανάγκης σε περιπτώσεις οικονομικής

δικαστήριο δεν εξέτασε το ζήτημα σε βάθος.

15. *CMS*, ό.π., §§308 και 374; *Enron*, ό.π., §333; *Sempra*, ό.π., §§378 και 388. Βλ. πιο λεπτομερώς C. Binder, "Changed Circumstances in Investment Law. Interfaces between the Law of Treaties and the Law of State Responsibility with special Focus on the Argentine Crisis", σε C. Binder *et al.* (eds), *International Investment Law in the 21st Century. Essays in Honour of Christoph Schreuer*, Oxford: Oxford University Press, 2009, σελ. 608.

16. See *CMS, Decision on Annulment*, ό.π., §§119 επ.; *Sempra, Decision on Annulment*, ό.π., §§186 επ. Βλ. και *BG*, ό.π., §§382 επ.; *Continental Casualty*, ό.π., §162 επ.

κρίσης, όπως διαφάνηκαν στις υποθέσεις εναντίον της Αργεντινής

Τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στις υποθέσεις εναντίον της Αργεντινής σχετίζονται με διαφορετικά επίπεδα εφαρμογής της ένστασης της κατάστασης ανάγκης.

4.1 Προβληματικά στοιχεία στο Άρθρο 25 των Άρθρων της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου για την Κρατική Ευθύνη

Ένα πρώτο πρόβλημα αφορά στις προϋποθέσεις της ένστασης της κατάστασης ανάγκης (στη βάση του Άρθρου 25 των *Άρθρων για την κρατική ευθύνη*, που αντανακλά εθιμικό δίκαιο) όταν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις οικονομικής κρίσης. Οι πιο σημαντικές προϋποθέσεις είναι δύο: α) το κράτος να μην έχει συμβάλει στην κατάσταση ανάγκης την οποία επικαλείται, και β) τα μέτρα που αναγκάζεται να λάβει κατά παράβαση διεθνών υποχρεώσεων να είναι ο μόνος τρόπος εξόδου από την κρίση. Σε περιπτώσεις πολύπλοκων κρίσεων, όπως είναι οι οικονομικές και χρηματοπιστωτικές κρίσεις, υπάρχουν πάντοτε τόσο εσωτερικοί παράγοντες (η εσωτερική οικονομική πολιτική ενός κράτους) όσο και εξωγενείς (διεθνείς οικονομικές εξελίξεις) που προκαλούν την κρίση. Συνεπώς, εάν η πρώτη προϋπόθεση ερμηνευτεί συσταλτικά, θα είναι εξαιρετικά δύσκολο για ένα κράτος να μπορέσει να βασιστεί επιτυχώς στην ένσταση της κατάστασης ανάγκης, δεδομένου ότι η οικονομική πολιτική του πιθανότατα θα έχει συμβάλει στην οικονομική κρίση που διέρχεται. Μία τέτοια κατάσταση δεν είναι ικανοποιητική. Αντίστοιχα, η δεύτερη προϋπόθεση εφαρμογής της κατάστασης ανάγκης, ότι δηλαδή τα μέτρα που αναγκάζεται να λάβει το κράτος πρέπει να είναι «τα μόνα μέσα» αντιμετώπισης της κρίσης, είναι εξαιρετικά δύσκολο να πληρούνται, καθώς συνήθως υπάρχουν πάντα περισσότεροι του ενός τρόποι εξόδου από μία οικονομική κρίση. Κατά συνέπεια, το Άρθρο 25 φαίνεται σχεδόν απίθανο να τύχει εφαρμογής, όπως μαρτυρούν και οι υποθέσεις της Αργεντινής. Η κρίση στην Αργεντινή υπήρξε κατεξοχήν μία περίπτωση οικονομικής κρίσης όπου το κράτος έπρεπε να λάβει μέτρα για να αποτρέψει την κατάρρευσή του. Σε κάθε περίπτωση όμως, η πλειοψηφία των δικαστηρίων – 10 στις 12 υποθέσεις που έχουν κριθεί ως σήμερα – απέρριψαν τον ισχυρισμό της κατάστασης ανάγκης που επικαλούνταν η Αργεντινή.

4.2. Νομικές συνέπειες επιτυχούς επίκλησης της κατάστασης ανάγκης

Ακόμη, όμως, και αν ένα κράτος επικαλεστεί επιτυχώς την ένσταση της κατάστασης ανάγκης, η χρησιμότητα είναι μικρή. Το Άρθρο 27 των Άρθρων για την κρατική ευθύνη, που κωδικοποιεί εθιμικό δίκαιο, ορίζει ξεκάθαρα τις συνέπειες της επίκλησης της κατάστασης ανάγκης. Συγκεκριμένα, η επίκληση προσφέρει προσωρινή μόνο ανακούφιση αναστέλλοντας το άδικο/παράνομο της μη καταβολής των οφειλομένων, αλλά δεν απαλλάσσει το κράτος από την αρχική του υποχρέωση που απορρέει από τις επενδυτικές συμφωνίες¹⁷. Οι αποφάσεις των διεθνών δικαστηρίων έρχονται προς επίρρωση του προσωρινού χαρακτήρα και αποτελέσματος της ένστασης της κατάστασης ανάγκης, όπως επιβεβαίωσε ξεκάθαρα, για παράδειγμα, το

17. Το Άρθρο 27 των Άρθρων για την κρατική ευθύνη περιγράφει συνοπτικά τον προσωρινό χαρακτήρα των περιστάσεων που αίρουν τον άδικο/παράνομο χαρακτήρα ως εξής: «Η επίκληση περιστάσεων που αίρει τον άδικο χαρακτήρα σύμφωνα με το παρόν Κεφάλαιο, δεν θίγει: α) τον σεβασμό της εν λόγω υποχρέωσης εάν, και στο μέτρο που, η περίσταση που αίρει τον παράνομο χαρακτήρα δεν υφίσταται πλέον...». Ο Σχολιασμός της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου (Commentaries to the Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001)”, σε *Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), “Article 27”, §2* (εις το εξής, *Σχολιασμός της ΕΔΔ*), επιβεβαιώνει τον προσωρινό χαρακτήρα: “Paragraph (a) of article 27 addresses the question of what happens when a condition preventing compliance with an obligation no longer exists or gradually ceases to operate. It makes clear that Chapter V has merely preclusive effect. When and to the extent that a circumstance precluding wrongfulness ceases [...] The obligation in question (assuming it is still in force) will again have to be complied with [...]” [*Η παράγραφος α) του Άρθρου 27 αντιμετωπίζει το ερώτημα του τι συμβαίνει όταν μία κατάσταση που εμποδίζει τον σεβασμό μιας υποχρέωσης δεν υφίσταται πλέον ή σταδιακά παύει να ισχύει. Η παράγραφος ορίζει ξεκάθαρα ότι το Κεφάλαιο V έχει αυστηρά προσωρινό αποτέλεσμα. Όταν και στο βαθμό που η περίσταση που αίρει τον άδικο χαρακτήρα παύει... η υποχρέωση την οποία αφορά (εφόσον είναι ακόμα εν ισχύ) θα πρέπει να γίνει ξανά σεβαστή*]. Βλ. και S. Szurek, “The notion of circumstances precluding wrongfulness”, σε J. Crawford/A. Pellet/S. Olleson (eds), *The Law of International Responsibility* (Oxford, OUP, 2010) σελ. 427 επ., 434: “These circumstances [precluding wrongfulness] authorize the temporary non-observance of the rule or non-performance of obligations, but the non-observance or non-performance is no longer acceptable once the reasons which justified it cease to exist” [*Αυτές οι περιστάσεις επιτρέπουν την προσωρινή μη τήρηση του κανόνα ή μη εκπλήρωση της υποχρέωσης, όμως η μη τήρηση ή μη εκπλήρωση δεν γίνεται πλέον δεκτή όταν οι λόγοι που την δικαιολογούσαν παύουν να υφίστανται*].

ΔΔΧ στην υπόθεση *Gabčíkovo-Nagymaros*¹⁸. Κατά συνέπεια, η επίκλησή της έχει μικρή μόνο αξία για τα χρεωμένα κράτη που επιθυμούν επιστροφή στην οικονομική βιωσιμότητα.

Επιπλέον, το κράτος θα πρέπει να καταβάλει αποζημίωση για τη ζημία που προέκυψε από τα μέτρα που έλαβε για την αντιμετώπιση της κρίσης, όπως η υποτίμηση του νομίσματος ή το κούρεμα των ομολογιών βασιζόμενο στην κατάσταση ανάγκης. Παρόλο που το άρθρο 27 των Άρθρων ΕΔΔ για την κρατική ευθύνη επιφυλάσσεται ως προς περαιτέρω συνέπειες (*non-prejudice clause*) και δεν ρυθμίζει οριστικά το κατά πόσο θα πρέπει να καταβληθεί αποζημίωση¹⁹, η υποχρέωση καταβολής της γίνεται γενικά αποδεκτή στη βιβλιογραφία²⁰ και απορρέει επίσης από τη σχετική πρακτι-

18. Το ΔΔΧ τόνισε, όταν εξέταζε τον ισχυρισμό της Ουγγαρίας ότι ο άδικος/παράνομος χαρακτήρας της συμπεριφοράς της ως προς τη διακοπή των εργασιών για την κατασκευή του φράγματος δικαιολογούνταν λόγω της κατάστασης ανάγκης, ότι “as soon as the state of necessity ceases to exist, the duty to comply with treaty obligations revives” [*μόλις η κατάσταση ανάγκης παύσει να υφίσταται, η υποχρέωση συμμόρφωσης με τις συμβατικές υποχρεώσεις επανέρχεται*]; *Gabčíkovo-Nagymaros*, ό.π., σελ. 63, §101. Βλ. και *Rainbow Warrior* (New Zealand v France), 30 April 1990, 20 *RIAA* σελ. 217 επ., 254.

19. Το Άρθρο 27 των Άρθρων για την κρατική ευθύνη ορίζει ότι «η επίκληση περιστάσεων που αίρει τον άδικο χαρακτήρα σύμφωνα με το παρόν Κεφάλαιο δεν θίγει...β) το ζήτημα της αποζημίωσης για οποιαδήποτε πραγματική ζημία προκλήθηκε από την εν λόγω πράξη» [“The invocation of a circumstance precluding wrongfulness in accordance with this chapter is without prejudice to:... (b) the question of compensation for any material loss caused by the act in question”].

20. T. Christakis, “Nécessité n’a pas de loi? ”, σε Société Française pour le Droit International (ed), *Colloque de Grenoble. La nécessité en droit international* (Paris, Pedone, 2007) σελ. 11 επ., 34 επ. Σύμφωνα με τον Christakis: “ [...] il y a un prix à payer pour l’Etat qui choisit de violer les droits d’un Etat tiers pour conjurer un danger qui menace ses propres intérêts. [...] Si, en revanche, l’Etat lésé est « innocent », le Juge peut, en fonction de la situation, décider de maintenir en partie une obligation de réparation ne retenant l’excuse de l’état de nécessité comme une simple circonstance atténuante.” [*το κράτος που επέλεξε να παραβιάσει τα δικαιώματα ενός τρίτου κράτους για να αντιμετωπίσει έναν κίνδυνο που απειλούσε τα δικά του συμφέροντα θα πληρώσει το τίμημα... Αν, αντίθετα, το κράτος που υπέστη τη ζημία είναι ‘αθώο’ (δε συνέβαλε σε αυτήν), ο δικαστής μπορεί, ανάλογα με τις περιστάσεις, να αποφασίσει να διατηρήσει ως ένα βαθμό την υποχρέωση αποζημίωσης και να μην κάνει δεκτό τον ισχυρισμό της κατάστασης ανάγκης παρά μόνο ως μία περίσταση που μειώνει την αποζημίωση που οφείλεται*] (ό.π., σελ. 54). Βλ. και S. Szurek, ό.π., σελ. 436. Γενικά υπέρ της αποζημίωσης είναι και οι R. Dolzer/C. Schreuer, *Principles of International Investment Law* (Oxford, OUP, 2nd ed. 2012), σελ. 186; A. Bjorklund, “Emergency Exceptions: State of Necessity and Force Majeure”, σε P. Muchlinski et al (eds), *Oxford Handbook of International Investment Law* (Oxford,

κή των κρατών και τη νομολογία²¹. Είναι αλήθεια, ωστόσο, ότι σύμφωνα με το άρθρο 27 το ποσό της αποζημίωσης περιορίζεται στη ζημία που έχει ήδη προκληθεί²² και δεν εκτείνεται σε διαφυγόντα κέρδη, όπως θα συνέβαινε σε περίπτωση παραβίασης διεθνούς υποχρέωσης χωρίς επιτυχή επίκληση της κατάστασης ανάγκης²³. Επίσης, η αποζημίωση θα οφείλεται μετά το πέρας της έκτακτης κατάστασης που δημιούργησε η οικονομική κρίση και μόνο από τότε θα αρχίσουν να προσμετρώνται οι τόκοι²⁴. Ωστόσο, παρά τα πλεονεκτήματα αυτά,

η επιτυχής επίκληση της κατάστασης ανάγκης παραμένει ένα ατελές μέσο για την αντιμετώπιση από ένα κράτος μίας έκτακτης οικονομικής κρίσης, λόγω της προσωρινής ανακούφισης και της – έστω μειωμένης – υποχρέωσης αποζημίωσης.

