



**ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών 2015-2016

Κατεύθυνση: **ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ & ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΘΕΜΑ: «Η νομιμότητα της Συμμετοχής του Ιδιωτικού Τομέα (*Private Sector Involvement - PSI*) στην απομείωση του ελληνικού δημόσιου χρέους υπό το πρίσμα του εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου»**

Μεταπτυχιακή φοιτήτρια: **Βαρβάρα – Παναγιώτα Τσιώρου** (ΑΜ: 1215Μ049)

Επιβλέπων καθηγητής: **Χαρίσιος Ταγαράς**

**Αθήνα, Νοέμβριος 2016**

## **Δήλωση μη λογοκλοπής και ανάληψης προσωπικής ευθύνης**

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η εργασία είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποίησα την πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς τις απαραίτητες αναφορές. Επίσης δηλώνω ότι αναλαμβάνω όλες τις νομικές και διοικητικές συνέπειες σε περίπτωση που η εργασία μου αποδεχθεί ότι αποτελεί προϊόν λογοκλοπής.

**Η δηλούσα - μεταπτυχιακή φοιτήτρια**

**Βαρβάρα – Παναγιώτα Τσιώρου**

| <b>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ</b>   |         |
|--|---------|
| <b>Συνοτομογραφίες</b>   | σελ. 6  |
| <b>Εισαγωγή</b>  | σελ. 7  |
| <b>ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ</b>  |         |
| <b>Το πραγματικό και νομικό πλαίσιο πριν την εφαρμογή του PSI</b>  |         |
| <b>I. Τα αίτια της ελληνικής κρίσης δημόσιου χρέους</b>  | σελ. 8  |
| <b>II. Η εισαγωγή του Μνημονίου στην ελληνική έννομη τάξη</b>  | σελ. 10 |
| <b>III. Η αναγκαιότητα δημιουργίας των μηχανισμών οικονομικής στήριξης των κρατών μελών της Ευρωζώνης</b>  | σελ. 12 |
| <i>A. Οι προσωρινοί Μηχανισμοί Σταθεροποίησης</i>  | σελ. 13 |
| <i>B. Η δημιουργία του μόνιμου ΕΜΣ – υπόθεση Pringle</i>   | σελ. 14 |
| <i>Γ. Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ</i>   | σελ. 17 |
| <i>Δ. Η Δίπτυχη δέσμη μέτρων</i>   | σελ. 16 |
| <b>ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ</b>  |         |
| <b>Η διαδικασία εφαρμογής του PSI και τα βασικότερα χαρακτηριστικά του</b>   |         |
| <b>I. Η αναγκαιότητα αναδιάρθρωσης του ελληνικού χρέους</b>  | σελ. 19 |
| <b>II. Το νομικό πλαίσιο εφαρμογής του PSI</b>   | σελ. 21 |
| <b>III. Το αποτέλεσμα της διαδικασίας ανταλλαγής – η αξία των νέων τίτλων</b>  | σελ. 23 |
| <b>IV. Οι ιδιαιτερότητες του ελληνικού PSI</b>   | σελ. 26 |
| <i>A. Η αναδρομική εισαγωγή ρήτρας συλλογικής δράσης</i><br>α. Εννοιολογικός προσδιορισμός<br>β. Το ελληνικό δίκαιο των ΟΕΔ πριν την εισαγωγή της συλλογικής διαδικασίας<br>γ. Η ειδικότερη ρύθμιση του Ν. 4050/2012 | σελ. 26 |
| <i>B. Η εκπροσώπηση των Ομολογιούχων από τα Τραπεζικά Ιδρύματα</i>   | σελ. 27 |
| <i>Γ. Οι εξαιρέσεις του PSI</i>  | σελ. 30 |
| <b>ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ</b>  |         |
| <b>Η κρίση περί συνταγματικότητας του PSI</b>  |         |
| <b>I. Το ζήτημα της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου</b>  | σελ. 32 |
| <i>A. Το ζήτημα της νομικής φύσης της σύμβασης</i>   | σελ. 33 |
| <i>B. Η εφαρμογή της ρήτρας rebus sic standibus</i>  | σελ. 34 |

|   |         |
|---|---------|
| <i>Γ. Η άποψη της μειοψηφίας</i>  | σελ. 35 |
| <b>II. Η εξέταση της προσβολής του δικαιώματος στην περιουσία (αρ17Σ) και της παραβίασης του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ</b>   | σελ. 36 |
| <i>A. Η περιοριστική ερμηνεία του άρθρου 17 Σ</i>   | σελ. 37 |
| <i>B. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ</i><br>α. Η μονομερής κρατική παρέμβαση<br>β. Η εξυπηρέτηση της δημόσιας ωφέλειας (ή δημοσίου συμφέροντος)<br>γ. Η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας<br>δ. Η εύλογη αποζημίωση  | σελ. 38 |
| <i>Γ. Η άποψη της μειοψηφίας</i>  | σελ. 43 |
| <b>III. Το ζήτημα της παραβίασης της αρχής της ισότητας</b>   | σελ. 43 |
| <i>A. Η πάγια νομολογία του δικαστηρίου επί της αρχής της ισότητας</i>  | σελ. 44 |
| <i>B. Η αρχή pari passu</i>   | σελ. 45 |
| <i>Γ. Η άποψη της μειοψηφίας</i>  | σελ. 46 |
| <b>IV. Κριτική αποτίμηση</b>  | σελ. 47 |
| <b>ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ</b>   |         |
| <b>Η διάσταση του Ευρωπαϊκού Δικαίου</b>  |         |
| <b>I. Το ζήτημα της αποστολής προδικαστικού ερωτήματος</b>  | σελ. 48 |
| <i>A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις</i>  | σελ. 48 |
| <i>B. Η απόρριψη από το ΣτΕ του αιτήματος προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ</i><br>α. Η κρίση του δικαστηρίου<br>β. Η διασυνοριακή φύση της διαφοράς<br>γ. Ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων   | σελ. 49 |
| <b>II. Ο θεμελιώδης ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης</b>   | σελ. 52 |
| <i>A. Η περίπτωση του «κουρέματος» του ελληνικού δημοσίου χρέους</i>  | σελ. 52 |
| <i>B. Η περίπτωση του «κουρέματος» των κυπριακών καταθέσεων</i><br>α. Υπόθεση Μάλλης κλπ κατά ΕΚΤ και Επιτροπής<br>β. Υπόθεση Ledra Advertising κλπ κατά ΕΚΤ και Επιτροπής<br>i. Η αρμοδιότητα του ΔΕΕ για την εκδίκαση αγωγών αποζημίωσης<br>ii. Η συμφωνία των Μνημονίων με τα θεμελιώδη δικαιώματα | σελ. 56 |
| <b>III. Η απορριπτική απόφαση του ΕΔΔΑ</b>  | σελ. 62 |
| <i>A. Η μη παραβίαση του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ</i>  | σελ. 62 |
| <i>B. Η μη παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης</i>  | σελ. 64 |
| <i>Γ. Κριτική αποτίμηση</i>   | σελ. 64 |

|   |         |
|---|---------|
| <b>Συμπερασματικές Παρατηρήσεις</b>             | σελ. 66 |
| <b>Βιβλιογραφία – Αρθρογραφία - Ιστοσελίδες</b> | σελ. 69 |

## Συντομογραφίες

|               |  |
|---------------|--|
| <b>ΑΕΠ</b>    | Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν                             |
| <b>ΔΕΕ</b>    | Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης                         |
| <b>ΔΝΤ</b>    | Διεθνές Νομισματικό Ταμείο                           |
| <b>(IMF)</b>  | (International Monetary Fund)                        |
| <b>ΕΔΔΑ</b>   | Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου        |
| <b>ΕΕ</b>     | Ευρωπαϊκή Ένωση                                      |
| <b>ΕΚΤ</b>    | Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα                           |
| <b>ΕΜΣ</b>    | Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας                   |
| <b>(ESM)</b>  | European Stability Mechanism                         |
| <b>ΕΣΔΑ</b>   | Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου           |
| <b>ΕΜΧΣ</b>   | Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας |
| <b>(EFSM)</b> | European Financial Stability Mechanism               |
| <b>ΕΤΧΣ</b>   | Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας      |
| <b>(EFSF)</b> | European Financial Stability Fund                    |
| <b>ΟΕΔ</b>    | Ομόλογα Ελληνικού Δημοσίου                           |
| <b>ΟΝΕ</b>    | Οικονομική και Νομισματική Ένωση                     |
| <b>ΠΠΠ</b>    | Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο                            |
| <b>ΡΣΔ</b>    | Ρήτρα Συλλογικής Δράσης                              |
| <b>ΣΕΕ</b>    | Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση                      |
| <b>ΣΙΔ</b>    | Συμμετοχή Ιδιωτικού Τομέα                            |
| <b>(PSI)</b>  | (Private Sector Involvement)                         |
| <b>ΣΛΕΕ</b>   | Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης      |
| <b>ΣτΕ</b>    | Συμβούλιο της Επικρατείας                            |
| <b>ΦΕΚ</b>    | Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως                         |

## Εισαγωγή

Αφορμή για τη συγγραφή της παρούσας αποτελεί η διαπάλη μεταξύ δύο θεμελιωδών συστατικών του κράτους, ήτοι της οικονομίας του, η οποία είναι αναγκαία για την ίδια την υπόστασή του και της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, απαραίτητη για την αξιοπρεπή διαβίωση των πολιτών του.

Στην παρατεταμένη περίοδο της οικονομικής κρίσης που διανύουμε, όλα τα μέτρα με αντάλλαγμα τον δανεισμό της χώρας, λαμβάνονται με γνώμονα τις οικονομικές της δυνατότητες, γεγονός που έχει πλήξει αφενός τα ατομικά δικαιώματα και αφετέρου ουσιαδώς την υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Ειδικότερα, μετά την ψήφιση του πρώτου Μνημονίου, το επόμενο μέτρο μείζονος σημασίας για την διάσωση της χώρας από την χρεοκοπία, αποτέλεσε η Συμμετοχή του Ιδιωτικού Τομέα (Private Sector Involvement εφεξής καλούμενο PSI) στην απομείωση του δημοσίου χρέους, ήτοι το «κούρεμα» των επιλέξιμων Ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου (εφεξής ΟΕΔ). Σκοπός της παρούσας είναι η ανάδειξη και ανάλυση των σημαντικότερων νομικών ζητημάτων που απασχόλησαν τόσο την ελληνική όσο και την ευρωπαϊκή έννομη τάξη.

Στο πρώτο κεφάλαιο σκιαγραφείται το πλαίσιο που επικρατούσε τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση πριν την κατάληξη της σχετικής συμφωνίας περί εφαρμογής του PSI. Τούτο διότι μόνο αν γίνουν κατανοητές οι επικρατούσες νομικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες, μπορεί η απόφαση αυτή να εξετασθεί διεξοδικά και να αποτελέσει αντικείμενο κριτικής.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται αναλυτικά η διαδικασία αλλά και οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής εφαρμογής του PSI.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται οι κυριότεροι προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης του Ν.4050/2010, με τον οποίο θεσπίσθηκε η διαδικασία του PSI που εξέτασε το Συμβούλιο της Επικρατείας (εφεξής ΣΤΕ).

Το τέταρτο κεφάλαιο αφιερώνεται σε ζητήματα που άπτονται του ευρωπαϊκού δικαίου, ήτοι στην υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής, στις πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΔΕΕ), καθώς και στην πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που έκρινε το PSI συμβατό με την ΕΣΔΑ.

Τέλος, παρουσιάζονται τα σημαντικότερα, κατά την άποψη της γράφουσας, συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η έρευνα από την εξέταση του εν λόγω ζητήματος.

## ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

### Το πραγματικό και νομικό πλαίσιο πριν το PSI

#### I. Τα αίτια της ελληνικής κρίσης δημόσιου χρέους

Η κρίση των στεγαστικών δανείων του 2008 στις ΗΠΑ είχε δημιουργήσει τις προϋποθέσεις μιας ευρύτερης παγκόσμιας κρίσης. Η έναρξη της κρίσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση σημειώνεται αρχικά στην χώρα μας τον Οκτώβριο του 2009<sup>1</sup>, όταν η νέα κυβέρνηση ανακοίνωσε ότι το μέγεθος του δημοσιονομικού ελλείμματος<sup>2</sup> ήταν πολύ μεγαλύτερο απ' αυτό που ανέφερε η προηγούμενη κυβέρνηση ανερχόμενο ως ποσοστό του ΑΕΠ στο 12,7%<sup>3</sup>. Ως αποτέλεσμα αυτού, τον Δεκέμβριο του 2009 τρεις οίκοι αξιολόγησης, ήτοι Fitch, Moody's, Standard and Poor's<sup>4</sup> υποβάθμισαν την πιστοληπτική αξιολόγηση της Ελληνικής Κυβέρνησης. Τον Απρίλιο του 2010 το κόστος δανεισμού της ελληνικής οικονομίας ανήλθε στο 8,7% αύξηση της τάξης των 270 μονάδων βάσης σε σχέση με τον προηγούμενο μήνα, καθιστώντας τον δανεισμό της από τις «αγορές» σχεδόν απαγορευτικό. Κατά συνέπεια μόνη επιλογή χρηματοδότησής της ήταν η προσφυγή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο<sup>5</sup>.

Από το Μάιο 2010 έως σήμερα, επί έξι και πλέον συναπτά έτη βιώνουμε μία περίοδο παρατεταμένης οικονομικής κρίσης για την οποία δεν έχει ακόμα βρεθεί η πολυπόθητη πόρτα εξόδου. Δυστυχώς, οι συνέπειές της είναι όχι μόνο ορατές αλλά και επώδυνες, δεδομένου ότι θίγονται όχι μόνο τα οικονομικά αγαθά, ήτοι η εργασία, οι μισθοί, οι συντάξεις και η περιουσία των πολιτών, αλλά και οι πιο θεμελιώδεις αξίες όπως η ασφάλεια, η υγεία, η ανθρώπινη αξιοπρέπεια και εντέλει η ίδια η ανθρώπινη ζωή.

Κύριο χαρακτηριστικό της κρίσης είναι «η απότομη και έντονη εκδήλωση μιας βαθιάς απορρύθμισης (...) οι κανονικότητες της κοινωνικής οργάνωσης υποχωρούν

<sup>1</sup> Ακολούθησαν η Ιρλανδία τον Οκτώβριο 2010, η Πορτογαλία τον Μάιο 2011, η Ισπανία τον Δεκέμβριο του 2012 και η Κύπρος τον Μάρτιο 2013.

<sup>2</sup> Έλλειμμα είναι «το ποσό των δαπανών, το οποίο δεν χρηματοδοτείται από χρηματοπιστωτικές συναλλαγές (δανεισμό, δημιουργία χρήματος ή άλλες συναλλαγές)» Ν. Καραβίτης, *Δημόσιο Χρέος & Έλλειμμα*, Εκδόσεις ΔΙΟΝΙΚΟΣ, 2008, σελ. 157.

<sup>3</sup> Σύμφωνα με την Συνθήκη του Μάαστριχτ μεταξύ των κριτήριων σύγκλισης που πρέπει να πληρούν τα κράτη μέλη για συμμετοχή στην ΟΝΕ είναι το δημόσιο έλλειμμα δεν θα υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ, ενώ το δημόσιο χρέος πρέπει να βρίσκεται σε επίπεδα κάτω από 60%.

<sup>4</sup> Για το ρόλο των οίκων αξιολόγησης, βλ. George Christodoulakis, *Making Risks in the European Periphery Debt Crisis*, 2015, σελ. 78 επ., Εμ. Μαστρομανώλης, «Οίκοι Αξιολόγησης Ιδιωτικού Χρέους. Οικονομικοί Λειτουργία και πρόσφατη ρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής» ΧρηΔικ. 2013, σελ. 23 επ..

<sup>5</sup> Για την χρονική εξέλιξη των γεγονότων που διαδραματίστηκαν από το έτος 2009 μέχρι 2013, βλ. αναλυτικά Μαρία Λούλη, «Συνταγματικό Χρονικό», ΕΔΔΔΔ 2014, σελ. 13 επ.



μπροστά σε μία επιτακτική ανάγκη, στην ύπαρξη ενός κινδύνου που απειλεί και εξαναγκάζει το Κράτος να αποκαταστήσει με κάθε κόστος την διαταραγμένη σταθερότητα»<sup>6</sup>. Ειδικότερα, η οικονομική κρίση νοείται «ως μιας αιφνίδια επιδείνωση όλων ή των περισσότερων οικονομικών δεικτών (δείκτες επιτοκίου, τιμές μετοχών, ακινήτων και της εγγείου ιδιοκτησίας) σε συνδυασμό με την απώλεια της πίστης και συνεπώς της δανειοληπτικής ικανότητας, τη μείωση στην παροχή χρήματος, την ύπαρξη φόβων χρεοκοπίας χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, την μετατροπή υλικών ή άυλων αξιών σε χρήμα κλπ»<sup>7</sup>.

Εν προκειμένω, η ελληνική κρίση δημόσιου χρέους<sup>8</sup> καταρχάς προκλήθηκε από τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και τον υπέρογκο δημόσιο δανεισμό<sup>9</sup>. Περαιτέρω σε αυτήν συνέβαλαν και οι αποτυχίες της αγοράς ή άλλων μορφών κρατικής πολιτικής, ήτοι τραπεζικά προβλήματα, ελλείμματα στο ασφαλιστικό, φούσκες ακινήτων, τραπεζικές επενδύσεις σε τοξικά ομόλογα που μεταβιβάστηκαν στο Κράτος και ενσωματώθηκαν στο δημόσιο χρέος, δηλαδή στην κοινωνία. Σύμφωνα με τον Τ. Γιαννίτση «το θεμελιακό στοιχείο αυτής της κρίσης ήταν η πέρα από κάθε μέτρο διόγκωση των συμφερόντων που συνδέονταν με το χρηματοπιστωτικό σύστημα, η σκανδαλώδης παροχή δανείων με υπέρογκα κέρδη, η απουσία πραγματικών μηχανισμών αποτίμησης του ρίσκου, όχι μόνο αυτών των δραστηριοτήτων, σε συνάρτηση με τις φούσκες στις οποίες οδήγησαν αλλά κυρίως, του συστημικού και κοινωνικού ρίσκου για κοινωνίες ολόκληρες και για διάφορα τμήματα του παγκόσμιου συστήματος»<sup>10</sup>.

Εξαιτίας αυτής της κρίσης, έχουν πλέον αναδυθεί πλην των οικονομικών και οι λοιπές παθογένειες της ελληνικής κοινωνίας, ήτοι πολιτικές αλλά και αξιακές. Η δημοκρατία έγινε περισσότερο αντιληπτή ως υλική απόλαυση και λιγότερο ως πολιτική

---

<sup>6</sup> Π. Πικραμμένος, «Δημόσιο Δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», ΘΠΔΔ 2012, σελ. 97.

<sup>7</sup> Ibid, σελ. 98.

<sup>8</sup> Το δημόσιο χρέος ως έννοια είναι απλή και εκφράζει το σύνολο των συσσωρευμένων απαιτήσεων τρίτων απέναντι στο δημόσιο. Όμως μπορεί να λάβει διάφορες μορφές όπως ακαθάριστο, καθαρό και να εκφραστεί ως εγχώριο ή προς την αλλοδαπή κλπ. Ως προς την πορεία του ελληνικού δημοσίου χρέους βλ. Δ. Καμαράς «Το χρονικό της διόγκωσης του ελληνικού χρέους», Καθημερινή, <http://www.kathimerini.gr/236892/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/to-xroniko-diogkwshts-toy-dhmosioy-xreoy-1980-2005> (ημ/νια πρόσβασης 6.11.2016), Π. Γκόγκας, «Πώς δημιουργήθηκε το ελληνικό δημόσιο χρέος», Ιστορικά Θέματα, [http://www.istorikathemata.com/2010/06/blog-post\\_21.html](http://www.istorikathemata.com/2010/06/blog-post_21.html) (ημ/νια πρόσβασης 6.11.2016)

<sup>9</sup> Η ένταξη στην ΟΝΕ οδήγησε αφενός σε μεγάλη πτώση των επιτοκίων για την Ελλάδα (πολύ χαμηλότερα των επιτοκίων εσωτερικού δανεισμού) και αφετέρου σε εύκολη πρόσβαση στον διεθνή τραπεζικό δανεισμό, λόγω του χαμηλού πιστωτικού κινδύνου, ο οποίος προερχόταν από την συμμετοχή μας στην Ευρωζώνη.

<sup>10</sup> Τ. Γιαννίτσης, *Η Ελλάδα στην κρίση*, Εκδόσεις Πόλις, 2013, σελ. 26.