4.3 Προβλήματα που σχετίζονται με τις ρήτρες εξαιρέσεως που προβλέπουν οι επενδυτικές συμφωνίες

Ένα περαιτέρω ζήτημα σχετίζεται με τις ρήτρες εξαιρέσεως που προβλέπονται στις διμερείς επενδυτικές συμφωνίες και στο συχνά ασαφές και ευρέως διατυπωμένο λεκτικό τους²⁵. Για παράδειγμα, το Άρθρο XI της διμερούς επενδυτικής συμφωνίας ανάμεσα στις ΗΠΑ και την Αργεντινή αναφέρεται γενικά σε «δημόσιες έκτακτες περιστάσεις» [*public emergencies*] και σε «ουσιώδη συμφέροντα ασφάλειας» [*essential security interests*] που αφήνουν ερμηνευτικά περιθώρια και αρκετή ελευθερία στα διαιτητικά δικαστήρια κατά την ερμηνεία του άρθρου.

Αυτή η αόριστη διατύπωση των συμβατικών ρητρών εξαιρέσεως καθιστάται ακόμη πιο προβληματική ενόψει του στενού/ειδικού αντικειμένου και σκοπού των περισσότερων διμερών επενδυτικών συμφωνιών, που αποσκοπούν πρωτίστως στην προστασία των δικαιωμάτων των επενδυτών. Για παράδειγμα, το προοίμιο της επενδυτικής συμφωνίας ανάμεσα στις ΗΠΑ και την Αργεντινή αναφέρεται σε ένα «σταθερό πλαίσιο επενδύσεων» και επακόλουθα περιορίζει τη δυνατότητα να ληφθούν υπόψη τα εύλογα συμφέροντα του κράτους. Έτσι, όταν τα διαιτητικά δικαστήρια καλούνται να ερμηνεύσουν τέτοιες αόριστες ρήτρες εξαιρέσεως με γνώμονα το αντικείμενο και το σκοπό των διμερών επενδυτικών συμφωνιών (όπως προβλέπει η Σύμβαση της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών), τα εύλογα και νόμιμα συμφέροντα των κρατών κατά τη λήψη έκτακτων μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης κινδυνεύουν να μη ληφθούν

ΟΥΡ, 2008) σελ. 459 επ., 510 επ.

21. *Company General of the Orinoco Case*, 31 July 1905, X RIAA, 184. Παρότι χαρακτηρίστηκε ‘ανωτέρα βία’, τα ουσιαστικά στοιχεία αυτής της ένστασης είναι μάλλον αυτά της κατάστασης ανάγκης: “It [the Government of Venezuela] considered the peril superior to the obligation and substituted therefore the duty of compensation.” [*η κυβέρνηση της Βενεζουέλα εκτίμησε ότι ο κίνδυνος ήταν πιο σημαντικός από την υποχρέωση και υποκατέστησε λοιπόν την υποχρέωση αποζημίωσης*] (ό.π., σελ. 280). Η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου σχολιάζει την παραπάνω απόφαση ως εξής: “[The Umpire] ruled that, in the exceptional circumstance of the case, it was lawful under international law [...] to rescind the concessions, although he agreed that the company was entitled to compensation for the consequences of an act which had been internationally lawful.” [*Ο διαιτητής έκρινε ότι, λόγω των εξαιρετικών περιστάσεων της υπόθεσης, ήταν νόμιμο με βάση το διεθνές δικαιο... να ανακαλέσει τα παραχωρηθέντα προνόμια, παράλο που συμφώνησε με την εταιρία ότι η τελευταία είχε δικαίωμα σε αποζημίωση για τις συνέπειες μίας πράξης που ήταν σύμφωνη με το διεθνές δικαιο*] (Report of the ILC, 32nd Session, (1980) YBILC, vol II(2), σελ. 40, §17). Βλ. και *Properties of Bulgarian Minorities in Greece case* (1926) SDN, JO, 7e année, No 2, February 1926, Annex σελ. 815, και τη σχετική αναφορά σε Ago, Addendum to Eighth Report on State Responsibility by Mr. Roberto Ago, UN Doc A/CN.4/318/ADD.5-7, in (1979) YBILC, vol II/1, σελ. 53, §115.
22. Σύμφωνα με τον Σχολιασμό της ΕΔΔ: “[...] Article 27 concerns only the adjustment of losses that may occur when a party relies on a circumstance covered by Chapter V” [*Το άρθρο 27 αφορά μόνο στη προσαρμογή της ζημιών που μπορεί να προκληθούν όταν ένα μέρος βασισθεί σε μία από τις περιστάσεις του Κεφαλαίου V*] (ILC Commentary, ό.π., σελ 211 (§4)).
23. Βλ. το σχετικό Άρθρο 36 των Άρθρων για την κρατική ευθύνη: «Αποζημίωση. 1. Το ευθυνόμενο για διεθνή αδικοπραξία Κράτος υποχρεούται να αποζημιώσει τη βλάβη που η πράξη αυτή προκαλεί, στο μέτρο που η βλάβη αυτή δεν επανορθώθηκε με την αποκατάσταση. 2. Η αποζημίωση καλύπτει κάθε βλάβη που δύναται να αποτιμηθεί σε χρήμα, συμπεριλαμβανομένου του διαφυγόντος κέρδους, στο μέτρο που αυτό αποδεικνύεται» [*Compensation. 1. The State responsible for an internationally wrongful act is under an obligation to compensate for the damage caused thereby, insofar as such damage is not made good by restitution. 2. The compensation shall cover any financially assessable damage including loss of profits insofar as it is established.*”]
24. Βλ. το Άρθρο 38 των Άρθρων για την κρατική ευθύνη: «Τόκοι... 2. Οι τόκοι υπολογίζονται από την ημερομηνία κατά την οποία θα έπρεπε να καταβληθεί το κύριο ποσό έως

την ημερομηνία εκπλήρωσης της υποχρέωσης αποπληρωμής» [*Interest. [...] 2. Interest runs from the date when the principal sum should have been paid until the date the obligation to pay is fulfilled.*”]

25. Όπως ένας δικηγόρος σε διαιτητικές υποθέσεις το έθεσε σε γενικότερο πλαίσιο, οι διμερείς επενδυτικές συμφωνίες «είναι απίστευτα αόριστες ως προς το ουσιαστικό νομικό κριτήριο που θα πρέπει να εφαρμοστεί από το δικαστήριο» [*are maddeningly imprecise as to the substantive legal standard to be applied by the tribunal*] (Peterson, ‘Bilateral Investment Treaties and Development Policy-Making’, IISD, 2004, σελ. 11, με αναφορά στον Rogers).

υπόψη. Αυτό συνέβη στις υποθέσεις κατά της Αργεντινής, αν και με λίγο διαφορετικό τρόπο: κάποια από τα δικαστήρια (*CMS*, *Enron*, *Sempra*), κατά την ‘ερμηνεία’ των επενδυτικών συμφωνιών, ‘αντικατέστησαν’ de facto – και, κατά την άποψή μας, εσφαλμένα – τη συμβατική ρήτρα εξαιρέσεως με τον εθνικό κανόνα κατάστασης ανάγκης²⁶.

4.4. Αδυναμία συνεκδίκησης των υποθέσεων

Τα συμφέροντα της Αργεντινής κινδυνεύουν ακόμη περισσότερο να παρακαμφθούν, καθώς δεν υπάρχει δυνατότητα συνεκδίκησης των διαφορών υποθέσεων που γείρονται εναντίον της. Αντί γι’ αυτό, πολυάριθμα διαιτητικά δικαστήρια επιλαμβάνονται χωριστά των απαιτήσεων των διαφορών επενδυτών. Αυτό αποτελεί επιπλέον σημαντικό μειονέκτημα για την Αργεντινή: καθώς διαφορετικά δικαστήρια εξετάζουν μόνο τις (επιμέρους) καταστάσεις που συνδέονται με την υπόθεση που έχουν ενώπιόν τους, χάνουν τη συνολική εικόνα. Έχει υπολογιστεί ότι το σύνολο των απαιτήσεων εναντίον της Αργεντινής ανέρχεται σε αρκετές δεκάδες δισεκατομμύρια δολάρια²⁷. Οι προϋποθέσεις της κατάστασης ανάγκης θα μπορούσαν, λοιπόν, πιο εύκολα να πληρούνται εάν λαμβάνονταν υπόψη το σύνολο των απαιτήσεων αντί να εξετάζεται κάθε υπόθεση χωριστά.

4.5. Αλληλοσυγκρουόμενες δικαστικές αποφάσεις και συνακόλουθη ανασφάλεια δικαίου

Επιπλέον, οι αλληλοσυγκρουόμενες δικαστικές αποφάσεις έχουν προκαλέσει ανασφάλεια δικαίου. Τα δικαστήρια στις υποθέσεις LG&E και Continental Casualty αποφάνθηκαν γύρω από τα ίδια περίπου γεγονότα, όπως και άλλα δικαστήρια για επενδύσεις. Ωστόσο, ήταν τα μοναδικά δικαστήρια που αποδέχθηκαν το επιχειρημα της κατάστασης ανάγκης από την πλευρά της Αργεντινής. Τα άλλα δικαστήρια απέρριψαν την επίκληση της κατάστασης ανάγκης από την πλευρά της Αργεντινής διαπιστώνοντας παραβίαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διμερείς επενδυτικές συμβάσεις.

Οι αντιτιθέμενες αποφάσεις των δικαστηρίων είναι ακόμη πιο προβληματικές για τρεις τουλάχιστον

λόγους: 1) τα περισσότερα δικαστήρια (π.χ. LG&E) δεν αναφέρθηκαν στις προηγούμενες αποφάσεις, ούτε και εξήγησαν γιατί έκριναν διαφορετικά. 2) πολλά από τα διαιτητικά δικαστήρια που έχουν εκδώσει αποφάσεις, έχουν αποτύχει να αναπτύξουν κατάλληλη επιχειρηματολογία και έχουν βασιστεί σε ανεπαρκείς και γενικόλογους ισχυρισμούς²⁸. Επίσης, μερικές αποφάσεις δείχνουν μια πολύ ανεπαρκή κατανόηση βασικών κανόνων του δημοσίου διεθνούς δικαίου²⁹.

Οι συνέπειες τέτοιων αντιφατικών αποφάσεων είναι σοβαρές. Προκαλούν ανασφάλεια δικαίου τόσο στους επενδυτές, όσο και στα κράτη, καθώς δεν καθορίζουν κατευθυντήριες οδηγίες όσον αφορά τις προϋποθέσεις για την επίκληση της κατάστασης ανάγκης. Η ανασφάλεια δικαίου – και η έλλειψη νομιμοποίησης – επιτείνεται λόγω του ότι οι δύο από τις υποθέσεις αυτές – οι *Enron* και *Sempra* – ακυρώθηκαν στη συνέχεια κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ακύρωσης³⁰. Περαιτέρω διαδικασίες ακύρωσης εξακολουθούν να εκκρεμούν.

Επιπρόσθετα, η Ακυρωτική Επιτροπή για την υπόθεση *CMS* επέκρινε αυστηρά την απόφαση *CMS*, αν και δεν την ακύρωσε εξαιτίας των περιορισμένων λόγων ακυρότητας³¹. Παρά ταύτα, η κριτική της Επιτροπής προκάλεσε ερωτηματικά αναφορικά με την ορθότητα της θεμελίωσης της απόφασης *CMS*. Εκτός από τις γενικές ανησυχίες σχετικά με τη νομιμοποίηση των αποφάσεων, είναι δύσκολο για την κυβέρνηση της Αργεντινής να εξηγήσει στο εσωτερικό της χώρας τα τεράστια ποσά αποζημίωσης που καλείται να καταβάλλει σε ξένους επενδυτές με βάση δικαστικές αποφάσεις,

26. Βλ. παραπάνω.

27. M. Waibel, “Two Worlds of Necessity in ICSID Arbitration: CMS and LG&E”, *Leiden Journal of International Law*, 2007, vol. 20, σελ. 637.

28. Βλ. για παράδειγμα, τις απαράλλακτες απόψεις σχετικά με το κριτήριο «του μόνου τρόπου» από τα δικαστήρια των υποθέσεων *CMS* (ό.π., §323), *Enron* (ό.π., §309) και *Sempra* (ό.π., §350) και την διαμετρικά αντίθετη και απαράλλαχτη εκτίμηση του δικαστηρίου στην υπόθεση *LG&E* (ό.π., §257).

29. Βλ. για παράδειγμα, άγνοια για τους περιορισμούς στην ερμηνεία συμβατικών κειμένων καθώς και για τη διάκριση μεταξύ πρωτογενών και δευτερογενών κανόνων, και την de facto ‘αντικατάσταση’ των συμβατικών ρητρών εξαιρέσεως από τον εθνικό κανόνα κατάστασης ανάγκης στις αποφάσεις *CMS* (ό.π., §§308 και 374), *Enron* (ό.π., §333) και *Sempra* (ό.π., §§378 και 388) ή τον ελαττωματικό συλλογισμό στην απόφαση ακύρωσης της *Enron* (ό.π., §§382 επ.). Βλ. και την υπόθεση *El Paso*, όπου το Δικαστήριο θεώρησε ότι υπήρχε μια σχέση *lex specialis* – *lex generalis* ανάμεσα στο Άρθρο XI της επενδυτικής συμφωνίας μεταξύ ΗΠΑ και Αργεντινής και του Άρθρου 25 των Άρθρων για την κρατική ευθύνη, θεώρηση που αγνοεί τη διάκριση μεταξύ πρωτογενών και δευτερογενών κανόνων; *El Paso*, ό.π., §552.

30. Βλ. *Enron Annulment Decision*, ό.π.; *Sempra Annulment Decision*, ό.π.

31. *CMS, Decision on Annulment*, ό.π., §§121-136.

οι οποίες έχουν επικριθεί ως σοβαρά ελαττωματικές. Εντέλει, η Αργεντινή δε φαίνεται να έχει πληρώσει ως τώρα κανένα από τα ποσά αποζημίωσης που έχουν επιδικαστεί σε βάρος της³².