ελευθερία και ανεξαρτησία. Συγκεκριμένα «η απαίτηση για διαρκώς μεγαλύτερες υλικές παροχές προβλήθηκε ως πρόταγμα για διαρκώς περισσότερη δημοκρατία ανεξάρτητα από τα αν οι παροχές αντιστοιχούσαν σε πραγματική παραγωγική δύναμη ή ήταν παρασιτικές»<sup>11</sup>. Κατά τη διατύπωση του επίκαιρου Παναγιώτη Κονδύλη «η συγκεκριμένη λειτουργία του ελληνικού πολιτικού συστήματος(...) κατάντησε να αποτελέσει το βασικό εμπόδιο στην εθνική και οικονομική ανάπτυξη – κάτι παραπάνω μάλιστα: έγινε αγωγός εκποίησης της χώρας με αντάλλαγμα την δική της διαιώνιση, δηλαδή τη δυνατότητά της να προβαίνει σε υλικές παροχές παίρνοντας παροχές ψήφου»<sup>12</sup>.

Κατόπιν των ανωτέρω, σε αυτήν την οικονομική, χρηματοπιστωτική αλλά και κοινωνική κρίση συνυπολογίσθηκαν όλα, «το συσσωρευμένο χρέος, τα ελλείμματα, η απουσία βιωσιμότητας, οι προοπτικές της οικονομίας να παράγει μεγέθυνση κατά τα επόμενα χρόνια, οι πιθανές κοινωνικές εντάσεις, η ικανότητα ανάληψης επενδύσεων, η ανταγωνιστική ικανότητα, η βούληση της κοινωνίας να υλοποιήσει αλλαγές που θα βελτίωναν τη θέση της»<sup>13</sup>. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το δημόσιο χρέος μετατράπηκε «από εργαλείο πολιτικής σε θεμελιακή πηγή μακροοικονομικής και αναπτυξιακής εμπλοκής»<sup>14</sup>.

## II. Η εισαγωγή του Μνημονίου στην ελληνική έννομη τάξη

Απόρροια της αδυναμίας δανεισμού της χώρας από τις πλέον γνωστές σε όλους «αγορές»<sup>15</sup> αποτέλεσε η υπογραφή του Μνημονίου<sup>16</sup>, δυνάμει του οποίου χορηγήθηκαν και εξακολουθούν να χορηγούνται δάνεια υπό όρους, άλλως η οικονομική λειτουργία του

---

<sup>11</sup> Ι. Δρόσος, «Ζητήματα Συνταγματικής Οργάνωσης, Δικαστικής Προστασίας και Δημοκρατίας», ΘΠΔΔ 6/2012, σελ. 467.

<sup>12</sup> Π. Κονδύλης, *Η παρακμή του Αστικού Πολιτισμού. Από τη μοντέρνα στη μεταμοντέρνα εποχή και από τον φιλελευθερισμό στη μαζική δημοκρατία*, Εκδόσεις Θεμέλιο, 2007 σελ. 43

<sup>13</sup> Τ. Γιαννίτσης, όπ. π. σελ. 85

<sup>14</sup> Γ. Αργεΐτης, *Χρεοκοπία και οικονομική κρίση, Αποτυχία και κατάρρευση του ελληνικού μοντέλου καπιταλισμού*, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, 2012, σελ. 88

<sup>15</sup> Οι αγορές **δεν νοούνται απλώς και μόνο ο χώρος και το πλαίσιο στο οποίο πωλούνται και αγοράζονται αγαθά και εν γένει λειτουργεί η οικονομία**. Λογίζονται πλέον ως αυτοτελή υποκείμενα «στα οποία συγκαταλέγονται κυρίως τα παγκόσμιας εμβέλειας χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, διαφόρων μορφών και κατηγοριών, πολλά υπό την γενικότερη κατηγορία ‘επενδυτικές τράπεζες’, κύριο χαρακτηριστικό των οποίων είναι ότι διαθέτουν αρκετά κεφάλαια ώστε μέσω του δανεισμού που επιβάλλουν, να επηρεάζουν, συχνά καθοριστικά, την κεφαλαιακή επάρκεια οικονομικών κλάδων, οικονομικών και κρατών (...) και, τελικά απολήγει σε συγκέντρωση πολιτικής ισχύος» Ι. Δρόσος, «Συνταγματικός Λόγος και οικονομική κρίση», ΕφημΔΔ 2011, σελ. 765.

<sup>16</sup> Το πρώτο μνημόνιο εισήχθη με τον Ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α'65/6-05-2010), το δεύτερο προσαρτήθηκε στον ν. 4046/2012 (ΦΕΚ Α' 28/14.02.2012) και το τρίτο με το Ν. 4336/2015 (ΦΕΚ Α' 94/14-08-2015).

κράτους θα είχε παύσει. Από τη στιγμή «που το ίδιο το μνημόνιο και το χρηματοδοτικό πακέτο που το συνοδεύει συμφωνηθούν μεταξύ της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Τρόικα στη διεθνή έννομη τάξη, μόνη έννομη τάξη ικανή να υποδεχθεί τέτοια διπλή συμφωνία, το κάθε εμπλεκόμενο μέρος επιστρέφει στη δική του έννομη τάξη για να προσδώσει στα συμφωνηθέντα την απαιτούμενη υπόσταση στην τάξη αυτή, να τα επενδύσει δηλαδή με τον ενδεδυμένο από την τάξη αυτή τρόπο στο μέτρο που το αφορούν, με τα εργαλεία της τάξης αυτής»<sup>17</sup>.

Συγκεκριμένα και όπως έχει αποδοθεί σχηματικά από τον Π. Γκλαβίνη, ακολουθείται η εξής πορεία:

«1. Η ΕΕ υιοθετεί απόφαση στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος του άρθρου 126 (9) ΣΛΕΕ. Για τα κράτη δε της Ευρωζώνης βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 136 (1).

2. Τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, το EFSF ή ο ESM, κατά περίπτωση, συνάπτουν τις συμφωνίες χρηματοδότησης του οικονομικού προγράμματος που έχει αποτυπωθεί στο Μνημόνιο, το οποίο επέχει θέση δικαιопρακτικού θεμελίου σε καθεμία από τις συμφωνίες αυτές.

3. Το ΔΝΤ υιοθετεί στο πλαίσιο της εσωτερικής του έννομης τάξης και με βάση τους δικούς του κανόνες και διαδικασίες, το Stand by Arrangement, που ως προς τη φύση και το καθεστώς του, συνιστά απόφαση του διοικητικού συμβουλίου, διεπόμενη από το πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο του οργανισμού αυτού που διέπει τις σχέσεις του με ένα κράτος μέλος όπως η Ελλάδα εν προκειμένω. Για το Stand by Arrangement, το Μνημόνιο αποτυπώνει το οικονομικό πρόγραμμα που αναλαμβάνει να φέρει σε πέρας η χώρα, χρηματοδοτούμενη για το σκοπό αυτό από το Ταμείο.

4. Η Ελληνική Κυβέρνηση οφείλει να ενσωματώσει στην έννομη τάξη της χώρας με τον κατάλληλο κάθε φορά τρόπο, τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει έναντι της Τρόικα στο πλαίσιο του Μνημονίου»<sup>18</sup>.

Η εμφάνιση του Μνημονίου στην ελληνική έννομη τάξη κατά τον προαναφερθέντα τρόπο, προκάλεσε έντονη αμφισβήτηση ως προς τη συμβατότητά του με το Σύνταγμα. Η Ολομέλεια του ΣτΕ με την υπ' αριθμ. 668/2010 απόφασή της έκρινε ότι ως προς τη νομική του διάσταση αποτελεί **πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβέρνησης<sup>19</sup> για την αντιμετώπιση της**

---

<sup>17</sup> Π. Γκλαβίνης, «Τα όρια του συνταγματικού πατριωτισμού και η διεθνής ανάγνωση του μνημονίου», ΝοΒ τ. 60, σελ. 2726.

<sup>18</sup> Ibid, σελ. 2727.

<sup>19</sup> Βλ. σχετ. Ι. Δρόσος, «Το Μνημόνιο ως σημείο στροφής του πολιτεύματος», The Book's journal, Απρίλιος 2011, σελ. 41.

**οξείας οικονομικής κρίσης και δεν αποτελεί διεθνή συνθήκη** διότι α) με την προσάρτηση του στο ν. 3845/2010 επιχειρείται η κατά πανηγυρικό τρόπο δημοσιοποίηση του περιεχομένου και του χρονοδιαγράμματος υλοποίησής του, β) δεν αναλαμβάνονται αμοιβαίες δεσμεύσεις των μερών, γ) δεν προβλέπονται νομικά μέσα για τον εξαναγκασμό των συμβαλλόμενων μερών (Ελληνική Κυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Επιτροπή) στην πιστή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του ή άλλου είδους νομικής φύσεως κυρώσεις και δ) δεν προκύπτει η βούληση των συμβαλλόμενων μερών να του προσδώσουν νομική δεσμευτικότητα<sup>20</sup>.

Ανεξάρτητα από την ως άνω δικαστική κρίση, η οποία έχει σφόδρα επικριθεί είναι πλέον γεγονός ότι το Μνημόνιο έχει καταστεί «στοιχείο του πολιτεύματος και επειδή θέτει ένα νέο forum για την τελική διαμόρφωση των εσωτερικών πολιτικών επιλογών της χώρας»<sup>21</sup>. Στην πραγματικότητα «η παροχή χρηματικού δανείου συνδέεται με μακροχρόνιο και εκτεταμένο προκαθορισμό της κρατικής πολιτικής και την εφαρμογή σε μεγάλη έκταση και επί μακρό χρόνο συγκεκριμένης έξωθεν υπαγορευμένης πολιτικής σε όλους σχεδόν τους τομείς υπό τη διαρκή «απειλή» της μη καταβολής της εκάστοτε δανειακής δόσης»<sup>22</sup>. Δηλαδή, καθίσταται σαφές ότι μέσω του Μνημονίου περιορίζεται υπερβολικά η δυνατότητα καθορισμού και κατεύθυνσης της γενικής πολιτικής της χώρας από την ελληνική κυβέρνηση<sup>23</sup>.

### **III. Η αναγκαιότητα δημιουργίας των μηχανισμών οικονομικής στήριξης των κρατών μελών της Ευρωζώνης**

Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση απείλησε τα ίδια τα θεμέλια της ζώνης του ευρώ αποδεικνύοντας **ότι η υπάρχουσα ένωση μεταξύ των κρατών μελών δεν είναι ισχυρή**. Σε αντίθεση με την περίπτωση της Ελλάδας «η οποία φέρει την κύρια ευθύνη για την ραγδαία επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών λόγω των κατ' επανάληψη υπερβάσεων των δημοσίων δαπανών και της διαχρονικής αδυναμίας επίτευξης των στόχων για έσοδα, η ευρωπαϊκή κρίση χρέους θεμελιώνεται στη συστηματική ασυμμετρία της

---

<sup>20</sup> Σκέψεις 27 και 28 ΟλστΕ 668/2012.

<sup>21</sup> Ibid, σελ. 41

<sup>22</sup> Α. Δημητρόπουλος, «Σύνταγμα και μνημονιακός καθορισμός της κυβερνητικής πολιτικής», ΕΔΔΔΔ 2014, σελ. 6.

<sup>23</sup> Εύλογα υποστηρίζεται ότι «θίγονται βασικές αρχές του πολιτεύματος ήτοι η αρχή της εθνικής κυριαρχίας, η αρχής λαϊκής κυριαρχίας, η δημοκρατική αρχή και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου» Α. Δημητρόπουλος Ibid σελ. 6 και επ.

ΟΝΕ»<sup>24</sup>. Δηλαδή στην άσκηση κοινής νομισματικής πολιτικής και στην απουσία κοινής οικονομικής πολιτικής.

Όμως η οικονομική κρίση σε μία χώρα μπορεί να έχει ουσιαστικό αντίκτυπο στη μακροοικονομική σταθερότητα στην υπόλοιπη ΕΕ και τη ζώνη του ευρώ. Ως εκ τούτου κατέστη επιτακτική η ανάγκη για συντονισμένη και επαρκή οικονομική στήριξη των κρατών μελών της ΕΕ. Η ΕΕ δείχνοντας εκπληκτική ευρηματικότητα σε κατασκευές και διαδικασίες, δημιούργησε τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς οικονομικής στήριξης που αποσκοπούν στη διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας στην ΕΕ και τη ζώνη του ευρώ. Αυτοί οι θεσμοί όμως, όπως περιγράφονται κατωτέρω **κατασκευάσθηκαν έξω από των ενωσιακό οικοδόμημα και το δίκαιό του, με μέσα κυρίως διεθνούς δικαίου**. Σχηματικά τα σταδιακά θεσμικά βήματα της ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης ήταν:

#### *A. Οι προσωρινοί Μηχανισμοί Σταθεροποίησης*

Για πρώτη φορά τον Μάιο 2010, δεδομένης της ανυπαρξίας οποιαδήποτε σχετικής πρόβλεψης στις Συνθήκες, τα κράτη μέλη της ΕΕ δημιούργησαν **δύο προσωρινούς μηχανισμούς σταθεροποίησης** για να προστατέψουν την οικονομική σταθερότητα σε περιβάλλον κρίσης δημοσίου χρέους. Ο πρώτος είναι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ - European Financial Stability Mechanism/EFSM). Η δημιουργία του ήταν αναγκαία προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι η Ελλάδα θα λάβει την απαιτούμενη δανειακή χρηματοδότηση. Τα κεφάλαια συγκεντρώθηκαν αφενός από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης – τα οποία συμμετείχαν με την κλείδα συμμετοχής τους στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (εφεξής ΕΚΤ) και αφετέρου από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (εφεξής ΔΝΤ). Τα επιτόκια ήταν σημαντικά χαμηλότερα από τα προσφερόμενα από τις «αγορές» και τέτοια που συνδυαζόμενα με τα μέτρα που θα λάμβανε η Ελλάδα, θεωρήθηκε ότι επιτρέπουν τη σχετική επάνοδο της στη διεθνή χρηματοδοτική τάξη<sup>25</sup>.

Ταυτόχρονα την ίδια ημέρα ιδρύθηκε **μία ανώνυμη εταιρεία** με έδρα το Λουξεμβούργο, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ/European Financial Stability Fund- EFSF) με μετόχους τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, μετοχική σύνθεση και συμμετοχή στο εταιρικό κεφάλαιο με βάση την κλείδα συμμετοχής τους στην

<sup>24</sup> Ν. Μαρκόπουλος, «Οικονομία, Πολιτική και Δίκαιο στο καιρό της Ευρωπαϊκής κρίσης χρέους. Από τον χαμένο... στον ξανακερδισμένο χρόνο; (Du Temps perdu... au temps retrouvé?)», ΝοΒ τ. 60, σελ. 2742.

<sup>25</sup> Στο πλαίσιο του EFSM, η Επιτροπή μπορεί να δανειστεί έως 60 δισεκατομμύρια ευρώ από τις χρηματοπιστωτικές αγορές, εξ ονόματος της Ένωσης και με έμμεση εγγύηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

ΕΚΤ και με σκοπό την εξασφάλιση βιώσιμης χρηματοδότησης και άλλων, πλην της Ελλάδας, μελών της Ευρωζώνης. Η ικανότητα δανειοδότησης του Ταμείου ορίσθηκε στα 440 δις ευρώ. Σε αυτό προσέφυγαν η Ιρλανδία, την Πορτογαλία και αργότερα επιπρόσθετα η Ελλάδα. Ωστόσο, από την 1η Ιουλίου 2013, το ΕΤΧΣ δεν συμμετέχει πλέον σε νέα προγράμματα οικονομικής στήριξης, αν και θα συνεχίσει να διαχειρίζεται και να αποπληρώνει τυχόν εκκρεμή χρέη. Το τελευταίο πρόγραμμα στήριξης του ΕΤΧΣ (για την Ελλάδα) ολοκληρώθηκε στις 30 Ιουνίου 2015.

#### *B. Η δημιουργία του μόνιμου ΕΜΣ – υπόθεση Pringle*

Για την αντικατάσταση των προαναφερθέντων προσωρινών μηχανισμών, το Δεκέμβριο του 2010 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε στην ανάγκη τροποποίησης της ΣΛΕΕ ώστε να περιληφθεί ένας μόνιμος μηχανισμός που θα στηρίζει το ευρώ και τη χρηματοοικονομική σταθερότητα. Πράγματι τον Μάρτιο του 2011 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προχώρησε στην αναθεώρηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, επιτρέποντας την υιοθέτηση του του μόνιμου Μηχανισμού.

Συγκεκριμένα, τον Οκτώβριο του 2012 συγκροτήθηκε ο **κύριος μόνιμος μηχανισμός στήριξης, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ- European Stability Mechanism/ ESM)**<sup>26</sup>, τα κύρια χαρακτηριστικά του οποίου προέρχονται από τους προσωρινούς μηχανισμούς, ήτοι η οικονομική στήριξη θα παρέχεται υπό συνθήκες αιρεσιμότητας και θα συνδυάζεται με προγράμματα οικονομικής προσαρμογής και στη βάση της αυστηρής αποτίμησης της βιωσιμότητας του χρέους.

Σήμερα, **αποτελεί το μοναδικό και μόνιμο μέσο ανταπόκρισης σε νέα αιτήματα οικονομικής στήριξης από κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ**. Με άλλα λόγια, **ιδρύθηκε ένα διεθνής οικονομικός οργανισμός για την εξασφάλιση βιώσιμης χρηματοδότησης όποιου μέλους της Ευρωζώνης έχει ανάγκη και προβλέφθηκε ώστε να αναλάβει τις λειτουργίες των ΕΜΧΣ και ΕΤΧΣ**. Η συνολική πραγματική δανειοδοτική ικανότητά του ανέρχεται σε 500 δισεκατομμύρια ευρώ. Τα δάνεια χρηματοδοτούνται από δανεισμό του ΕΜΣ στις χρηματοπιστωτικές αγορές και είναι εγγυημένα από τους μετόχους (κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ)<sup>27</sup>. Ο ΕΜΣ συνεργάζεται στενά με άλλους διεθνείς θεσμούς που παρέχουν στήριξη για χρηματοπιστωτική σταθερότητα σύμφωνα με τους στόχους και τις αρμοδιότητές τους,

<sup>26</sup> Η Συνθήκη ίδρυσης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού υπογράφηκε την 2.2.2012 από τους Υπουργούς Οικονομικών των κρατών μελών της Ευρωζώνης και στη συνέχεια επικυρώθηκε από τα κράτη μέλη προκειμένου να τεθεί σε ισχύ.

<sup>27</sup> Έχει παράσχει οικονομική στήριξη για την ανακεφαλαιοποίηση του τραπεζικού τομέα της Ισπανίας και παρείχε οικονομική στήριξη στην Κύπρο, η οποία εφάρμοσε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής.

και ειδικότερα το ΔΝΤ και την ΕΚΤ, η οποία μπορεί να προβαίνει σε οριστικές συναλλαγές σε δευτερογενείς αγορές κρατικών ομολόγων<sup>28</sup>. Την ερμηνεία και τυχόν διαφορές σχετικά με την εφαρμογή της Συνθήκης του ΕΜΣ αναλαμβάνει το ΔΕΕ.

Αξίζει να τονισθεί ότι το ΔΕΕ, κατόπιν αποστολής προδικαστικού ερωτήματος από το ανώτατο Δικαστήριο της Ιρλανδίας, με την απόφαση Pringle<sup>29</sup> η οποία εκδόθηκε την 27.11.2012 με ταχεία διαδικασία<sup>30</sup> έκρινε θετικά τόσο το ζήτημα αφενός της συμβατότητας της απόφασης 2011/199 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με την οποία ενεργοποιήθηκε η εφαρμογή της απλοποιημένης διαδικασίας αναθεώρησης της ΣΛΕΕ (δυνάμει της οποίας και προστέθηκε η νέα παράγραφος στο άρθρο 136 ΣΛΕΕ για την ίδρυση του μόνιμου μηχανισμού ΕΜΣ) και αφετέρου της συμβατότητας της Συνθήκης ΕΜΣ με το ενωσιακό δίκαιο.

Πρόκειται για την πρώτη μείζονος σημασίας απόφαση που εξέδωσε το ΔΕΕ εν καιρώ οικονομικής κρίσης και η σημασία της έγκειται στην τελολογική ερμηνεία της ρήτρας της μη διάσωσης του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, η οποία οδήγησε το Δικαστήριο να κρίνει ότι η ρήτρα non bail – out θέτει απαγορεύσεις στην ΕΕ και όχι στα κράτη αυτά καθεαυτά. Περαιτέρω επισήμανε ότι ο ΕΜΣ τελικά δεν αναλαμβάνει τις οικονομικές υποχρεώσεις του κράτους λήπτη, αν αυτό δεν τις τηρήσει και ότι η στήριξη των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ παρέχεται μόνο εφόσον είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της καθώς και των κρατών μελών της, εξαρτάται δε η στήριξη αυτή από αυστηρούς κανόνες που σκοπούν ιδίως στην διασφάλιση της υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής. Δηλαδή, δεν εμποδίζει η ρήτρα non bail – out το bail – out που γίνεται από τον ΕΜΣ<sup>31</sup>.