4.6. Προβλήματα συνδεδεμένα με το σύστημα του ICSID για τη διευθέτηση επενδυτικών διαφορών

Τέλος, υπάρχουν γενικά προβλήματα στο μηχανισμό διευθέτησης διαφορών για επενδυτικές υποθέσεις, ο οποίος δεν διαθέτει ένα ενιαίο σώμα για την επίλυση των διαφορών (ή ακόμη και ένα δευτεροβάθμιο σώμα, το οποίο θα μπορούσε να συνενώσει τη διυστάμενη νομολογία)³³. Οι *ad hoc* ακυρωτικές επιτροπές, όπως ειπώθηκε, έχουν πολύ περιορισμένη εξουσία για να ακυρώνουν υποθέσεις³⁴. Επομένως, δεν υπάρχει ένας κατάλληλος θεσμός για να διαχειριστεί τις ανομοιόμορφες νομολογιακές προσεγγίσεις και τις συγκρουόμενες αποφάσεις.

5. Συμπέρασμα και πιθανές λύσεις

Οι υποθέσεις της Αργεντινής αποκαλύπτουν τις υφιστάμενες σοβαρές αδυναμίες σχετικά με τις πιθανές αποκλίσεις από την τήρηση διεθνών (επενδυτικών) συμβάσεων όταν συντρέχει έκτακτη οικονομική/χρηματοπιστωτική ανάγκη. Οι αδυναμίες αυτές σχετίζονται με τις προϋποθέσεις των συμβατικών ρητρών εξαιρέσης λόγω έκτακτων περιστάσεων (Άρθρο 11 της διμερούς επενδυτικής συμφωνίας ανάμεσα στις ΗΠΑ και την Αργεντινή)

32. Βλ. C. Schreuer, "Why Still ICSID?", *Transnational Dispute Management*, 2012, τεύχος 3, σελ. 5.

33. Πάνω σε αυτό, βλ. A. Reinisch, "The Issues Raised by Parallel Proceedings and Possible Solutions", σε M. Waibel et al. (eds), *The Backlash against Investment Arbitration*, Oxford: Oxford University Press, 2010, σελ. 113 επ., 118-19.

34. Βλ. το Άρθρο 52 της Σύμβασης για την επίλυση των επενδυτικών διαφορών μεταξύ κρατών και υπηκόων άλλων κρατών (ICSID Convention): «(1) Οιοδήποτε από τα διάδικα μέρη μπορεί να ζητήσει την ακύρωση της διατητικής απόφασης... για έναν ή περισσότερους από τους παρακάτω λόγους: α) ένεκα ελαττώματος περί την σύνθεση του Δικαστηρίου, β) ένεκα προδήλου υπερβάσεως της εξουσίας του Δικαστηρίου, γ) ένεκα δωροδοκίας μέλους του Δικαστηρίου, δ) ένεκα σοβαρής παραβίασεως θεμελιώδους διαδικαστικού κανόνα, ή ε) ένεκα ελλείψεως αιτιολογίας» [Either party may request annulment of the award ... on one or more of the following grounds: (a) that the Tribunal was not properly constituted; (b) that the Tribunal has manifestly exceeded its powers; (c) that there was corruption on the part of a member of the tribunal; (d) that there has been a serious departure from a fundamental rule of procedure; or (e) that the award has failed to state the reasons on which it is based].

και του εθιμικού κανόνα για την κατάσταση ανάγκης (Άρθρο 25 των Άρθρων για την κρατική ευθύνη)· με τα αποτελέσματα της επιτυχούς επίκλησης της κατάστασης ανάγκης· με τις αλληλοσυγκρουόμενες αποφάσεις των επενδυτικών δικαστηρίων που είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένες· και, θεσμικά, με το σύστημα του ICSID για την επίλυση επενδυτικών διαφορών. Συνολικά, η επίκληση της κατάστασης ανάγκης δεν επέτρεψε στην Αργεντινή να αντιμετωπίσει επαρκώς την οικονομική και χρηματοπιστωτική της κρίση. Πρόκειται λοιπόν για ένα ανεπαρκές μέσο για κράτη που είναι στα όρια της χρεοκοπίας και αδυνατούν να εξυπηρετήσουν το χρέος τους.

Η παρούσα μελέτη προτείνει τις ακόλουθες λύσεις, 1) στα πλαίσια και 2) πέραν της επίκλησης της κατάστασης ανάγκης.

1. Κατ' αρχάς, υπάρχει η δυνατότητα να γίνει ευκολότερη η επίκληση της κατάστασης ανάγκης σε περιόδους οικονομικής κρίσης.

Όσον αφορά τους εφαρμοστέους κανόνες, η περιορισμένη εμβέλεια των διαθέσιμων ενστάσεων, οι αόριστοι όροι των διμερών επενδυτικών συμφωνιών και η βασικά μονομερής εστίασή τους στην προστασία των αλλοδαπών επενδυτών περιορίζουν υπερβολικά τις δυνατότητες των κρατών να υιοθετούν έκτακτα μέτρα προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος. Θα πρέπει να δοθεί περισσότερος χώρος στα κράτη. Αυτό μπορεί να γίνει, για παράδειγμα, με την κατάρτιση πιο ισορροπημένων διμερών επενδυτικών συμφωνιών, οι οποίες δεν θα αναφέρονται μόνο στο συμφέρον των αλλοδαπών επενδυτών, αλλά θα περιλαμβάνουν αναφορές και σε ευρύτερες έννοιες ανάπτυξης. Παρομοίως, οι εξαιρέσεις έκτακτης ανάγκης στο πλαίσιο τέτοιων συμφωνιών θα έπρεπε να συντάσσονται με μεγαλύτερη σαφήνεια. π.χ. όπως στο Άρθρα XX και XXI της GATT (Γενική Συμφωνία Λαομών και Εμπορίου). Όσο πιο ξεκάθαρα διατυπώνονται οι εξαιρέσεις και οι όροι των διμερών επενδυτικών συμφωνιών για να εξισορροπηθούν τα δικαιολογημένα συμφέροντα κρατών και επενδυτών, τόσο περισσότερο και η συνακόλουθη ασφάλεια δικαίου που εκπορεύεται από ένα επαρκές θεσμικό πλαίσιο θα ωφελεί αμφοτέρους τις πλευρές: τόσο τα κράτη, όσο και τους επενδυτές. Και πράγματι, μπορεί κανείς να παρατηρήσει μία σχετική τάση προς αυτή την κατεύθυνση: η νέα γενιά διμερών επενδυτικών συμφωνιών φαίνεται να λαμβάνει όλο και περισσότερο υπόψη το δημόσιο συμφέρον³⁵.

35. Βλ. T.R. Braun, "Globalization: The Driving Force in International Investment Law", σε M. Waibel et al. (eds), ό.π., σελ. 491 επ., 499-98, με αναφορά σε UNCTAD, "Investor-

Παρομοίως, ενόψει μιας πιθανής, έστω, και εν τοις πράγμασι παγίωσης της νομολογίας, τα επενδυτικά δικαστήρια θα πρέπει να κληθούν να λάβουν υπόψη τις υπόλοιπες δικαστικές αποφάσεις³⁶. Αυτό μπορεί να γίνει μέσα από το διορισμό των ίδιων διαιτητών σε παράλληλες διαδικασίες με παρόμοια ή ίδια ζητήματα.

Τέλος, θα πρέπει να επέλθει μεγαλύτερη συνοχή στις αποφάσεις των επενδυτικών δικαστηρίων. Οι σχετικές προτάσεις καλύπτουν από την ίδρυση ενός διαιτητικού Εφετειακού Οργάνου στο ICSID³⁷ μέχρι τη δημιουργία ενός συστήματος προδικαστικών αποφάσεων³⁸. Όμως, η αναθεώρηση της Σύμβασης ICSID δεν φαίνεται ρεαλιστική³⁹. Για αυτό και κατά την άποψή μας, περισσότερο μπορούν να επιτευχθούν μέσα από μια μεγαλύτερη συνοχή της νομολογίας: τα δικαστήρια θα έπρεπε να αναφέρονται σε προηγούμενες αποφάσεις, να διακρίνουν τις υποθέσεις τους από εκείνες που αποφάσισαν προηγουμένως, να εμπλακούν στη δόμηση ενός συστήματος μέσω του δεδικασμένου⁴⁰.

State Dispute Settlement and Impact on Investment Rulemaking”, 2007; UNCTAD, “Latest developments in investor-state dispute settlement”, *ILA Monitor No 1 passim*, 2008. Μία αμφιλεγόμενη εξέλιξη – καθώς αφήνει περιθώρια κατάχρησης – είναι η αυξανόμενη ένταξη ρητρών έκτακτης ανάγκης που η συνδρομή τους κρίνεται από το ίδιο το συμβαλλόμενο κράτος [*self-judging emergency clauses*] σε ορισμένες διμερείς επενδυτικές συμφωνίες. Βλ. για παράδειγμα, Άρθρο 18 της 2012 US Model BIT; Άρθρο 10(4) της 2004 Canada Model BIT.

36. Βλ. A. Reinisch, “The Issues Raised by Parallel Proceedings and Possible Solutions”, σε M. Waibel et al. (eds), ό.π., σελ. 113, 118-19.

37. Για μια λεπτομερή ανάλυση, βλ. για παράδειγμα, A Reinisch, “The Future of Investment Arbitration”, σε C. Binder et al. (eds), ό.π., σελ. 894 επ., 910.

38. Βλ. C. Schreuer, “Preliminary Rulings in Investment Arbitration”, σε K. Sawant (ed.), *Appeals Mechanism in International Investment Disputes*, Oxford: Oxford University Press, 2008, σελ. 207. Σε ένα τέτοιο σύστημα το δικαστήριο θα μπορούσε να αναστείλει τη διαδικασία και να ζητήσει μία απόφαση επί ενός νομικού ζητήματος από ένα μόνη όργανο που θα δημιουργούνταν για αυτό το σκοπό.

39. Παρότι ένα σύστημα προδικαστικών αποφάσεων θα μπορούσε να εισαχθεί δίχως μία τέτοια αναθεώρηση, απαιτεί μία σειρά νομικών βημάτων για την εφαρμογή του και κατά συνέπεια την ανάλογη πολιτική βούληση.

40. Για ένα σύστημα βασισμένο στο δεδικασμένο, βλ. M. Jacob, “Precedents: Lawmaking through International Adjudication”, *German Law Journal*, 2011, vol. 12, σελ. 1005. Η σημασία προηγούμενων αποφάσεων υπογραμμίστηκε στην υπόθεση *Saipem v. Bangladesh* με τον εξής τρόπο: “90. The Tribunal considers that it is not bound by previous decisions. At the same time, it is of the opinion that it must pay due consideration to earlier decisions of international tribunals. It believes that, subject to compelling contrary

Έστω και χωρίς ένα επίσημο δόγμα δεδικασμένου, τα επενδυτικά δικαστήρια θα πρέπει να οριοθετήσουν τις αποφάσεις τους σε σχέση με την υπάρχουσα νομολογία⁴¹. Μια τέτοια συνοχή είναι κατ’ελάχιστον αναγκαία προκειμένου να διαμορφωθεί ένα νομικό/κανονιστικό πλαίσιο για τις προκειμένες καταστάσεις που είναι από τις πλέον προβληματικές: τις οικονομικές/χρηματοπιστωτικές κρίσεις στην καρδιά της κρατικής κυριαρχίας.

2. Ωστόσο, λύσεις χρειάζονται και «εκτός» του πλαισίου της κατάστασης ανάγκης. Και αυτό, ιδίως ενόψει των απλά προσωρινών συνεπειών της (επιτυχούς επίκλησης της) κατάστασης ανάγκης και της – έστω περιορισμένης – υποχρέωσης καταβολής αποζημίωσης. Επειδή ακόμη και η αποτελεσματική επίκληση της κατάστασης ανάγκης οδηγεί σε περιορισμένη αποκατάσταση, πρέπει να αναζητηθούν εναλλακτικές επιλογές. Η πλέον εμφανής είναι η αναδιάρθρωση του κρατικού χρέους που συνεπάγεται σε τελική ανάλυση τη μόνιμη ανακούφιση των κρατών. Ταυτόχρονα, αν γίνει με δίκαιο και μεθοδικό τρόπο, προσφέρει πλεονεκτήματα στους πιστωτές: δηλαδή (σχετική) νομική ασφάλεια, αμεροληψία, και τη μερική έστω ικανοποίηση των αιτημάτων τους. Δεν προκαλεί έκπληξη ότι σημαντικά κείμενα, όπως είναι οι *Αρχές για την Προαγωγή Κρατικής Δανειοδότησης και Δανεισμού* της Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για το Εμπόριο και την Ανάπτυξη (UNCTAD)⁴² δίνουν

grounds, it has a duty to adopt solutions established in a series of consistent cases. It also believes that, subject to the specifics of a given treaty and of the circumstances of the actual case, it has a duty to seek to contribute to the harmonious development of investment law and thereby to meet the legitimate expectations of the community of States and investors towards certainty of the rule of law.” (*Saipem S.p.A. v. The People’s Republic of Bangladesh*, ICSID Case No. ARB/05/7, Award, 30 June 2009, §90.) Η γενική χρησιμότητα της ανάπτυξης μιας σταθερής νομολογίας υπογραμμίστηκε επίσης στην απόφαση ακύρωσης της *Continental Casualty*: “... the *ad hoc* committee will have regard to relevant previous ICSID awards and decisions, including other annulment decisions, as well as to other relevant persuasive authorities. Although there is no doctrine of binding precedent in the ICSID arbitration system, the Committee considers that in the longer term the emergence of a *jurisprudence constante* in relation to annulment proceedings may be a desirable goal.” *Continental Casualty, Decision on Annulment*, ό.π., §84.

41. Αυτό δε σημαίνει βέβαια ότι πολλά δικαστήρια δεν εξετάζουν προηγούμενες αποφάσεις και δεν ακολουθούν το δεδικασμένο. Βλ. C. Schreuer, “Diversity and Harmonization of Treaty Interpretation in Investment Arbitration”, *Transnational Dispute Management*, 2006, τεύχος 2/3.