Κατόπιν των ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι την κρίση την αντιμετώπισε όχι η ΕΕ αλλά η Ευρωζώνη, δηλαδή τα 17 από τα 27 τότε κράτη μέλη της ΕΕ. Προκειμένου να υλοποιηθούν τα χρηματοδοτικά μέτρα και να διασφαλισθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα «χρειάστηκε να δημιουργηθεί ένα εξαιρετικά πολύπλοκο νομικό έδαφος:

---

<sup>28</sup> Βλ. αναλυτικά [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU\\_4.2.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_4.2.3.pdf) (ημ/νια πρόσβασης 7/10/2016).

<sup>29</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου (ολομέλεια) της 27ης Νοεμβρίου 2012, Thomas Pringle κατά Government of Ireland, Ireland και The Attorney General, EU:C:2012:756.

<sup>30</sup> Πρόκειται για διαδικασία των άρθρων 23<sup>α</sup> του Οργανισμού του Δικαστηρίου και 105 παρ. 1 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Είναι ενδεικτικό της σημασίας της υπόθεσης ότι η γραπτή και η προφορική διαδικασία ολοκληρώθηκαν σε λιγότερο από τέσσερις μήνες, γεγονός που συμβαίνει σπάνια.

<sup>31</sup> Βλ. Μ. Περάκης, «Παρουσίαση και σχολιασμός της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση Pringle (C-370/12) σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας», ΝοΒ τ. 61, σελ. 572 επ.

διεθνείς συμβάσεις μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης τα οποία τις κύρωσαν με βάση τις εθνικές συνταγματικές τους διαδικασίες, εμπλοκή ενωσιακών οργάνων συμφωνία με το ΔΝΤ, άτυπες συμφωνίες με την μορφή Μνημονίων»<sup>32</sup>. Δηλαδή **εμφανίζεται η ΕΕ να λειτουργεί σε ένα μετέωρο νομικό έδαφος, γεγονός το οποίο βρίσκεται σε αντίστροφη φορά από την γνωστή έως τώρα εξέλιξή της**, δεδομένου ότι: «τα θεσμικά της εργαλεία και οι δυνατότητες φάνηκε να έχουν εξαντλήσει την προωθητική τους δύναμη, δεν αρκούσαν και δεν άντεχαν, γι' αυτό και το πολύπλοκο παραπάνω σχήμα»<sup>33</sup>.

#### *Γ. Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ*

Πέρα από την έλλειψη μηχανισμών στήριξης των οικονομιών των κρατών – μελών διαπιστώθηκαν και άλλες αδυναμίες στο θεσμικό πλαίσιο. Προς τούτο σημαντική μεταρρύθμιση, αποτελεί η διακυβερνητική Συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΣΔ), η οποία υπεγράφη από τα 25 (στο σύνολο των τότε 27) κράτη μέλη της ΕΕ<sup>34</sup>, μεταξύ των οποίων το σύνολο των κρατών μελών της Ευρωζώνης. Η Συνθήκη «αν και κάνει χρήση των οργάνων της Ένωσης είναι μια κατεξοχήν διακυβερνητική συμφωνία μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών»<sup>35</sup>. Πρόκειται δηλαδή **για μία ακόμη διεθνή συνθήκη, η οποία εισάγει μία δέσμη οικονομικής διακυβέρνησης**. Ο τίτλος ΙΙΙ αυτής συνιστά το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact), το οποίο ετέθη σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013<sup>36</sup> και μεταξύ άλλων προβλέπει ότι η δημοσιονομική θέση της γενικής κυβέρνησης του συμβαλλόμενου μέρους πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική, καθορίζει το κατώτερο όριο για το διαρθρωτικό έλλειμμα στο 0,5% του ΑΕΠ και το λόγο χρέους της γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ αισθητά χαμηλότερο της τιμής αναφοράς 60%.

#### *Δ. Η Δίπτυχη δέσμη μέτρων*

Σε συνέχεια των ανωτέρω και προς ενίσχυση του ΣΣΑ<sup>37</sup>, στις 30 Μάιου του 2013, τέθηκε σε ισχύ η δίπτυχη δέσμη μέτρων που αποτελείται από δύο κανονισμούς<sup>38</sup> και

<sup>32</sup> Ι. Δρόσος, «Ζητήματα Συνταγματικής Οργάνωσης, Δικαστικής Προστασίας και Δημοκρατίας», ΘΠΔΔ 2012, σελ. 467.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Δεν υπεγράφη από την Μ. Βρετανία και την Τσεχία.

<sup>35</sup> N. Nugent, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιστορία Θεσμοί Πολιτικές*, επιμ. Μ. Μενδρινού, Εκδόσεις Σαββάλας, 2012, σελ. 626.

<sup>36</sup> Βλ. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_4.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.1.html) (ημ/νια πρόσβασης 8/10/2016)

<sup>37</sup> Πρέπει να αναφερθεί ότι στο πλαίσιο της τρίτης φάσης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) θεσπίσθηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) προκειμένου να διασφαλίσει την



αφορά αποκλειστικά τα κράτη μέλη του ευρώ. Δηλαδή χρειάστηκαν τρία έτη από το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, προκειμένου να γίνει χρήση των νομικών εργαλείων που προβλέπει το ενωσιακό δίκαιο. Οι νέες νομοθετικές διατάξεις ενισχύουν **συντονισμό των οικονομικών πολιτικών** στην ζώνη του ευρώ και καθιερώνουν νέα εργαλεία παρακολούθησης δημιουργώντας ένα ισχυρότερο πλαίσιο για την οικονομία και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ<sup>39</sup>. Η δέσμη δύο μέτρων εισάγει δύο νέες ρυθμίσεις<sup>40</sup>.

α. Το δικαίωμα της Επιτροπής να ελέγχει και να αξιολογεί τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών των κρατών μελών **πριν** υιοθετηθούν από τα εθνικά κοινοβούλια και τεθούν σε εφαρμογή. Είναι η πρώτη φορά από τη δημιουργία της ΕΕ (αλλά και της ΕΟΚ) που η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να αξιολογεί προληπτικά τα σχέδια των ετήσιων προϋπολογισμών των κρατών μελών. Για το σκοπό αυτό τα κράτη μέλη έως 15 Οκτωβρίου κάθε έτους υποβάλλουν προσχέδιο του προϋπολογισμού τους πριν αυτό κατατεθεί προς ψήφιση στο εθνικό Κοινοβούλιο και για το οποίο πρέπει μέχρι το Νοέμβριο να έχει εκφράσει τη γνώμη της<sup>41</sup> με ήπιες ή ριζικές συστάσεις αναπροσαρμογής<sup>41</sup>.

β. Στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος (α) αντιμετωπίζει ή απειλείται με αυξημένες δυσκολίες στη χρηματοοικονομική της σταθερότητα, με κίνδυνο να επηρεαστεί η σταθερότητα και σε άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ, ή (β) λαμβάνει προληπτικά στήριξη από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ή ακόμα και από το ΔΝΤ), τότε υποβάλλεται από την Επιτροπή σε καθεστώς **ενισχυμένης εποπτείας**. Στις περιπτώσεις αυτές είναι δυνατό να ζητηθεί από το κράτος μέλος να λάβει διορθωτικά μέτρα ή και να εφαρμόσει ένα

---

προσπάθεια για υγιή δημοσιονομικά των χωρών της ΕΕ μετά την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος του ευρώ. Εγκαθίδρυσε μηχανισμούς για την επίβλεψη της συνεπούς συμμόρφωσης των κρατών-μελών της ΕΕ με τα κριτήρια του Μάαστριχτ σχετικά με τα ανώτατα όρια του δημοσιονομικού ελλείμματος (3% του ΑΕΠ) και του δημόσιου χρέους (60% του ΑΕΠ). Μετά από ορισμένες βελτιωτικές αλλαγές το 2005 το κανονιστικό πλαίσιο του Συμφώνου ενισχύθηκε σημαντικά το Δεκέμβριο του 2011 με την εισαγωγή μιας δέσμης πέντε κανονισμών και μίας οδηγίας (Six Pack) και περαιτέρω με τη δέσμη δύο κανονισμών (Δίπτυχο - Two Pack).

<sup>38</sup> Βλ. Κανονισμούς (ΕΕ) 472/21-5-2013 και (ΕΕ) 473/21-5-2013, αλλά και τον Κανονισμό (ΕΕ) 877/27-6-2013.

<sup>39</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_el.htm) (ημ/νια πρόσβασης 6.11.2016).

<sup>40</sup> Βλ. Β. Μανεισιώτης, «Το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωζώνη και στην Ευρωπαϊκή Ένωση» στο <https://eclass.aueb.gr> (ημ/νια πρόσβασης 7.11.2016).

<sup>41</sup> Εάν η Επιτροπή εντοπίζει **ιδιαίτερα σοβαρή απόκλιση** από τις υποχρεώσεις δημοσιονομικής πολιτικής που προβλέπονται στο ΣΣΑ, εκδίδει την γνώμη της εντός δύο εβδομάδων από την υποβολή του σχεδίου δημοσιονομικού προγράμματος. Στη γνώμη της, η Επιτροπή ζητά να υποβληθεί αναθεωρημένο σχέδιο δημοσιονομικού προγράμματος το ταχύτερο δυνατό και σε κάθε περίπτωση εντός τριών εβδομάδων από την ημερομηνία της γνώμης της.

πλήρες πρόγραμμα δημοσιονομικής και μακροοικονομικής προσαρμογής<sup>42</sup>. Σε περίπτωση απόκλισης από το πρόγραμμα λόγω ελλιπούς εφαρμογής ή άρνησης λήψης πρόσθετων προβλέπεται η αναστολή των πληρωμών ή άλλων υποχρεώσεων της ΕΕ προς το συγκεκριμένο κράτος-μέλος<sup>43</sup>. Η δημοσιονομική προσαρμογή θα σχεδιάζεται και θα αξιολογείται με γνώμονα τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους. **Το κράτος μέλος παραμένει σε καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας και μετά το πέρας του προγράμματος έως ότου αποπληρώσει το 75% των δανείων που έχει λάβει.**

Περαιτέρω, με το «Δίπτυχο» ενισχύονται και διατάξεις του Δημοσιονομικού Συμφώνου, όπως η υποχρέωση για την ύπαρξη ανεξάρτητων φορέων παρακολούθησης, ανάλυσης και αξιολόγησης των δημοσιονομικών εξελίξεων, όπως π.χ. δημοσιονομικών συμβουλίων.