42. UNCTAD *Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing*, 10 January 2012, available at: [http://www.unctad.info/upload/Debt%20Portal/Principles%](http://www.unctad.info/upload/Debt%20Portal/Principles%20)

κεντρική έμφαση στην πιθανότητα αναδιάρθρωσης του χρέους, εφόσον τα κράτη είναι «προδήλως ανίκανα να εξυπηρετήσουν τα χρέη τους».

Αρχή 7 – Αναδιάρθρωσεις χρεών

Σε περιπτώσεις όπου ένα κράτος είναι προδήλως ανίκανο να εξυπηρετήσει τα χρέη του, όλοι οι δανειστές οφείλουν να συμπεριφερθούν καλόπιιστα και με πνεύμα συνεργασίας με σκοπό να φτάσουν σε ένα συμφωνημένο επαναδιακανονισμό αυτών των υποχρεώσεων. Οι πιστωτές θα πρέπει

να επιδιώκουν τη γρήγορη και συντεταγμένη επίλυση του προβλήματος.

Αρχή 15 – Αναδιάρθρωση

Εάν η αναδιάρθρωση του κρατικού χρέους καταστεί αναπόφευκτη, θα πρέπει να λαμβάνει χώρα σύντομα, αποτελεσματικά και δίκαια⁴³.

Συνεπώς, αντί να δίνεται υπερβολική έμφαση στο επιχείρημα της κατάστασης ανάγκης, θα ήταν προτιμητέο για τα κράτη να στοχεύσουν στην αναδιάρθρωση του κρατικού χρέους ως διαρκή – και όχι μόνο παροδική – λύση.

20drafts/Principles%20consolidated_jan%2010.pdf. Οι αρχές αυτές είναι το προϊόν μίας κοινής πρωτοβουλίας που περιλαμβάνει ειδήμονες από τον ακαδημαϊκό χώρο, την κοινωνία των πολιτών και τους διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, στην οποία συνεισέφεραν επίσης κυβερνήσεις και άλλοι διεθνείς παράγοντες. Οι αρχές αυτές στοχεύουν στη δημιουργία συναίνεσης γύρω από τους κανόνες που θα πρέπει να διέπουν τις κρίσεις χρέους. Για περισσότερα, βλ. *M. Goldmann*, 'Responsible Sovereign Lending and Borrowing: The View from Domestic Jurisdictions' (UNCTAD, MPI for Comparative Public Law and International Law, February 2012) σελ. 7 επ.

43. Principle 7 – Debt Restructurings: In circumstances where a sovereign is manifestly unable to service its debts, all lenders have a responsibility to behave in good faith and with cooperative spirit to reach a consensual rearrangement of those obligations. Creditors should seek a speedy and orderly resolution to the problem.

Principle 15 – Restructuring: If a restructuring of sovereign debt obligations becomes unavoidable, it should be undertaken promptly, efficiently and fairly.

Η ΚΡΙΣΗ ΧΡΕΟΥΣ ΚΑΙ Η ΑΜΗΧΑΝΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Ιωσήφ Κτενίδη,

Επικούρου Καθηγητή Ευρωπαϊκού Δικαίου Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

1. Δημοσιονομική κρίση και Νομισματική Ένωση

Η αφετηρία της κρίσης χρέους που έπληξε την Ευρωζώνη τοποθετείται στο τέλος του 2009, όταν η νέα, τότε, ελληνική κυβέρνηση παραδέχθηκε ότι τα στατιστικά στοιχεία για το δημόσιο χρέος που είχαν παρασχεθεί στις Ευρωπαϊκές αρχές ήταν εσφαλμένα και ότι το έλλειμμα του προϋπολογισμού για το 2009 θα υπερέβαινε το 12%¹. Η εξέλιξη αυτή απέκοψε, σταδιακά, την Ελλάδα από τις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να αναχρηματοδοτηθεί το δημόσιο χρέος και η χώρα να αντιμετωπίσει το ενδεχόμενο της στάσης πληρωμών. Λίγο καιρό μετά, σε παρόμοια θέση βρέθηκαν -για διαφορετικούς λόγους η κάθε μια- η Ιρλανδία και η Πορτογαλία, ενώ δυσχέρειες στη χρηματοδότηση του χρέους τους αντιμετώπισαν και άλλα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, ιδίως η Ισπανία και η Ιταλία². Σχετικά

πρόσφατα, η Κύπρος αποτέλεσε το τελευταίο μέλος της Ευρωζώνης που αποκόπηκε από τις διεθνείς αγορές κεφαλαίων.

Η κρίση χρέους στην Ευρωζώνη συνδέεται με την εκδήλωση, δύο χρόνια πριν, το 2007, της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης που ξεκίνησε από τις Ηνωμένες Πολιτείες και πυροδοτήθηκε από τις διεθνείς αγορές τιτλοποιημένων στεγαστικών δανειών, τα οποία είχαν δοθεί σε οφειλέτες μειωμένης φερεγγυότητας. Λίγο πριν τη μετάδοση της κρίσης στο εσωτερικό ζώνης του Ευρώ, τρία κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν συμμετέχουν στο Ευρώ, η Ουγγαρία, η Ρουμανία και η Λεττονία, είχαν αναγκασθεί να προσφύγουν στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο για να αποφύγουν τη στάση πληρωμών. Αλλωστε, και στο παρελθόν, το 1976, λίγο μετά την προχώρησή του στην (τότε) ΕΟΚ, το Ηνωμένο Βασίλειο είχε αναγκασθεί να προσφύγει στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) για να χρηματοδοτήσει τα δημόσια οικονομικά του.

Στο σημερινό διεθνές οικονομικό περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από μεγάλη κινητικότητα

1. Βλ. *J.-V. Louis*, Guest Editorial. The No-Bailout Clause and Rescue Packages σε 47 *Common Market Law Review*, 2010, σ. 971 επ.

2. Βλ. *M. Ruffert*, The European Debt Crisis and European Union Law σε 48 *Common Market Law Review*, 2011, σ. 1777

επ., σ. 1779 - 1782.

των κεφαλαίων και έντονη αλληλεξάρτηση πιστωτικών ιδρυμάτων και κρατικών χρεών, ο κλονισμός της οικονομικής φερεγγυότητας ενός κράτους, το δημόσιο χρέος του οποίου κατά κανόνα βρίσκεται στα χέρια διεθνών πιστωτών, δημιουργεί αναπόφευκτα τριγμούς στο σύνολο της διεθνούς οικονομίας. Όσο μεγαλύτερο είναι το χρέος του κράτους που αντιμετωπίζει δημοσιονομικά προβλήματα και όσο εντονότερα είναι τα προβλήματά του, τόσο σοβαρότεροι αποδεικνύονται οι κλυδωνισμοί για το παγκόσμιο σύστημα.

Στην περίπτωση που το κράτος, του οποίου αμφισβητείται η δημοσιονομική φερεγγυότητα είναι μέλος μιας νομισματικής ένωσης, τα προβλήματα για το παγκόσμιο σύστημα είναι ακόμη πιο έντονα, καθώς η δημοσιονομική κρίση που πλήττει το μέλος της νομισματικής ένωσης γεννά ανησυχίες για την εξάπλωσή της στα άλλα μέλη της, επειδή οι οικονομίες τους είναι στενά συνδεδεμένες εξαιτίας του κοινού νομίσματος. Για το λόγο αυτό, η αφερεγγυότητα ενός μέλους νομισματικής ένωσης λειτουργεί πολλαπλασιαστικά, σε σχέση με τους κινδύνους που ελλοχεύει για την παγκόσμια οικονομία: στο πλαίσιο μιας δυναμικής εξέλιξης, οι αδυναμίες ενός κράτους – οφειλέτη μετεξελίσσονται σε αμφιβολίες όσον αφορά τη φερεγγυότητα όλων των μελών της νομισματικής ένωσης. Στην περίπτωση της Ευρωζώνης, στην οποία συμμετέχουν τρεις από τις επτά μεγαλύτερες εθνικές οικονομίες του κόσμου, οι κίνδυνοι από τη διάχυση της κρίσης, που ξεκίνησε από περιφερειακά μέλη της Νομισματικής Ένωσης, στο σύνολό της, ανέδειξαν την κρίση χρέους ορισμένων περιφερειακών οικονομιών στο μείζον οικονομικό ζήτημα τόσο για τα άλλα μέλη της Ευρωζώνης, όσο και για την παγκόσμια οικονομία. Αντίθετα, η προηγηθείσα δημοσιονομική κρίση στα τρία κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν συμμετέχουν στο Ευρώ προκάλεσε πολύ πιο περιορισμένες αναταράξεις στις υπόλοιπες εθνικές οικονομίες της Ένωσης και στο διεθνές περιβάλλον, οι οποίες, μάλιστα, αντιμετωπίστηκαν σχετικά ομαλά με την προσφυγή των κρατών αυτών στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τη λήψη περιορισμένων μέτρων συνδρομής εκ μέρους της Ένωσης και ορισμένων κρατών μελών. Σε αντιδιαστολή με τις δημοσιονομικές αδυναμίες της Ουγγαρίας, της Ρουμανίας, της Λεττονίας, όταν η κρίση χρέους έπληξε κράτη μέλη που συμμετέχουν στο Ευρώ, απαιτήθηκε η συνεχής κινητοποίηση των ηγεσιών των ισχυρότερων οικονομιών του κόσμου, η δημιουργία νέων θεσμών οικονομικής συνδρομής, η διάθεση τεράστιων οικονομικών ποσών και η διαμόρφωση νέων

διεθνών και ενωσιακών κανόνων, προκειμένου να περιορισθούν οι συνέπειες στο σύνολο της ζώνης του Ευρώ, καθώς και διεθνώς³.

Τα μέτρα που εισήχθησαν για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης και που διαμόρφωσαν, και εξακολουθούν να διαμορφώνουν το νέο Ευρωπαϊκό περιβάλλον, αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες νομικές προκλήσεις: αφενός, πρέπει να ενταχθούν στο συνταγματικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως προσδιορίζεται από τις Συνθήκες, του οποίου, μάλιστα, η αναθεώρηση ολοκληρώθηκε ταυτόχρονα, σχεδόν, με την έναρξη της κρίσης⁴. Αφετέρου, οφείλουν να είναι συμβατά με τις εθνικές συνταγματικές ρυθμίσεις των κρατών που συμμετέχουν στη Νομισματική Ένωση⁵· τα εν λόγω κράτη διατηρούν, σε μεγάλο βαθμό, την αρμοδιότητά τους στον τομέα της οικονομικής πολιτικής, έχοντας ταυτόχρονα εκχωρήσει τη βασική κυριαρχική αρμοδιότητα της άσκησης της νομισματικής πολιτικής στην Ένωση.

Προκειμένου να επιχειρηθεί μια πρώτη προσέγγιση της νέας θεσμικής δομής της Νομισματικής Ένωσης, όπως φαίνεται να αποκρυσταλλώνεται στο παρόν στάδιο, θα εξετασθούν τρία επί μέρους ζητήματα: α) καταρχήν θα γίνει μια σύντομη αναφορά στη νομική οργάνωση της Νομισματικής Ένωσης πριν την κρίση και θα επιχειρηθεί να επισημανθούν ορισμένες αδυναμίες της που αναδείχθηκαν εξαιτίας της κρίσης, β) εν συνεχεία θα καταγραφούν τα μέτρα που ελήφθησαν προκειμένου να αντιμετωπισθεί η κρίση, όπως εντάχθηκαν στην αρχιτεκτονική της Νομισματικής Ένωσης και γ) τέλος, θα επιχειρηθεί μια πρώτη ανάγνωση του τρόπου με τον οποίο το οικοδόμημα της Νομισματικής Ένωσης γίνεται, πλέον, αντιληπτό, στο παρόν στάδιο, τόσο από την έννομη τάξη της Ένωσης όσο και από τις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών.

2. Η Νομισματική Ένωση πριν την κρίση: νομικοί κανόνες και οικονομική πραγματικότητα

Η εισαγωγή του κοινού νομίσματος με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στηρίχθηκε στη βασική κοι-

3. Βλ. για τις διεθνείς πρωτοβουλίες αντιμετώπισης της ελληνικής κρίσης Π. ΓΚΑΑΒΙΝΗΣ, Το Μνημόνιο της Ελλάδος στην ευρωπαϊκή, τη διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, 2010, σ. 19 επ.

4. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, που αναθεώρησε τις Συνθήκες, τέθηκε σε ισχύ, μετά από αρκετές δυσκολίες και καθυστερήσεις, την 1.12.2009 (βλ. αναλυτικά, Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο 2011, σ. 113), την ίδια περίοδο που εκδηλώθηκε η ελληνική κρίση χρέους.

νοτική μέθοδο της εκχώρησης αρμοδιοτήτων: τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο Ευρώ εκχώρησαν στην Ένωση την αρμοδιότητα άσκησης της νομισματικής πολιτικής, την οποία εμπιστεύθηκαν στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Η τελευταία έχει το αποκλειστικό δικαίωμα έκδοσης του κοινού νομίσματος (άρθρα 127, 128 ΣΛΕΕ). Ως πρωταρχικός στόχος της νομισματικής πολιτικής καθορίστηκε η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, δηλαδή η αποτροπή του πληθωρισμού⁵, ενώ η προσήλωση στον στόχο αυτό επιδιώχθηκε με την θέσπιση κανόνων που εξασφαλίζουν την ανεξαρτησία της ΕΚΤ (άρθρο 130 ΣΛΕΕ). Με τη μέθοδο αυτή, τα κράτη μέλη διαχώρισαν τη νομισματική από την οικονομική πολιτική και απέκλεισαν το ενδεχόμενο να αξιοποιηθεί η νομισματική πολιτική χάριν της επίτευξης των στόχων της οικονομικής πολιτικής.

Από την άλλη μεριά, η άσκηση της οικονομικής πολιτικής παρέμεινε -και παραμένει σε σημαντικό βαθμό- στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, τα οποία, με την αναθεώρηση του Μάαστριχτ, ανέλαβαν μεν ορισμένες υποχρεώσεις όσον αφορά το περιεχόμενό της, αλλά δεν εκχώρησαν την άσκησή της στα υπερεθνικά όργανα της Ένωσης. Άλλωστε, και μετά την αναθεώρηση της Λισαβόνας, στον τίτλο Ι της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης («κατηγορίες και τομείς αρμοδιοτήτων της Ένωσης») αναφέρεται, απλώς, ότι τα κράτη μέλη συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές (άρθρο 2 § 3 και 5 § 1 ΣΛΕΕ), χωρίς απ' αυτό να συνάγεται ότι η ίδια η Ένωση έχει αρμοδιότητα συντονισμού των πολιτικών αυτών⁶.

Ο αυστηρός διαχωρισμός μεταξύ νομισματικής και οικονομικής πολιτικής, από τις οποίες η πρώτη, για τα κράτη μέλη με νόμισμα το Ευρώ, ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης (άρθρο 3 § 1 περ. γ' ΣΛΕΕ) ενώ η δεύτερη ασκείται από τα κράτη μέλη, τα οποία έχουν μόνο υποχρέωση να συντονίζουν τις σχετικές πολιτικές τους στο πλαίσιο της Ένωσης, επισημάνθηκε από την αρχή ως μια βασική ασυμμετρία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης⁷. Ωστόσο, η ασυμμε-

τρία αυτή είναι αναπόφευκτη σε μια ένωση κρατών που αποφασίζουν να εισάγουν κοινό νόμισμα, διατηρώντας ταυτόχρονα τον χαρακτήρα του κυρίαρχου κράτους⁸. Η ασυμμετρία εντείνεται από το γεγονός ότι όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, για τα οποία ισχύει η υποχρέωση συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, δεν συμμετέχουν στο κοινό νόμισμα, με αποτέλεσμα ορισμένα κράτη μέλη να διατηρούν την αρμοδιότητά τους όχι μόνο όσον αφορά την οικονομική πολιτική, αλλά και στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής⁹.

Ο αποκλεισμός της επικοινωνίας νομισματικής και οικονομικής πολιτικής δημιουργεί ζητήματα τόσο για την άσκηση της νομισματικής, όσο και της οικονομικής πολιτικής. Οι διαφορετικές οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών μπορεί να έχουν επιπτώσεις στη σταθερότητα του κοινού νομίσματος και, κατ' επέκταση, στη σταθερότητα των τιμών, που είναι ο στόχος της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης. Αντίστοιχα, η στέρηση από τα κράτη μέλη του εργαλείου της νομισματικής πολιτικής (την οποία ασκεί η Ένωση μέσω της ΕΚΤ) περιορίζει σημαντικά τις επιλογές τους στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής, παρόλο που η τελευταία παραμένει στην αρμοδιότητά τους¹⁰.

Η αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών επιχειρήθηκε με την υιοθέτηση ενός κανόνα οικονομικής πολιτικής που τέθηκε στο επίκεντρο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ), του κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας, ο οποίος εκφράζεται με την υποχρέωση των κρατών να αποφεύγουν τα υπερβολικά ελλείμματα (άρθρο 126 ΣΛΕΕ)¹¹. Η συμφωνία των κρατών μελών για την αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων αποτελεί το βασικό μέσο εξομάλυνσης των εντάσεων μεταξύ της νομισματικής πολιτικής που ασκεί η Ένωση και των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών: με την ανάληψη της υποχρέωσης αυτής, τα κράτη μέλη περιορίζουν τις επιλογές οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο των δημοσιονομικών τους δυνατοτήτων με σκοπό την εξασφάλιση της στα-

5. Βλ. A. Hatje σε A. VON BOGDANY & J. BAST (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2007, σ. 621.

6. Πρβλ. γνώμη της Γενικής Εισαγγελέα J. Kokott της 26.10.2012 στην υπόθεση C-370/2012, Thomas Pringle κατά Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, μη δημοσιευμένη στη Συλλογή, σκ. 93. Βλ. και J.-C. PIRIS, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, 2010, σ. 77.

7. Βλ., αντί άλλων, *Editorial Comments*, 50 *Common Market Law Review* 2013, σ. 351 επ., σ. 353.

8. Βλ. A. ROSAS & L. ARMATI, *EU Constitutional Law, An Introduction*, 2010, σ. 14 – 16.

9. Βλ. J. Pisani – Ferry, *The Known Unknowns and the Unknown Unknowns of EMU*, *Bruegel Policy Contribution* 2012/18.

10. Βλ., γενικά, F. Schnyder, *The EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making?*, σε P. CRAIG & G. DE BURGA (Eds.), *The Evolution of EU Law*, 1999, σ. 417 επ.

11. Βλ. Κ. Γώγος σε Β. ΣΚΟΥΡΗΣ (Επιμ.), *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, 2003, σ. 885 επ.

θερότητας του κοινού νομίσματος, αφού η ορθή δημοσιονομική διαχείριση απομακρύνει την ανάγκη προσφυγής σε μέτρα νομισματικής πολιτικής (όπως, λ.χ. η υποτίμηση του νομίσματος) για να αντιμετωπισθούν αδυναμίες (όπως η έλλειψη ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας) που αποτελούν συνέπεια της ασκηθείσας οικονομικής πολιτικής. Ταυτόχρονα, η δημοσιονομική ευρωστία των κρατών μελών εγγυάται το ανάλογο επίπεδο ισοτιμίας του Ευρώ με τα άλλα εθνικά νομίσματα.

Ο κομβικός ρόλος του κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας, ως μέσου εξομάλυνσης των εντάσεων μεταξύ ενωσιακής νομισματικής και εθνικών οικονομικών πολιτικών επέβαλε την ταυτόχρονη εισαγωγή ρυθμίσεων που εγγυώνται την τήρηση του κανόνα αυτού. Η βασική σχετική ρύθμιση, που προβλέφθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, είναι ο κανόνας της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης των κρατών μελών: τα κράτη μέλη τα ίδια, και όχι μαζί με την Ένωση ή με τα άλλα κράτη μέλη, είναι αποκλειστικά υπεύθυνα για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους τους. Ο κανόνας της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης καταγράφηκε σε τρεις βασικές διατάξεις της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: κυρίως στη ρήτρα μη διάσωσης από την Ένωση ή άλλο κράτος μέλος του άρθρου 125 ΣΛΕΕ (no bail-out clause)¹², αλλά και στις διατάξεις που απαγορεύουν, αφενός, την απευθείας χρηματοδότηση των κρατών μελών από την ΕΚΤ (άρθρο 123 ΣΛΕΕ)¹³ και, αφετέρου, την προνομιακή πρόσβαση των κρατών μελών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (άρθρο 124 ΣΛΕΕ)¹⁴. Οι διατάξεις αυτές σχεδιάστηκαν ώστε οι πιστωτές των κρατών μελών να γνωρίζουν ότι μόνη πηγή αποπληρωμής τους είναι τα ίδια τα δανειζόμενα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα να αυξάνεται το κόστος δανεισμού των μη επαρκώς φερέγγυων κρατών μελών και να ενισχύεται, συνακόλουθα, το κίνητρό τους να επανέλθουν στη δημοσιονομική τάξη με άλλα λόγια, η εξασφάλιση της τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας εναποτέθηκε σε σημαντικό βαθμό στις χρηματαγορές. Από την άλλη μεριά, οι ίδιες διατάξεις στόχευαν στον αυτοπεριορισμό των κρατών μελών, τα οποία, εξαιτίας της έλλειψης εναλλακτικής λύσης (δηλαδή προσφυγής σε προνομιακή χρηματοδοτική ενίσχυση από την Ένωση ή άλλα κράτη μέλη), θα φρόντιζαν

τα οικονομικά τους με τρόπο που θα εγγυάτο την κάλυψη των υποχρεώσεών τους με τις δικές τους δυνάμεις. Μόνο στις περιπτώσεις που τα κράτη μέλη αντιμετώπιζαν δυσκολίες οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή σε έκτακτες περιστάσεις, δηλαδή δυσκολίες που δεν θα οφείλονταν στην έλλειψη δημοσιονομικής πειθαρχίας¹⁵, θα ήταν δυνατό να τους χορηγηθεί χρηματοδοτική βοήθεια από την Ένωση, δυνάμει του άρθρου 122 ΣΛΕΕ. Συμπληρωματικά προς τις παραπάνω διατάξεις, η δημοσιονομική πειθαρχία θα εξασφαλιζόταν μέσω της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος, που αποσκοπεί στην επαναφορά των κρατών μελών στη δημοσιονομική τάξη (άρθρο 126 ΣΛΕΕ)¹⁶.

Οι κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης των κρατών μελών δεν αποτέλεσαν μόνο τις βασικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, στις οποίες βασίστηκε η εισαγωγή του κοινού νομίσματος. Ταυτόχρονα, για ορισμένα κράτη μέλη, ιδίως για τη Γερμανία, αποτέλεσαν τις βασικές προϋποθέσεις για να δικαιολογηθεί, από τη σκοπιά των εθνικών τους συνταγμάτων, η προσχώρηση στη Νομισματική Ένωση χωρίς να θίγεται η κυριαρχία τους. Διότι οι κανόνες αυτοί, όπως διακήρυξε το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας ήδη κατά την κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, εξασφάλιζαν το χαρακτήρα της ΟΝΕ ως «κοινότητας σταθερότητας», στο πλαίσιο της οποίας η Γερμανία διατηρούσε τη δυνατότητα να αποφασίζει η ίδια, μέσω του κοινοβουλίου της, για τα δημόσια οικονομικά της, στοιχείο βασικό για την επιβεβαίωση της κυριαρχίας της όπως αυτή απορρέει από τη δημοκρατική αρχή¹⁷.

Η δημοσιονομική κρίση ανέδειξε, με δραματικό τρόπο, τις αδυναμίες της αρχιτεκτονικής του Μάαστριχτ. Οι αγορές (αλλά και οι διεθνείς ελεγκτικοί οίκοι), αντί να αποτιμούν αυτοτελώς τον κίνδυνο κάθε μέλους της Ευρωζώνης, κατέληξαν να χρηματοδοτούν το χρέος όλων των μελών της με αντιστοιχία επιτόκια, παρόλο που η δημοσιονομική τους κατάσταση διέφερε, ακυρώνοντας το κί-

12. Βλ. *Κ. Γώγος*, ό.π., σ. 881.

13. Βλ. *Κ. Γώγος*, ό.π., σ. 875.

14. Βλ. *Κ. Γώγος*, ό.π., σ. 878.

15. Βλ. *J.-V. Louis*, ό.π., σ. 984.

16. Βλ. *V. Borger*, How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area σε 9 *European Constitutional Law Review*, 2013, σ. 7 επ., σ.12 – 14, *J.-V. Louis*, ό.π., σ. 977.

17. Απόφαση «Μάαστριχτ» του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, BVerGE 89, 155 σκ.147-148, βλ. *M. HERDEGEN*, *Europarecht*, 10. Auflage 2008, σ. 85. Για την κριτική της απόφασης βλ. *J.H.H. Weiler*, The State “über alles”. Demos, Telos and the German Maastricht Decision, *Jean Monnet Working Papers No 6/95* σε <http://centers.law.nyu.edu.jeanmonnet>.

νητρο των κρατών να βελτιώνουν τα δημοσιονομικά τους προκειμένου να επιτύχουν ευνοϊκότερους όρους πρόσβασης στο διεθνές δανεισμό¹⁸. Η διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος ατόνησε, αρχικά για πολιτικούς λόγους, όταν απαιτήθηκε να κινηθεί σε σχέση με τους ισχυρότερους εταίρους της Ευρωζώνης¹⁹, και εν συνεχεία για οικονομικούς, όταν όλα τα κράτη μέλη αναγκάστηκαν να ενισχύσουν τις τράπεζές τους, που πλήττονταν από την χρηματοπιστωτική κρίση του 2007, και κατά συνέπεια αύξησαν τις δαπάνες τους, διογκώνοντας τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα σε επίπεδα ανώτερα από αυτά που επέτρεπε το πρωτογενές δίκαιο²⁰. Εν τέλει, η ίδια η αρχή της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης των κρατών μελών, που αποτέλεσε το βασικό εχέγγυο τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας, τέθηκε σε απόλυτη δοκιμασία εξαιτίας της δημοσιονομικής κρίσης, αφού, πράγματι, ορισμένα μέλη της Ευρωζώνης βρέθηκαν σε θέση να μην μπορούν να εξυπηρετήσουν το δημόσιο χρέος τους και η πιστή εφαρμογή της αρχής της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης θα επέβαλε, ιδίως βάσει της ρήτρας μη διάσωσης, να αφαιρούν να αντιμετωπίσουν τα ίδια τα «προβληματικά» κράτη μέλη την κατάσταση αυτή, χωρίς τη συνδρομή της Ένωσης ή των άλλων κρατών μελών.

3. Τα μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης: χρηματοδοτική συνδρομή και ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης.