Κατόπιν των ανωτέρω, αναφορικά με το νέο Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο είναι εμφανές ότι συνίσταται σε μία σειρά από πρωτοβουλίες που σχετίζονται με την οργάνωση του οικονομικού χώρου στην Ένωση. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τον επηρεασμό της διαδικασίας πολιτικής ενοποίησης, δεδομένου ότι **δεν είναι οι πολιτικές αποφάσεις που επιβάλλουν τους νέους θεσμούς, αλλά οι οικονομικές θεσμικές αποφάσεις που απαιτούν μία σταδιακή εμπλοκή, που οδηγεί σε ένα πολύ πιο οργανωμένο θεσμικό πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης<sup>44</sup>.**

---

<sup>42</sup> Το Eurogroup μπορεί να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής την έγκριση προγράμματος χρηματοδοτικής βοήθειας που συνοδεύεται από την κατάρτιση και συστηματική παρακολούθηση προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής.

<sup>43</sup> Την απόφαση την λαμβάνει το Eurogroup κατόπιν πρότασης της Επιτροπής.

<sup>44</sup> Βλ. Β. Μανεσιώτης, όπ. π.

## ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

### Η διαδικασία εφαρμογής του PSI και τα βασικότερα χαρακτηριστικά του

#### Ι. Η αναγκαιότητα αναδιάρθρωσης του ελληνικού χρέους

Καταρχάς πρέπει να διευκρινίσουμε ότι το PSI είναι «μία μέθοδος απομείωσης του δημοσίου χρέους με τη Συμμετοχή του Ιδιωτικού Τομέα (ΣΙΤ - Private Sector Involvement/PSI) που κατέχουν κρατικά ομόλογα της χώρας που αντιμετωπίζει πρόβλημα αναχρηματοδότησης και βιωσιμότητας του χρέους της»<sup>45</sup>. Η αναδιάρθρωση του δημοσίου χρέους είναι αναγκαία όταν το μέγεθος και το ποσοστό του ως προς το ΑΕΠ είναι ανησυχητικά υψηλό και αδυνατεί ο κρατικός προϋπολογισμός να καλύψει τις υπέρογκες δαπάνες εξυπηρέτησής του (τοκοχρεολύσια).

Εν προκειμένω, όπως προαναφέρθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, τον Απρίλιο του 2010 οι τρεις προαναφερθέντες μεγαλύτεροι οίκοι αξιολόγησης υποβάθμισαν την πιστοληπτική ικανότητα της χώρας, με αποτέλεσμα την εκτίναξη του περιθωρίου (spread)<sup>46</sup> των ομολόγων Ελληνικού Δημοσίου (εφεξής ΟΕΔ) σε υψηλότερα επίπεδα, της τάξης του 10%, καθιστώντας κατ' αυτόν τον τρόπο απαγορευτική την χρηματοδότηση του δημοσίου χρέους από τις αγορές. Καθώς στις 19.5.2010 έληγε ομολογιακό δάνειο ύψους 9 δις ευρώ περίπου, το οποίο η Ελλάδα αδυνατούσε να εξοφλήσει, η υπαγωγή της στον ευρωπαϊκό και διεθνή μηχανισμό στήριξης της οικονομίας κατέστη αναγκαία και υλοποιήθηκε από τις 2 έως τις 9 Μαΐου 2010 σε επίπεδο Ευρωζώνης και ΔΝΤ, για να μην περιέλθει η χώρα σε αδυναμία εξυπηρέτησης χρέους και στάση πληρωμών, για να αποφύγει την λεγόμενη «άτακτη χρεοκοπία».

Είναι γεγονός ότι το δημόσιο χρέος ακολουθούσε αυξητική πορεία και από τα 299 δις ευρώ το 2009 ή 129,3% του ΑΕΠ ανήλθε στα 369 δις ευρώ υπερβαίνοντας το 169% του ΑΕΠ το 2011. Το 2012, για τέταρτη συνεχή χρονιά, το δημόσιο χρέος εξακολουθούσε να

<sup>45</sup> Γ. Αγαπητός, «Το PSI μείωνει το χρέος αλλά αυξάνει την ανεργία», ΔΕΝ, 1601 (2012), σελ. 481.

<sup>46</sup> Ο όρος spread χρησιμοποιείται για να εκφράσει τη διαφορά στις τιμές απόδοσης δύο ομολόγων. Εξαιτίας της καθιέρωσης κοινού νομίσματος στις χώρες της Ευρωζώνης κατέστη η ανάγκη σαφούς και επαρκούς αποτίμησης των ομολογιακών εκδόσεων κάθε χώρας – μέλους με όρους κοινούς και κατανοητούς από τις Διεθνείς Αγορές. Άρχισε λοιπόν να λειτουργεί και ένα άλλο είδος αγοράς, στην οποία τέθηκαν προς διαπραγμάτευση προϊόντα παράγωγα με υποκείμενη αξία τη διαφορά μεταξύ του κόστους δανεισμού των διαφόρων κρατών μελών με το κόστος δανεισμού μιας «χώρας βάσης», η οποία διαθέτει σταθερή και ισχυρή οικονομία. Στην Ευρωζώνη χώρα βάσης είναι η Γερμανία. Επομένως με τον όρο spread των ελληνικών ομολόγων εννοούμε τη διαφορά της απόδοσης των ελληνικών από τα γερμανικά ομόλογα. Βλ. σχετ. [www.naftemporiki.gr](http://www.naftemporiki.gr), [www.capital.gr](http://www.capital.gr) (ημ/νια πρόσβασης 10.11.2016).

αναπτύσσεται σε περιβάλλον αρνητικών ρυθμών μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας και παγκόσμιας οικονομικής ανασφάλειας – περιλαμβανόμενης της επέκτασης στην κρίση χρέους και σε άλλα δημοσιονομικά αδύναμα κράτη της Ευρωζώνης, γεγονός που σήμαινε ότι η κατάσταση θα καθίστατο πλέον επικίνδυνη, αν δεν λαμβάνονταν αμέσως μέτρα προς την κατεύθυνση της ελάφρυνσής του. Μάλιστα ένα μεγάλο ποσοστό του έληγε στα αμέσως επόμενα έτη, γεγονός που καθιστούσε τις άμεσες ταμειακές ανάγκες του Δημοσίου αδήριτες και ζωτικής σημασίας για την εθνική οικονομία.

Ταυτόχρονα, οι δυσσιώνες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας αποτυπώνονταν εμφανώς στις αγοραίες τιμές τίτλων εκδοθέντων ή εγγυημένων από το Ελληνικό Δημόσιο. Χαρακτηριστικά οι αγοραίες τιμές των τίτλων διάρκειας 2-10 ετών του Ελληνικού Δημοσίου κυμαίνονταν κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα σε ποσοστό 20-35% της ονομαστικής τους αξίας. Αυτές οι ιστορικά πρωτόγνωρες χαμηλές τιμές αντικατόπτριζαν την εκτίμηση των επενδυτών ότι είχε πολύ μικρές πιθανότητες η εξυπηρέτηση του χρέους στο σύνολό του, από το Ελληνικό Δημόσιο και ότι αυτή πιθανότατα θα καθίστατο αδύνατη<sup>47</sup>.

Κατόπιν των ανωτέρω, καθίσταται αντιληπτό ότι η ουσιαστική αναδιάταξή του δημοσίου χρέους, ήταν αναγκαία για να δημιουργηθούν οι συνθήκες που θα επέτρεπαν να καταστεί βιώσιμο τόσο βραχυπρόθεσμα, όσο και μακροπρόθεσμα<sup>48</sup>. Η απομείωση του ελληνικού δημοσίου χρέους επιτεύχθηκε **μέσω της διαδικασίας ανταλλαγής των ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου με νέα ομόλογα σημαντικά χαμηλότερης αξίας από τα παλιά.** Σκοπός της όλης διαδικασίας ανταλλαγής ήταν «να μειωθεί το συνολικό ανεξόφλητο κεφάλαιο του δημοσίου χρέους του Ελληνικού Δημοσίου - που αποτελούσε αντικείμενο της διαδικασίας ανταλλαγής – κατά 53%, να επιμηκυνθεί η διάρκειά του με το να παραταθεί ο χρόνος κατά τον οποίο αυτό καθίσταται ληξιπρόθεσμο και να μειωθεί το κόστος που είχε για το Ελληνικό Δημόσιο η εξυπηρέτηση του χρέους του»<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Βλ. Lee C. Buchheit/G. Mitu Gulati, Greek Debt: The Endgame Scenarios, Duke University – School of Law April 18, 2011 στο [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1807011](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1807011) (ημ/νια πρόσβασης 8/10/2016)

<sup>48</sup> Η έννοια του άριστου μεγέθους του δημοσίου χρέους δεν είναι προφανής. Η ΕΕ θεωρεί ότι μέχρι 60% έχουμε ένα σωστό ύψος δημοσίου χρέους. Όμως, το κριτήριο «στη σχετική βιβλιογραφία είναι η λεγόμενη διατηρησιμότητα ή βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους» Ν. Καραβίτης, όπ. π. σελ 177.

<sup>49</sup> Δ. Τσιμπανούλης, «Οι Ρήτρες συλλογικής δράσης του προγράμματος ανταλλαγής ομολόγων ελληνικού δημοσίου κατά το Ν. 4050/2012 υπό το πρίσμα του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ» στο ΧΑΡΙΣΤΗΡΙΟΝ, ΣΥΜΜΕΙΚΤΑ προς τιμήν Ιωάννη Κ. Δρυλλεράκη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 306.

## II. Το νομικό πλαίσιο εφαρμογής του PSI

Κατά δημόσια παραδοχή, η επιλογή του PSI επεβλήθη στην Ελλάδα με προτροπή, συμβολή και υποδείξεις των λοιπών χωρών της Ευρωζώνης μαζί με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ. Εξάλλου, όπως περιγράφηκε στο πρώτο κεφάλαιο, η διαδικασία που ακολουθεί μέχρι σήμερα η Ελλάδα για να δανειοδοτηθεί από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και το ΔΝΤ, περιλαμβάνει την επίτευξη σχετικής συμφωνίας με τη μορφή του Μνημονίου. Στο πλαίσιο αυτής της συμφωνίας η εφαρμογή του PSI ήταν απαραίτητο προαπαιτούμενο.