18. Βλ. *J.-V. Louis*, ό.π., σ. 979-980, *J. Pisani – Ferry*, ό.π., σ. 3.
19. Βλ. απόφ. ΔΕΚ της 13.7.2004, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, υπόθ. C-24/04, Συλλογή 2004 σ. I-6679.
20. Πρωτόκολλο σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, βλ. *K. Γώγος*, ό.π., σ. 886 επ. Ήδη, Πρωτόκολλο αρ. 12 που προσαρτάται στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι προβλέψεις της Συνθήκης για τη δημοσιονομική σταθερότητα δεσμεύουν, κατά κανόνα, το σύνολο των κρατών μελών, ανεξάρτητα από το αν συμμετέχουν στη Νομισματική Ένωση. Εντούτοις, η σημασία της τήρησης των εν λόγω διατάξεων είναι ασφαλώς μεγαλύτερη για τα μέλη της Ευρωζώνης, αφού συμπληρώνουν την εκχώρηση της νομισματικής αρμοδιότητας στην Ένωση. Η ύπαρξη κοινών κανόνων, που για ορισμένα κράτη μέλη (όσα συμμετέχουν στην Ευρωζώνη) είναι ζωτικής σημασίας, ενώ για άλλα (για όσα διατηρούν τα εθνικά τους νομίσματα) μπορεί να εμφανίζονται ως υπερβολικές δεσμεύσεις εξαιτίας της διατήρησης της νομισματικής αρμοδιότητας, ενδεχομένως συνέτεινε στην χαλάρωση της εφαρμογής των κανόνων αυτών, ειδικά της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος. Βλ. *E. Chiti & P.G. Teixeira*, *The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis* σε *50 Common Market Law Review*, 2013, σ. 683 επ., σ. 693.

Το ζέσπασμα της ελληνικής κρίσης το πρώτο εξάμηνο του 2010 έθεσε το ερώτημα της διαχείρισης, από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, της αδυναμίας ενός εταίρου που μοιράζεται το κοινό νόμισμα να εξυπηρετήσει το δημόσιο χρέος του. Ταυτόχρονα, ανέδειξε τα όρια της αρχής της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης των κρατών μελών. Αν η αρχή αυτή τηρείτο κατά γράμμα, η Ελλάδα θα αφηνόταν να αντιμετωπίσει τα προβλήματά της με τις δικές της δυνάμεις (και τη συνδρομή του ΔΝΤ), ενώ οι πιστωτές της θα υφίσταντο τις συνέπειες της πιστωτικής αξιολόγησης του ελληνικού χρέους που διεξήγαγαν με δική τους ευθύνη. Η μόνη θεσμική δυνατότητα που παρείχαν οι Συνθήκες για τη συνδρομή προς την Ελλάδα ήταν η προσφυγή στη χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 122 ΣΛΕΕ, ωστόσο ήταν εξαρχής σαφές ότι το μέγεθος του ελληνικού προβλήματος δεν επέτρεπε την διαχείρισή του με πόρους της Ένωσης, πολύ περισσότερο που η κατάσταση της Ελλάδας δύσκολα θα χαρακτηριζόταν «έκτακτη» (όπως απαιτεί το άρθρο 122) εξαιτίας της μακροχρόνιας διογκώσης του δημόσιου χρέους της²¹.

Οι οικονομικές συνέπειες που θα είχε η αυστηρή τήρηση της αρχής της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης δεν έγιναν γνωστές, αφού τα κράτη μέλη εκδήλωσαν εγκαίρως (στο πρώτο τρίμηνο του 2010) την πρόθεσή τους να διασφαλίσουν τη χρηματοοικονομική σταθερότητα στην Ευρωζώνη, παρέχοντας συνδρομή στο μέλος της Νομισματικής Ένωσης το οποίο αντιμετώπιζε ανυπέρβλητα προβλήματα²². Ωστόσο, από τη στιγμή που αναγνωρίστηκε πολιτικά η οικονομική ανάγκη συνδρομής προς τον εταίρο που απέτυχε δημοσιονομικά, τέθηκε το ζήτημα της θεσμικής διαχείρισης του νέου περιβάλλοντος, το οποίο διαμορφώθηκε εξαιτίας της αναγνώρισης αυτής. Οι ιδιαίτερες δυσκολίες που συνεπαγόταν η διαχείριση της κρίσης με τα νέα οικονομικά και πολιτικά δεδομένα, τα οποία υπερέβαιναν τις προβλέψεις της αρχιτεκτονικής του Μάαστριχτ όπως περιγράφηκε παραπάνω (και τα οποία ήταν, εν μέρει, συνέπεια της αποτυχίας της αρχιτεκτονικής αυτής) συνίσταντο

21. Βλ. *R. Palmstorfer*, *To bail out or not to bail out? The current framework of financial assistance for euro area Member States measured against the requirements of EU primary law* σε *37 European Law Review*, 2012, σ. 771 επ., σ. 779-783.
22. Βλ. *A. de Gregorio Merino*, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance* σε *49 Common Market Law Review*, 2012, σ. 1613 επ. σ. 1616.

στο ότι η διαχείριση της κρίσης έπρεπε να γίνει, ακριβώς, μέσα στο πλαίσιο της αρχιτεκτονικής αυτής, έπρεπε δηλαδή να βασισθεί στις ίδιες αρχές και να υπόκειται στους ίδιους νομικούς κανόνες που συμφωνήθηκαν στο Μάαστριχτ, αφού, σ' όλη τη διαδρομή της κρίσης χρέους, από το 2010 μέχρι σήμερα, δεν τέθηκε ζήτημα ανατροπής των βασικών παραμέτρων του συστήματος στο οποίο θεμελιώνεται το κοινό νόμισμα. Με άλλα λόγια, η συνειδητοποίηση από τα κράτη μέλη της αδυναμίας της αρχής της δημοσιονομικής πειθαρχίας, και της συμπληρωματικής αρχής της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης, να εγγυηθούν τη σταθερότητα του κοινού νομίσματος, δεν οδήγησε, μέχρι σήμερα, σε συμφωνία για την αντικατάσταση των αρχών αυτών με άλλες, που θα θεραπεύουν ριζικά τη βασική ασυμμετρία του συστήματος του Μάαστριχτ, δηλαδή τη διάσταση μεταξύ οικονομικής και νομισματικής πολιτικής. Αντίθετα, τα κράτη μέλη επεδίωξαν να αντιμετωπίσουν τις νέες προκλήσεις στο πλαίσιο του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου. Μάλιστα, σε όλη τη διαδρομή της κρίσης, τα κράτη μέλη επιβεβαίωσαν την προσήλωσή τους στις αρχές του Μάαστριχτ, οι οποίες, άλλωστε, εξασφάλιζαν τη διατήρηση, σε κάποιο βαθμό, της εθνικής αρμοδιότητας στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής.

Η αντίφαση αυτή οδήγησε, εν μέσω συνεχούς πολιτικής, οικονομικής αλλά και νομικής κριτικής από διαφορετικές πλευρές, στη λήψη μέτρων που εντάσσονται σε δύο κατηγορίες: αφενός υιοθετήθηκαν μηχανισμοί παροχής οικονομικής συνδρομής στα κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν προβλήματα χρηματοδότησης του χρέους τους, και αφετέρου εισήχθησαν μέτρα που ενίσχυαν την οικονομική διακυβέρνηση στην Ευρωζώνη²³. Οι δύο κατηγορίες μέτρων εξελίχθηκαν παράλληλα, και καταβλήθηκε προσπάθεια να εναρμονισθούν με το πλαίσιο των Συνθηκών, όπως διαμορφώθηκε με την αναθεώρηση του Μάαστριχτ. Στο σημείο αυτό μπορεί να γίνει μια σύντομη επισκόπηση των εν λόγω μέτρων.

Στον τομέα της οικονομικής συνδρομής, το πρώτο μέτρο που ελήφθη ήταν η χορήγηση δανείων στην Ελλάδα από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ (στα οποία, τελικώς, δεν συμμετείχε η Σλοβακία), το Μάιο του 2010²⁴.

Η εξάπλωση της κρίσης στην Ιρλανδία και την Πορτογαλία κατέδειξε την αδυναμία αντιμετώπισης του προβλήματος με ad hoc δανειακούς μηχανισμούς, και οδήγησε στην ταυτόχρονη θεσμοθέτηση, το Μάιο του 2010, δύο ειδικών χρηματοδοτικών μηχανισμών²⁵:

i. Του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility - EFSF), το οποίο συστήθηκε με τη μορφή ανώνυμης εταιρίας με έδρα το Λουξεμβούργο, στο μετοχικό κεφάλαιο της οποίας συμμετείχαν τα κράτη μέλη του ευρώ ανάλογα με τη συμμετοχή τους στο κεφάλαιο της ΕΚΤ. Το Ταμείο, που είχε προσωρινό χαρακτήρα, θα μπορούσε να χορηγήσει χρηματοοικονομική βοήθεια μέχρι 440 εκατομμύρια Ευρώ, τα οποία θα συγκέντρωνε από τις διεθνείς αγορές με εξασφάλιση εγγυήσεις των κρατών - μετόχων του (οι οποίες επίσης ήταν ανάλογες με τη συμμετοχή τους στο μετοχικό κεφάλαιο του οργανισμού), και

ii. Του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (European Financial Stability Mechanism - EFSM). Ο EFSF ιδρύθηκε δυνάμει του ενωσιακού δικαίου με τον κανονισμό 407/2010²⁶ που είχε ως νομική βάση το άρθρο 122 § 2 ΣΛΕΕ και μπορούσε να παρέχει χρηματοοικονομική βοήθεια μέχρι του ποσού που επέτρεπε ο προϋπολογισμός της Ένωσης, το οποίο υπολογίστηκε περίπου στα 60 εκατομμύρια Ευρώ.

Εν τέλει, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης συνειδητοποίησαν ότι, προκειμένου να αντιμετωπισθεί αποτελεσματικά η δημοσιονομική κρίση, έπρεπε να θεσμοθετηθεί ένας μόνιμος μηχανισμός στήριξης των εταίρων που αντιμετώπιζαν προβλήματα χρηματοδότησης. Έτσι, υπογράφηκε, μεταξύ των κρατών μελών που συμμετέχουν στο Ευρώ, το Φεβρουάριο του 2012, η Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (European Stability Mechanism - ESM), ο οποίος είναι διεθνής χρηματοδοτικός οργανισμός με μετοχικό κεφάλαιο 700 εκ ευρώ, προερχόμενο από τα συμβαλλόμενα μέρη του (τα οποία επίσης συμμετέχουν ανάλογα με το λόγο συμμετοχής τους στο μετοχικό κεφάλαιο της ΕΚΤ)²⁷. Η Συνθήκη για τη θέσπιση του ESM τέθηκε σε ισχύ την 27.9.2012.

Όλοι οι παραπάνω μηχανισμοί χρηματοδότη-

NHS, ό.π., σ. 87-90.

25. Βλ. A. de Gregorio Merino, ό.π., σ. 1618-1621.

26. Κανονισμός (ΕΕ) 407/2010 του Συμβουλίου της 11ης Μαΐου 2010, για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης, ΕΕ L 118 της 12/05/2010 σ. 1.

27. Βλ. A. de Gregorio Merino, ό.π., σ. 1621-1624.

23. Τα πρώτα μέτρα χαρακτηρίστηκαν ως μέτρα «θετικής αλληλεγγύης» (positive solidarity), ενώ τα δεύτερα «αρνητικής αλληλεγγύης» (negative solidarity), βλ. V. Berger, ό.π., σ. 12-14.

24. Βλ. A. de Gregorio Merino, ό.π., σ. 1616-161, Π. ΓΚΑΑΒΙ-

σης, και βεβαίως ο ESM που τους αντικατέστησε, παρέχουν χρηματοδοτήσεις υπό όρους (δημοσιονομικής προσαρμογής και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων) που καταγράφονται σε μνημόνια συνεργασίας μεταξύ των δανειστών και των δανειζομένων, ενώ στις χρηματοδοτήσεις συμμετέχει και το ΔΝΤ.

Στα παραπάνω μέτρα οικονομικής συνδρομής πρέπει να προστεθούν δύο προγράμματα αγοράς ομολόγων στη δευτερογενή αγορά που υιοθέτησε η ΕΚΤ με σκοπό τη μείωση του κόστους χρηματοδότησης ορισμένων μελών της Ευρωζώνης: το πρώτο πρόγραμμα (Security Markets Programme - SMP) ενεργοποιήθηκε το 2010 και έπαυσε, πλέον, να εφαρμόζεται, ενώ το δεύτερο (Outright Monetary Transactions Programm - OMT) εξαγγέλθηκε το 2012, και αφορά μόνο κράτη που θα υποβάλλουν αίτηση χρηματοδότησης από τον ESM²⁸.

Τα μέτρα οικονομικής συνδρομής που υιοθετήθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης αμφισβητήθηκαν ως προς τη συμβατότητά τους τόσο με τις Συνθήκες όσο και με το εσωτερικό συνταγματικό δικαίο των κρατών μελών. Κατά κύριο λόγο, η αμφισβήτηση αφορούσε τη συμβατότητα των μέτρων με τη ρήτρα μη διάσωσης του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, η οποία αποτελεί τη βασική ρύθμιση που εγγυάται την τήρηση της αρχής της δημοσιονομικής πειθαρχίας²⁹. Ενόψει των αμφισβητήσεων αυτών, τα κράτη μέλη επέλεξαν να εισάγουν στις Συνθήκες μια νέα διάταξη³⁰, με την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης του άρθρου 48 § 6 ΣΕΕ, η οποία δεν θα έθιγε τη ρήτρα μη διάσωσης, αλλά θα επιβεβαίωνε τη δυνατότητά τους να παρέχουν οικονομική συνδρομή μέσω ενός μόνιμου μηχανισμού, εν προκειμένω του ESM. Πρόκειται για το νέο άρθρο 136 § 3 ΣΛΕΕ, το οποίο τέθηκε σε ισχύ την 1.5.2013.

Η δεύτερη κατηγορία μέτρων που έλαβαν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της κρίσης στόχευε στην ισχυροποίηση των κανόνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης των κρατών μελών. Για τα μέτρα αυτά χρησιμοποιήθηκε, από την έναρξη της κρίσης, ο όρος «οικονομική διακυβέρνηση της Ευρωζώνης».

28. Βλ. V. Berger, ό.π., σ. 20-22.

29. Βλ., ενδεικτικά, P. Athanassiou, Of past measures and future plans for Europe's exit from the sovereign debt crisis: what is legally possible (and what is not) σε 36 European Law Review, 2011, σ. 558 επ.

30. Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 2011/199/ΕΕ της 25ης Μαρτίου 2011 που τροποποιεί το άρθρο 136 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με μηχανισμό σταθερότητας για τα κράτη μέλη με νόμιμο το ευρώ, ΕΕ L 91 της 06/04/2011, σ. 1.

Πρόκειται, κατ'ουσίαν, για κανόνες που αυστηροποιούν τις υποχρεώσεις συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, ιδίως των κρατών μελών της Ευρωζώνης, και λειτουργούν προληπτικά σε σχέση με την εμφάνιση δημοσιονομικών προβλημάτων στα κράτη μέλη.

Οι αυστηρότεροι αυτοί κανόνες εισήχθησαν για πρώτη φορά με μια δέσμη έξι πράξεων («six pack») παράγωγου δικαίου που υιοθέτησαν τα όργανα της Ένωσης το 2011³¹, τα οποία συμπληρώθηκαν, μεταγενέστερα, από δύο ενωσιακές πράξεις («two pack») που τέθηκαν σε ισχύ τον Μάιο του 2013³². Οι κανόνες του six pack επαναλήφθηκαν, σε μεγάλο βαθμό, στη Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ, που υπογράφηκε από 25 κράτη μέλη το Μάρτιο του 2012 και τέθηκε σε ισχύ την 1.1.2013³³. Στην

31. Το λεγόμενο «six pack», αποτελείται από πέντε κανονισμούς και μια οδηγία που υιοθετήθηκαν το Νοέμβριο του 2011, και συγκεκριμένα από τις εξής πράξεις: α) Κανονισμός (ΕΕ) 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ, ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 1, β) Κανονισμός (ΕΕ) 1174/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη, ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 8, γ) Κανονισμός (ΕΕ) 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 12, δ) Κανονισμός (ΕΕ) 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 25, ε) Κανονισμός (ΕΕ) 1177/2011 του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασφάλιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 33, στ) Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών, ΕΕ L 306 της 23/11/2011 σ. 41.

32. Το λεγόμενο «two pack» απαρτίζεται από τον κανονισμό (ΕΕ) 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα, ΕΕ L 140 της 27/05/2013 σ. 1 και τον κανονισμό (ΕΕ) 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ ΕΕ L 140 της 27/05/2013 σ. 11.

33. Βλ., γενικά, S. Peers, The Stability Treaty: Permanent

πραγματικότητα, ο αρχικός σχεδιασμός των Ευρωπαϊκών οργάνων περιλάμβανε την εισαγωγή των εν λόγω αυστηρότερων διατάξεων στο πρωτογενές δίκαιο, ωστόσο το ενδεχόμενο αυτό απομακρύνθηκε λόγω της απροθυμίας του Ηνωμένου Βασιλείου (και εν συνεχεία και της Τσεχίας) να συναινέσουν σε μια περαιτέρω αναθεώρηση των Συνθηκών, παρόλο που μια τέτοια εξέλιξη θα αφορούσε οριακά μόνο τα δύο κράτη μέλη, αφού οι εν λόγω κανόνες εφαρμόζονται κατά κύριο λόγο στα μέλη της Ευρωζώνης³⁴.

Μπορεί να υποστηριχθεί ότι, από κανονιστική σκοπιά, η σημαντικότερη ρύθμιση της νέας Συνθήκης (που έχει επικρατήσει να αποκαλείται «Δημοσιονομικό Σύμφωνο») είναι η υποχρέωση που αναλαμβάνουν τα συμβαλλόμενα μέρη να εισάγουν τον αυστηροποιημένο κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας (ο οποίος -κατά τη Συνθήκη- συνίσταται στην ισοσκελισμένη ή πλεονασματική θέση της γενικής κυβέρνησης) στο εθνικό τους δίκαιο «μέσω διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, ή άλλως διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση και εκπλήρωση κατοχυρώνονται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό»³⁵. Με άλλα λόγια, η νέα Συνθήκη υποχρεώνει τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο ευρώ να εισάγουν στο εθνικό τους δίκαιο μια διάταξη (για τη δημοσιονομική πειθαρχία) που τα δέσμευε ούτως ή άλλως κατά το δίκαιο της Ένωσης ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και η οποία, περαιτέρω, θα ισχύει στο εσωτερικό τους και εξαιτίας της κύρωσης του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ελλάδα είχε κληθεί από τους αρχηγούς των κρατών μελών της Ευρωζώνης να εισάγει αντίστοιχη διάταξη στην εθνική της έννομη τάξη ένα χρόνο πριν την υπογραφή του Δημοσιονομικού Συμφώνου, το Μάρτιο του 2011³⁶.

Austerity or Gesture Politics σε 8 *European Constitutional Law Review*, 2012, σ. 404 επ., *P. Craig*, The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism σε 37 *European Law Review*, 2012, σ. 231 επ., *Editorial*, The Fiscal Compact and the European Constitutions: Europe Speaking German? σε *European Constitutional Law Review* 2012, σ. 1 επ., *Editorial Comments*, Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union σε 49 *Common Market Law Review*, 2012, σ. 1 επ.

34. Άρθρο 14 § 5 της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ.

35. Άρθρο 3 § 2 της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ.

36. Συμπεράσματα των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ζώνης του Ευρώ της 11ης Μαρτίου 2011 σε <http://www.>

4. Μεταξύ ενωσιακής νομιμότητας και κρατικής κυριαρχίας: μια πρώτη (νομολογιακή) αξιολόγηση των νέων θεσμικών δεδομένων που διέπουν τη Νομισματική Ένωση

Όπως προαναφέρθηκε, το βασικότερο νομικό ζήτημα που έθεσαν τα μέτρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση της κρίσης συνίστατο στη συμβατότητα των μηχανισμών χρηματοδοτικής στήριξης -και ειδικότερα του ESM- με τις αρχές της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης των κρατών μελών, ιδίως με τη ρήτρα μη διάσωσης του άρθρου 125 ΣΛΕΕ.

Το πρόβλημα επισημάνθηκε εξαρχής, όταν τέθηκε ζήτημα χρηματοδοτικής συνδρομής προς την Ελλάδα, ωστόσο μια αναθεώρηση της ρήτρας μη διάσωσης δεν ήταν εφικτή επειδή, πέρα από τους πολιτικούς λόγους που καθιστούσαν μια τέτοια συζήτηση στο εσωτερικό των κρατών μελών απαγορευτική, υπήρχαν σημαντικά νομικά προβλήματα που τίθεντο από τα εθνικά δίκαια των κρατών μελών, ιδίως της Γερμανίας, τα οποία έθεταν τη σχετική ρήτρα στο επίκεντρο της νομικής επιχειρηματολογίας που τους επέτρεπε να συμμετάσχουν στη Νομισματική Ένωση. Για το λόγο αυτό, επιλέχθηκε η εισαγωγή του νέου άρθρου 136 § 3 ΣΛΕΕ, χωρίς να θιγεί το άρθρο 125 ΣΛΕΕ, προκειμένου, αφενός, να εξασφαλιστεί η συμβατότητα του ESM με το δίκαιο της Ένωσης και, αφετέρου, να μη θιγούν οι αρχές στις οποίες θεμελιώνεται η συμμετοχή των κρατών μελών στη Νομισματική Ένωση. Από νομική σκοπιά, η επιλογή αυτή είχε την εξής εξήγηση: μετά τη θέση του σε ισχύ, το νέο άρθρο 136 § 3 θα είχε το ίδιο νομικό κύρος με τις άλλες διατάξεις της Συνθήκης, περιλαμβανομένης της ρήτρας μη διάσωσης του άρθρου 125 ΣΛΕΕ. Κατά συνέπεια, οι δύο διατάξεις θα έπρεπε να ερμηνευθούν κατά τρόπο που να διασφαλίζεται η κανονιστική εμβέλεια της καθεμιάς, χωρίς να θιγεται το περιεχόμενο της μιας ή της άλλης³⁷.

Το περιεχόμενο του νέου άρθρου 136 § 3 είναι το εξής: «τα κράτη μέλη με νόμιμο το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή

european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.

37. Βλ. *B. de Witte & T. Beukers*, The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU Legal Order: Pringle σε 50 *Common Market Law Review*, 2013, σ. 805 επ., σ. 810.

τυχόν απαιτούμενης χρηματοδοτικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους». Το άρθρο 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ τέθηκε σε ισχύ την 1.5.2013, μετά την θέση σε ισχύ της Συνθήκης για τη θέσπιση του ESM (27.9.2012), καθώς και των προηγούμενων μηχανισμών χρηματοδοτικής συνδρομής. Αυτό είχε σαν συνέπεια να ανακύψει μια περίπλοκη νομική κατάσταση (μετά τη θέση σε ισχύ του ESM και πριν τη θέση σε ισχύ της νέας διάταξης του άρθρου 136 § 3) που επέβαλε την αξιολόγηση της συμβατότητας των μηχανισμών χρηματοδοτικής συνδρομής με τις διατάξεις για την ONE, και ιδίως με τη ρήτρα μη διάσωσης, χωρίς την κανονιστική συνδρομή του νέου 136 § 3. Στην εν λόγω αξιολόγηση κλήθηκε να προβεί το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της υπόθεσης Pringle, αλλά και τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών, ιδίως το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, εξαιτίας του κομβικού χαρακτήρα των ενωσιακών διατάξεων που θεμελιώνουν τη χωριστή δημοσιονομική ευθύνη για τη συμμετοχή των κρατών μελών στη Νομισματική Ένωση.

Το Δικαστήριο, με την απόφασή του στην υπόθεση Pringle³⁸, απάντησε στα ερωτήματα που του τέθηκαν από το High Court της Ιρλανδίας, εισάγοντας στην αρχιτεκτονική των Συνθηκών ένα νέο σκοπό που δεν ήταν ρητά καταγεγραμμένος στο πρωτογενές δίκαιο, αλλά αναδείχθηκε από τη δημοσιονομική κρίση: πρόκειται για το σκοπό της διατήρησης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της Νομισματικής Ένωσης, ο οποίος χαρακτηρίζεται από το Δικαστήριο ως υπέρτερος της δημοσιονομικής πειθαρχίας³⁹. Μάλιστα, το Δικαστήριο τονίζει ότι η δημοσιονομική πειθαρχία δεν αποτελεί αυτοτελή στόχο των Συνθηκών, αλλά εξυπηρετεί τον σκοπό της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Σύμφωνα με το σκεπτικό του Δικαστηρίου, ο σκοπός αυτός επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν χρηματοδοτική συνδρομή, χωρίς να παραβιάζουν το άρθρο 125 ΣΛΕΕ, όταν τίθεται σε κίνδυνο η σταθερότητα της Ευρωζώνης, αρκεί να διατηρείται η ευθύνη του βοηθούμενου κράτους μέλους για αποπληρωμή της συνδρομής στο μηχανισμό, και να τίθενται αυστηροί όροι που να επαναφέρουν το εν λόγω κράτος μέλος στον κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας³⁹.

38. Απόφ. Δικαστηρίου της 27.11.2012 (Ολομέλεια), υπόθ. C-370/12, Thomas Pringle κατά Government of Ireland, Ireland, The Attorney General, μη δημοσιευμένη στη Συλλογή.

39. Απόφ. Pringle, ό.π., σκ. 133-137.

Βάσει του σκεπτικού αυτού, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο ESM δεν έρχεται σε αντίθεση με τη ρήτρα μη διάσωσης, χωρίς να χρειάζεται, για να δικαιολογηθεί, να γίνει προσφυγή στο νέο άρθρο 136 § 3, το οποίο, απλώς, επιβεβαιώνει –σύμφωνα με το Δικαστήριο– την παραπάνω ερμηνεία⁴⁰.

Το πρωθύστερο στο σκεπτικό του Δικαστηρίου έγκειται στο ότι η έννοια της σταθερότητας της Ευρωζώνης εντάχθηκε στο συνταγματικό πλέγμα που διέπει την ONE με την πρόσφατη αναθεώρηση, στην οποία οδήγησε η δημοσιονομική κρίση. Πριν την κρίση, δεν χρειαζόταν η σταθερότητα της Ευρωζώνης (δηλαδή, κατά κύριο λόγο του κοινού νομίσματος) να αναδειχθεί ως στόχος των Συνθηκών που επιτρέπει την χρηματοδοτική συνδρομή προς τα δημοσιονομικά αδύναμα κράτη μέλη, αφού υπολογιζόταν (προφανώς λανθασμένα) ότι η δημοσιονομική τους αδυναμία θα άφηνε ανεπηρέαστη τη σταθερότητα του κοινού νομίσματος. Αντίθετα, η κρίση και η διάχυση της μεταξύ των κρατών μελών ήταν ο παράγοντας που ανέδειξε την ανάγκη συνδρομής προς τα κράτη μέλη που πλήττονται, και οδήγησε στην αναθεώρηση της Συνθήκης, ώστε να επιτρέψει τη συνδρομή αυτή. Εν πάσει περιπτώσει, η ερμηνεία της ρήτρας μη διάσωσης από το Δικαστήριο -η οποία ήταν οικονομικά αναπόφευκτη κατά το χρόνο που εκδόθηκε η απόφαση, αφού οι αγορές είχαν ήδη κοστολογήσει το χρέος των μελών της Ευρωζώνης λαμβάνοντας υπόψη τους τη μελλοντική λειτουργία του ESM- στερεί, πλέον, τη ρήτρα μη διάσωσης από τη βασική της αποτρεπτική λειτουργία και θέτει σε νέες βάσεις τόσο την αρχή της χωριστής δημοσιονομικής ευθύνης των κρατών μελών, όσο και το γενικότερο κανονιστικό πλέγμα που διέπει τη Νομισματική Ένωση, όπως είχε διαμορφωθεί με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Με έναν πολύ ενδιαφέροντα τρόπο, το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τη συμβατότητα του ESM με τις Συνθήκες (αλλά και με το Θεμελιώδη Νόμο) ξεκινώντας από διαφορετική αφετηρία. Στην απόφασή του για τον ESM του Σεπτεμβρίου του 2012⁴¹ (δύο

40. Απόφ. Pringle, ό.π., σκ. 72, 73, 184. Βλ. V. Berger, The ESM and the European Court's Predicament in Pringle σε 14 German Law Journal, 2013, σ. 113 επ., σ. 132, P.-A. Van Malleghem, Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution, σε 14 German Law Journal, 2013, σ. 143 επ., σ. 158.