Ειδικότερα, η πολιτική απόφαση για την αναδιάρθρωση του ελληνικού χρέους ελήφθη στη Σύνοδο Κορυφής της 26<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2011. Ακολούθησαν διαπραγματεύσεις της Ελληνικής Κυβέρνησης με εκπροσώπους ιδιωτών πιστωτών προκειμένου να συναινέσουν σε μία εθελοντική αναδιάρθρωση του ελληνικού χρέους. Στο σημείο αυτό κρίσιμο ρόλο έπαιξε καίτοι μη θεσμικό όργανο, το Eurogroup, το οποίο με την από 21.2.2012 δήλωση του αφενός αποδέχεται την επιτευχθείσα συμφωνία, αφετέρου κατηγορηματικά **δηλώνει ότι μια επιτυχημένη επιχείρηση PSI αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για το επόμενο πρόγραμμα**. Δηλαδή καθίσταται κατανοητό ότι μέσω αυτού του άτυπου οργάνου λαμβάνονται μέτρα οικονομικής πολιτικής σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που διαμορφώνονται μέσα σ' αυτό και όχι σύμφωνα με το περιεχόμενο νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης<sup>50</sup>. Ταυτόχρονα η ΕΚΤ τήρησε θετική στάση με την από 17.2.2012 γνώμη της, δυνάμει της οποίας συμφώνησε με το προτεινόμενο σχέδιο αναδιάρθρωσης με τη εισαγωγή της Ρήτρας Συλλογικής Δράσης, αν και εξέφρασε επιφυλάξεις ως προς το αποτέλεσμα αυτής, ήτοι στην επαναφορά του δημοσίου χρέους σε βιώσιμα επίπεδα

Για την υλοποίηση της διαδικασίας του PSI συμφωνήθηκε η λήψη της αναγκαίας χρηματοδότησης από τους διεθνείς δανειστές, συνολικού ποσού 130 δις ευρώ. Προς τούτο, ψηφίστηκε ο Ν. 4046/2012 (ΦΕΚ Α' 28/14-02-2012), ο οποίος ενσωμάτωσε το δεύτερο Μνημόνιο. Στη συνέχεια, δημοσιεύθηκε ο Ν. 4050/2012 (ΦΕΚ Α' 36/23-02-2012) «Κανόνες τροποποιήσεως τίτλων, εκδόσεως ή εγγυήσεως του Ελληνικού Δημοσίου με συμφωνία των Ομολογιούχων», ο οποίος **θεσμοθέτησε τη διαδικασία τροποποιήσεως των διεπόμενων από το ελληνικό δίκαιο ΟΕΔ, μέσω της αλλαγής ή προσθήκης όρων σε κυκλοφορούντα ΟΕΔ και ανταλλαγής τους με νέους τίτλους, διεπόμενους από αγγλικό δίκαιο**<sup>51</sup>,

<sup>50</sup> Βλ. Δ. Καραγκούνης – Μ. Ράντου, «Η νομική φύση των πράξεων του Eurogroup», ΕΕΕυρΔ, 33 (2013), σελ. 139 επ.

<sup>51</sup> Σύμφωνα με τον Γ. Μάτσο «η επιλογή αλλοδαπού δικαίου σε δανειακή σύμβαση συνεπάγεται αυτομάτως άρση της δυνατότητας του κράτους να ασκεί τη δημόσια εξουσία του και ως εκ τούτου, αποβολή του δημοσιοδικαιικού χαρακτήρα των οικείων έννομων σχέσεων .... Η υπαγωγή συμβάσεων

**περιέχοντες νέους όρους και μικρότερης ονομαστικής αξίας με την αναδρομική εισαγωγή των Ρητρών Συλλογικής Δράσης (εφεξής ΡΣΔ- Collective Action Clauses/CACs)<sup>52</sup>.**

Ο νόμος δεν προσδιόρισε τα ΟΕΔ που θα αποτελούσαν αντικείμενο της διαδικασίας ανταλλαγής, ήτοι προσδιορίζονταν ως έννοια γένους, αλλά προέβλεπε την εξειδίκευσή τους με την έκδοση σχετικής πράξης του Υπουργικού Συμβουλίου. Κατ' εξουσιοδότηση του ανωτέρω νόμου εκδόθηκε<sup>53</sup>, **την επόμενη αμέσως ημέρα δημοσίευσης του ανωτέρω νόμου**, η υπ' αριθμ. 5/24-2-2012 Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου (εφεξής ΠΥΣ) σχετικά με την «Έναρξη της διαδικασίας τροποποίησης των επιλέξιμων τίτλων και καθορισμός όρων ανταλλαγής τους» (ΦΕΚ Α' 37/24-2012). Στο παράρτημα Ι αυτής καθορίσθηκαν ποιοι είναι οι επιλέξιμοι τίτλοι, οι οποίοι και προσδιορίσθηκαν κατά την απόλυτη διακριτική ευχέρεια του Υπουργικού Συμβουλίου, οι όροι που θα διέπουν τους νέους τίτλους, και ταυτόχρονα εξουσιοδοτήθηκε ο ΟΔΔΗΧ<sup>54</sup> να εκδώσει μία ή περισσότερες προσκλήσεις εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου προς τους Ομολογιούχους. Ακολούθησαν, οι από 29/2/2012 προσκλήσεις του ΟΔΔΗΧ προς τους Ομολογιούχους και η από 9-3-2012 Πράξη του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδα, ως διαχειρίστριας της διαδικασίας, με την οποία βεβαιώθηκε ότι η διαδικασία αυτή τερματίσθηκε με την επίτευξη της προβλεπόμενης απαρτίας και πλειοψηφίας (ανεξόφλητου κεφαλαίου) για την ανταλλαγή τίτλων εκδόσεως ή εγγυήσεως του Ελληνικού Δημοσίου με νέους. Αυθημερόν δε εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 2/20964/00023Α/9-3-2012 Απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών «Υλοποίηση της τροποποίησης των επιλέξιμων τίτλων και έκδοση νέων τίτλων ομολόγων και τίτλων ΑΕΠ

---

δημοσίων δανείων σε αλλοδαπό δίκαιο συνιστά κατά βάση αποδοχή της δανειολήπτριας χώρας ότι παραιτείται από την υπεροχή της ως φορέας δημόσιας εξουσίας και συνακόλουθα από την εξουσία μονομερούς ρύθμισης της συμβατικής σχέσης του δανείου, ιδίως σε περίπτωση ανώμαλης εξέλιξής της.» Γ. Μάτσος, «Δημοσιονομικές και συνταγματικές πτυχές της υπαγωγής των δανείων του κράτους σε αλλοδαπό δίκαιο», ΕφΔΔ 2012, σελ. 123 και 138 αντίστοιχα.

<sup>52</sup> Βλ. Για τη Ρήτρα Συλλογικής Δράσης αναλυτικά επόμενο υποκεφάλαιο IV παρ. Α.

<sup>53</sup> Βάσει της παραγράφου 2 του πρώτου άρθρου του Ν. 4050/2012.

<sup>54</sup> Ο Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους (Ο.Δ.Δ.Η.Χ.) αποτελεί Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με έδρα την Αθήνα. Ιδρύθηκε σύμφωνα με τις διατάξεις των νόμων 2628/6.7.1998 (ΦΕΚ 151 Α'), 3965/18.5.2011 (ΦΕΚ 113 Α') και 4223/31.12.2013 (ΦΕΚ 287 Α') και σκοπός του είναι η μέριμνα για τη χρηματοδότηση του Ελληνικού Δημοσίου, η βελτίωση του κόστους δανεισμού και η επίτευξη της καλύτερης δυνατής διάρθρωσης του δημοσίου χρέους ανάλογα με τις ανάγκες της χώρας και τις διεθνείς οικονομικές συνθήκες. Συγκεκριμένα, λαμβάνοντας υπόψη το εγκεκριμένο από τον Υπουργό Οικονομικών ετήσιο πρόγραμμα κάλυψης των δανειακών αναγκών του Δημοσίου, ο Ο.Δ.Δ.Η.Χ. αναλαμβάνει δράσεις αναφορικά με: α) κατάρτιση και υλοποίηση δανειακού προγράμματος, β) διαχείριση του χαρτοφυλακίου του χρέους, γ) σύνταξη εκθέσεων και υποβολή προτάσεων προς το Υπουργείο Οικονομικών σχετικά με την πολιτική διαχείρισης και διάρθρωση του δημοσίου χρέους, δ) παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών για σύναψη δανείων και ε) διαχείριση χαρτοφυλακίου σε οργανισμούς και φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα βλ. <http://www.pdma.gr/index.php/el/> (ημ/νια πρόσβασης 9/10/2016).

Ελληνικού Δημοσίου» (ΦΕΚ Β'682/9-3-2012), με την οποία πραγματοποιήθηκε η ανταλλαγή των τίτλων με τους νέους. Αυτή η προαναφερθείσα υπουργική απόφαση προσεβλήθη με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας διότι ήταν η τελευταία διοικητική πράξη, με την οποία ολοκληρώθηκε η σύνθετη διοικητική ενέργεια<sup>55</sup>, η οποία άρχισε με την έκδοση της προαναφερθείσας υπ' αριθμ. 5/2012 ΠΥΣ.

### III. Το αποτέλεσμα της διαδικασίας ανταλλαγής – η αξία των νέων τίτλων

Στις 9 Μαρτίου 2012, η Ελλάδα, μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας της ανταλλαγής, ανακοίνωσε ότι ποσοστό 82,7% των κατόχων ΟΕΔ συνήνεσαν στην τροποποίηση των όρων των υφιστάμενων ομολόγων και έλαβαν νέους τίτλους. Μετά την ενεργοποίηση της Ρήτρας Συλλογικής Δράσης των επιλέξιμων τίτλων, οι οποίοι ακυρώθηκαν και αντικαταστάθηκαν με νέους, η συμμετοχή των κατόχων ΟΕΔ ανήλθε στα 199,2 δις ευρώ ή σε ποσοστό 96,9% των ανεξόφλητων ομολόγων<sup>56</sup>. Οι υφιστάμενοι επενδυτές των οποίων τα ΟΕΔ τροποποιήθηκαν και αντικαταστάθηκαν με νέα έλαβαν ένα «πακέτο» νέων ομολόγων αφενός, του Ελληνικού Δημοσίου με ονομαστική αξία ίση με το 35% της αξίας των ανταλλασσόμενων ομολόγων και αφετέρου νέων τίτλων έκδοσης του ΕΜΤΧ.