41. BVerfG 1 BvR 1390/12 της 12.9.2012 (απόφ. ESM). Βλ. S. Schmidt, A Sense of Dejà Vu? The FCC's Preliminary European Stability Mechanism Verdict σε 14 German

μήνες πριν την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Pringle) το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι το νέο άρθρο 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ αναδιαμορφώνει θεμελιωδώς το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο της ΟΝΕ, (και δεν το επιβεβαιώνει απλώς, όπως δέχθηκε το Δικαστήριο της Ένωσης), αφού σχετικοποιεί την αρχή της μη διάσωσης, και τη θέτει, υπό εξαιρετικές προϋποθέσεις, στην εξυπηρέτηση του ειδικότερου στόχου που αναδείχθηκε από τη δημοσιονομική κρίση, δηλαδή στη διατήρηση της σταθερότητας στη ζώνη του Ευρώ⁴². Με βάση τη διαπίστωση αυτή, η συμμετοχή της Γερμανίας στον ESM κρίθηκε συμβατή με το Θεμελιώδη Νόμο, αφού οι οικονομικές υποχρεώσεις που ανέλαβε το γερμανικό κράτος μέσω της συμμετοχής του στον ESM, δεν ήταν τέτοιας έκτασης που να οδηγούν, πρακτικά, στην απώλεια της δυνατότητας του κοινοβουλίου να ψηφίζει τον προϋπολογισμό, στοιχείο που είναι απαραίτητο για την επιβεβαίωση της κυριαρχίας του γερμανικού κράτους, όπως απορρέει από τη δημοκρατική αρχή⁴³. Η προσέγγιση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου φαίνεται να αποτυπώνει με μεγαλύτερη σαφήνεια τις εξελίξεις στο οικοδόμημα της ΟΝΕ, αφού αναγνωρίζει ρητά την επίδραση της κρίσης στην αναδιατύπωση των αρχών του συστήματος στο οποίο θεμελιώνεται το ευρώ και διαπιστώνει ρητά τη σχετικοποίηση της ρήτηρας μη διάσωσης, προκειμένου να εξυπηρετηθεί η σταθερότητα του κοινού νομίσματος⁴⁴.

5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Με τις πρόσφατες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας διαπιστώθηκε η συμβατότητα των μηχανισμών οικονομικής συνδρομής, που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της κρίσης χρέους, με το δίκαιο της

Ένωσης, όπως το τελευταίο προσαρμόστηκε με τη σειρά του στις οικονομικές εξελίξεις. Οι δικαστικές κρίσεις αφορούν κυρίως την αναθεώρηση του άρθρου 136 § 3 και τον ESM, ενώ η νομιμότητα άλλων πτυχών της οικονομικής συνδρομής, ιδίως των προγραμμάτων αγοράς ομολόγων της ΕΚΤ αλλά και των όρων των μνημονίων συνεργασίας που συνάπτονται στο πλαίσιο της χρηματοδοτικής συνδρομής, εκκρεμεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου της Ένωσης.

Η άλλη κατηγορία μέτρων που υιοθετήθηκαν από την Ένωση στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της κρίσης, δηλαδή τα μέτρα ενίσχυσης της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωζώνη, δεν παρουσίασε ιδιαίτερα νομικά προβλήματα, ιδίως εξαιτίας του γεγονότος ότι με αυτά επαναδιατυπώθηκαν, με αυστηρότερο τρόπο, υποχρεώσεις των κρατών μελών που απορρέουν από τις Συνθήκες και το παράγωγο δίκαιο. Το μόνο ζήτημα που φαίνεται να απασχόλησε ιδιαίτερα τα εθνικά δικαστήρια είναι η υποχρέωση μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, με συνταγματικό ή άλλο νομοθετικό μέτρο μόνιμου χαρακτήρα, της αρχής της δημοσιονομικής πειθαρχίας, ωστόσο η σχετικά χαλαρή διατύπωση της διάταξης του Δημοσιονομικού Συμφώνου δεν προκάλεσε ιδιαίτερες δυσχέρειες όσον αφορά την αποδοχή της από τις εθνικές δικαιοταξίες⁴⁵.

Σήμερα, φαίνεται να επικρατεί η αντίληψη ότι η Ένωση έχει διαμορφώσει, πλέον, ικανούς μηχανισμούς που της επιτρέπουν να διαχειρίζεται τις κρίσεις χρέους που πλήττουν ορισμένα κράτη μέλη που συμμετέχουν στη Νομισματική Ένωση, χωρίς να διακυβεύεται η σταθερότητα της Ευρωζώνης στο σύνολό της. Η αντίληψη αυτή ενισχύεται και από τα οικονομικά δεδομένα που δείχνουν ότι τα κράτη μέλη, τα οποία αντιμετώπισαν προβλήματα χρηματοδότησης του χρέους τους, επανέρχονται στη δημοσιονομική τάξη, και σύντομα ο αυστηρός δημοσιονομικός έλεγχος που ασκείται από την Ένωση στο πλαίσιο των προγραμμάτων χρηματοδοτικής συνδρομής θα αντικατασταθεί από έναν πιο εξελιγμένο έλεγχο των διεθνών χρηματοοικονομικών.

Η φαινομενική ηρεμία των τελευταίων μηνών, ωστόσο, δεν πρέπει να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι έχει αντιμετωπισθεί η βασική ασυμμετρία της ΟΝΕ, όπως επισημάνθηκε παραπάνω, δηλαδή η

Law Journal, 2013, σ. 1 επ., K. Schneider, Yes, But ... One More Thing: Karlsruhe's Ruling on the European Stability Mechanism σε 14 German Law Journal, 2013, σ. 53 επ., Editorial, Watching Karlsruhe/Karlsruhe Watchers σε 8 European Constitutional Law Review, 2013, σ. 367 επ.

42. Απόφ. ESM, ό.π., παρ. 231 – 235 (η αρίθμηση των παραγράφων αναφέρεται στην αγγλική μετάφραση της απόφασης, όπως δημοσιεύθηκε στην ιστοσελίδα του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου www.bverfg.de).

43. Απόφ. ESM, ό.π., παρ. 236-237 και 271.

44. Βλ. M. Wendel, Judicial Restraint and the Return to Openness: The Decision of the German Federal Constitutional Court on the ESM and the Fiscal Treaty of 12 September 2012 σε 14 German Law Journal, 2013, σ. 21 επ., σ. 45.

45. Απόφ. 2012-653 DC της 9.8.2012 του Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου, παρ. 19, δημοσιευμένη στην ιστοσελίδα του Συμβουλίου www.conseil-constitutionnel.fr. Στη Γερμανία, ο Θεμελιώδης Νόμος περιείχε αντίστοιχη διάταξη (γνωστή ως «φρένο χρέους») πριν τη θέση σε ισχύ του Δημοσιονομικού Συμφώνου, απόφ. ESM, ό.π., παρ. 313.

συνύπαρξη της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης στο πεδίο της νομοματικής πολιτικής, με την εξουσία των κρατών μελών να ασκούν την οικονομική πολιτική, έστω υπό τους νέους όρους της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης. Μόνο η κοινοτική μέθοδος, δηλαδή αυτή της εκχώρησης αρμοδιοτήτων στους υπερεθνικούς θεσμούς, θα επιτρέψει την υπέρβαση της ασυμμετρίας αυτής. Με άλλα λόγια, μόνο η ουσιαστική εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ένωση και στο πεδίο της οικονομικής, και ειδικότερα της δημοσιονομικής πολιτικής, θα άρει τον προβληματικό αυστηρό διαχωρισμό της νομοματικής από την οικονομική πολιτική και θα επιτρέψει μια πιο συνεκτική διαχείριση των οικονομικών της Ευρωζώνης⁴⁶. Πρέπει να είναι σαφές ότι μια τέτοια εξέλιξη απέχει πάρα πολύ από τη σημερινή πραγματικότητα, αφού υπεισέρχεται στον πυρήνα της κυριαρχίας των κρατών μελών και της δημοκρατικής τους νομιμοποίησης, δηλαδή στη δυνατότητα

των δημοκρατικά εκλεγμένων κοινοβουλίων να ψηφίζουν τον προϋπολογισμό.

Ταυτόχρονα, δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι ενόσω διατηρείται η Νομοματική Ένωση, θα γίνονται, έστω και σε περιορισμένη έκταση, βήματα στην κατεύθυνση της «κοινοτικοποίησης» των δημόσιων οικονομικών των κρατών μελών⁴⁷. Η «κοινοτικοποίηση» αυτή αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια της εισαγωγής του κοινού νομίσματος, και ο συνακόλουθος περιορισμός της κυριαρχίας των κρατών μελών θα σταθμίζεται συνεχώς με τα οφέλη που συνεπάγεται το κοινό νόμισμα. Μάλιστα, η στάθμιση θα γίνεται ταυτόχρονα και με την ίδια ένταση τόσο από τις χώρες που παρέχουν χρηματοδοτική συνδρομή, όσο και από τις χώρες που λαμβάνουν τη συνδρομή αυτή.

46. Βλ. *Editorial Comments, Reflections on the state of the Union 50 years after Van Gend en Loos* σε 50 *Common Market Law Review*, 2013, σ. 351 επ., σ. 358.

47. Πρβλ. *A. Loubert, Sovereign Debt Threatens the Union: The Genesis of a Federation* σε 8 *European Constitutional Law Review*, 2012, σ. 442 επ.

I. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

ΑΣΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

ΜονΠρΘεσ 1847/2012

Δικαστής: Ιωάννης Πανούσης.

Δικηγόρος: Γ. Εδινρέλης.

(57, 59 ΑΚ· 692 παρ. 4, 732 ΚΠολΔ)

Προσβολή της προσωπικότητας. Το δικαίωμα της προσωπικότητας προστατεύεται. Συντίθεται από περισσότερα αγαθά που συγκροτούν την σωματική, ψυχική, πνευματική και κοινωνική ατομικότητα του προσώπου, όπως η ζωή, η υγεία, η ελευθερία τέλεσης κάθε πράξης που ανάγεται στην οικονομική, επιστημονική και κοινωνική δράση, η σωματική ακεραιότητα, το απόρρητο της ιδιωτικής ζωής, η εικόνα του προσώπου, ο συναισθηματικός κόσμος, το άσυλο της κατοικίας, η αξία που αποδίδεται από άλλους και έχει σχέση με την ιδιωτική ή την οικογενειακή ζωή του προσώπου κλπ. Οι εκφάνσεις της προσωπικότητας δεν συνιστούν αυτοτελή δικαιώματα. Η προσβολή της καθεμίας από αυτές συνεπάγεται προσβολή του δικαιώματος της προσωπικότητας συνολικά. Η προσβολή πρέπει να επέρχεται από τρίτον και να είναι παράνομη, δηλαδή να γίνεται χωρίς δικαίωμα. Γεννούνται αξιώσεις άρσης της προσβολής και παράλειψής της στο μέλλον. Η άρση προϋποθέτει ενεργό προ-

σβολή και η παράλειψη βάσιμο κίνδυνο επανάληψης της προσβολής.

Ασφαλιστικά μέτρα. Ρύθμιση κατάστασης. Απαγορεύεται η πλήρης ικανοποίηση του δικαιώματος. Ο κανόνας αυτός υποχωρεί, όταν πιθανολογείται κίνδυνος σημαντικής προσβολής της αξίας του ανθρώπου. Σε περίπτωση προσβολής απόλυτου δικαιώματος, όπως του δικαιώματος στην προσωπικότητα, είναι δυνατή η καταδίκη του καθού προς προσωρινή άρση της προσβολής.

1. Κατά τη διάταξη του άρθρου 57 του ΑΚ, όποιος προσβάλλεται παράνομα στην προσωπικότητά του έχει δικαίωμα να απαιτήσει να αρθεί η προσβολή και να μην επαναληφθεί στο μέλλον. Με την ανωτέρω διάταξη σε συνδυασμό και με εκείνη του άρθρου 59 του ίδιου Κώδικα, προστατεύεται το δικαίωμα της προσωπικότητας, το οποίο αποτελεί πλέγμα αγαθών που συνθέτουν την υπόσταση του προσώπου, με το οποίο είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένα. Η προστασία που παρέχει η διάταξη προϋποθέτει προσβολή από τρίτο, πρέπει δε αυτή (προσβολή) να αφορά οποιοδήποτε από τα αγαθά τα οποία συνθέτουν ή αποτελούν έκφανση της προσωπικότητας του ατόμου και συγκροτούν τη σωματική, ψυχική, πνευματική και κοινωνική ατομικότητα του βλαπτομένου, και να συνεπάγεται μειωτική διαταραχή αυτής σε ένα από αυτά. Τέτοια προστατευόμενα αγαθά είναι η ζωή, υγεία, ελευθερία, η οποία περιλαμβάνει τη