Συγκεκριμένα, όποιος είχε στην κατοχή του ΟΕΔ ονομαστικής αξίας 1000 ευρώ ανεξόφλητου κεφαλαίου αναγκάστηκε να το ανταλλάξει με δύο ομόλογα το ένα εκδόσεως ΕΤΧΣ ονομαστικής αξίας 150 ευρώ και λήξεως από το έτος 2013 έως το έτος 2014 και το άλλο εκδόσεως Ελληνικού Δημοσίου ονομαστικής αξίας 315 ευρώ και λήξεως το έτος 2042 (τριακονταετές δηλαδή) με κλιμακούμενο επιτόκιο (2% μέχρι το 2016, 3% μέχρι το 2022 και μετά 4,3% μέχρι τη λήξη σε συνδυασμό με ρήτρα ανάπτυξης). Δηλαδή «ο ομολογιούχος απώλεσε άμεσα το 53,5% της ονομαστικής αξίας του ομολόγου [1.000-465 (150+315)=535], ανεξαρτήτως της τρέχουσας τιμής του στη δευτερογενή αγορά, η οποία είχε φθάσει πλέον να είναι σημαντικά χαμηλότερη του διασωθέντος 46,5% διότι είχε προεξοφληθεί η αδυναμία πληρωμής εκ μέρους του ελληνικού δημοσίου»<sup>57</sup>. Όμως, η πραγματική ζημία

<sup>55</sup> Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 1116/2014 ΟΛΣΤΕ, σκέψη 7.

<sup>56</sup> Βλ. J. Zettelmeyer, C. Trebesh, and M. Gulati, Greek Debt Restructuring: An autopsy, WP Series, Αύγουστος 2013, σελ. 13 στο [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2144932](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144932) (ημ/νια πρόσβασης 9/10/2016).

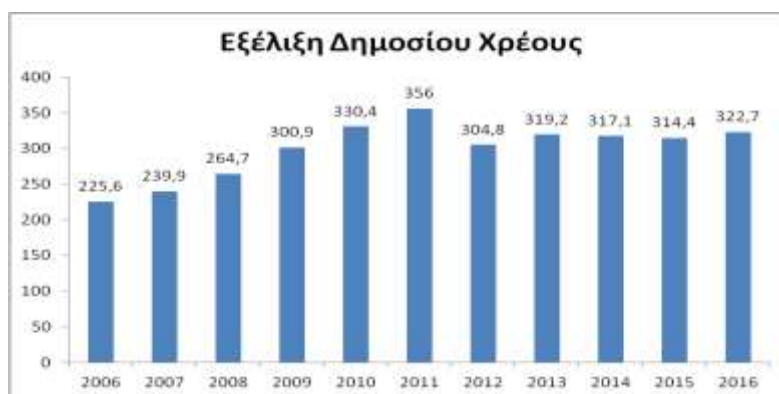
<sup>57</sup> Α. Καραμπατζος, «Γυάλινα ομόλογα και πιθανές αξιώσεις των ομολογιούχων – Μία πρώτη προσέγγιση» στο Τιμητικό Τόμο Σπ. Βλ. Βρέλλη, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ. 409.

που υπέστησαν οι Έλληνες επενδυτές από το «κούρεμα» των ΟΕΔ «κυμάνθηκε μεταξύ 59% έως και 64% ανάλογα ποια μέθοδος εφαρμόστηκε»<sup>58</sup>.

Τα νέα ΟΕΔ τηρούνται σε λογιστική μορφή στην Τράπεζα της Ελλάδος, αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην Δευτερογενή Ηλεκτρονική Αγορά Τίτλων (ΗΔΑΤ) και ταυτόχρονα «αποτελούν άμεσες, γενικές, χωρίς αιρέσεις και μη υποδεέστερες υποχρεώσεις της ελληνικής κυβέρνησης και περιέχουν όρο περί ίσης μεταχείρισης (*pari passu*) των ομολογιούχων μεταξύ τους καθώς και με κάθε άλλο μη ασφαλισμένο, μη υποδεέστερο ελληνικό χρέος»<sup>59</sup>. Αποτελεί μεγάλη πρόκληση κατά πόσο αυτά τα νέα ελληνικά ομόλογα δεν θα είναι «γυάλινα», εύθραυστα, κατά την εύστοχη διατύπωση του Καραμπάτζου<sup>60</sup>, αλλά αξιόπιστα.

Αναφορικά δε με την μείωση του δημοσίου χρέους, η ονομαστική αξία του μειώθηκε κατά περίπου 106 δις ευρώ, ως αποτέλεσμα της ως άνω ανταλλαγής ομολόγων, όσον αφορά όμως την πραγματική μείωσή του, είναι δύσκολο να υπολογιστεί επακριβώς<sup>61</sup>.

Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να τονισθεί ότι παρά την αναδιάρθρωση του δημοσίου χρέους μέσω του μεγαλύτερου «κουρέματος» κρατικών ομολόγων στην ιστορία, η αποτελεσματικότητα του PSI, τέσσερα χρόνια μετά την εφαρμογή του αποδεικνύεται ότι δεν ήταν η αναμενόμενη, δεδομένου ότι το δημόσιο χρέος εξακολουθεί να βρίσκεται στα ίδια επίπεδα, όπως προκύπτει από τα κάτωθι διαγράμματα.



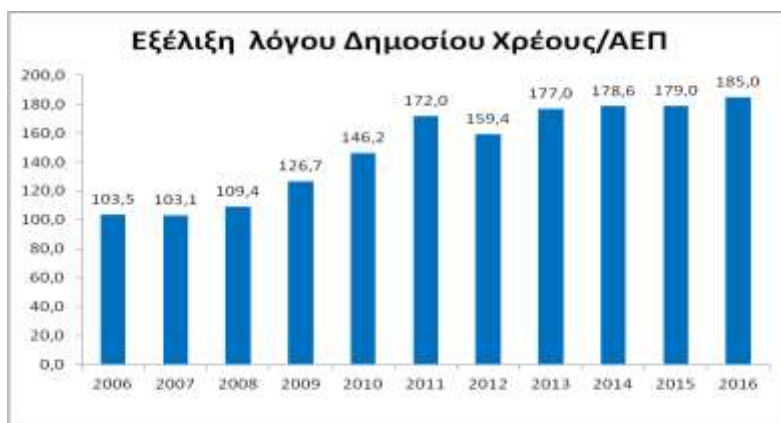
<sup>58</sup> J. Zettelmeyer et al, όπ.π., σελ. 19.

<sup>59</sup> Βλ. Α. Μήτσου, «Σκέψεις με αφορμή στις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1116 και 1117/2014) αναφορικά με τη νομιμότητα της διαδικασίας Ύμμετοχής του Ιδιωτικού Τομέα΄ (΄PSI΄) στην απομείωση του ελληνικού δημοσίου χρέους» στο ΔΕΕ, τ. 11/2014, σελ. 1028.

<sup>60</sup> Βλ. Α. Καραμπάτζος, όπ. π.

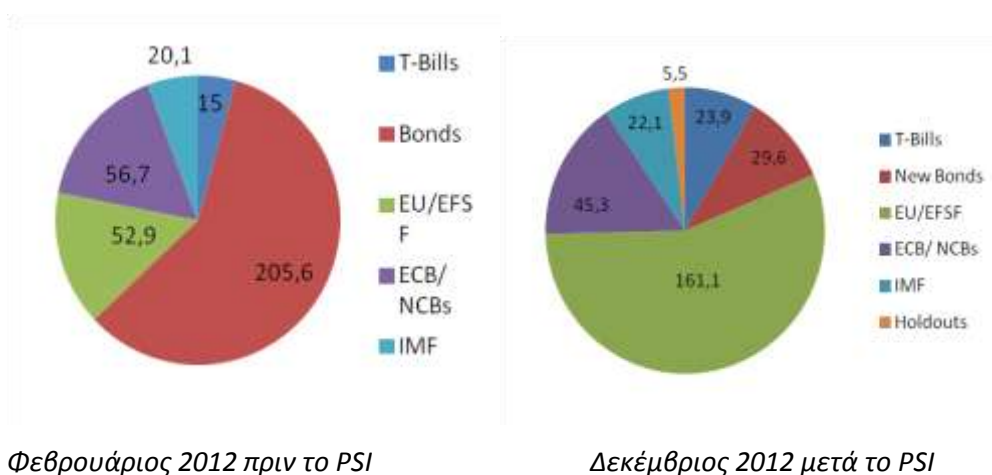
<sup>61</sup> J. Zettelmeyer et al, σελ. 22





Πηγή διαγραμμάτων <http://www.pdma.gr/index.php/el/2012-02-24-17-16-31> (ημ/νια πρόσβασης 7/10/2016)

Εκείνο που επιτεύχθηκε μέσω του PSI είναι το δημόσιο χρέος να μετακινηθεί στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και το ΕΜΣ, όπως αποδεικνύεται από τα κάτωθι γραφήματα Συντελείται δε «μια μορφή ‘κοινωνικοποίησης’ του χρέους κατά την ορολογία της οικονομικής επιστήμης»<sup>62</sup>. Αυτό έχει ως άμεσο επακόλουθο οι συζητήσεις που διενεργούνται μέχρι σήμερα περί «κουρέματος» του ελληνικού δημοσίου χρέους σε οποιαδήποτε συμφωνία και αν καταλήξουν θα πρέπει προκειμένου να υλοποιηθούν να εγκριθούν από όλα τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών της Ευρωζώνης. Τούτο δεδομένων των επικρατούσων πολιτικών συνθηκών καθίσταται δυσχερές έως δύσκολα επιτεύξιμο.



Πηγή J. Zettelmeyer, C. Trebesh, and M. Gulati, *Greek Debt Restructuring: An autopsy*, WP Series, August 2013, σελ. 34.

<sup>62</sup> Ε. Δικαίος, Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική στην εποχή των μνημονίων, Εκδόσεις Σακκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 467.

#### IV. Οι ιδιαιτερότητες του ελληνικού PSI

##### A. Η αναδρομική εισαγωγή της ρήτρας συλλογικής δράσης

###### α. Εννοιολογικός προσδιορισμός

Η προβληματική της θέσπισης ΡΣΔ ανακύπτει «εκ του ότι, αν πιθανολογείται σφόδρα οικονομική αδυναμία του οφειλέτη, καθίσταται δυσχερής η επίτευξη συμφωνίας μεταξύ οφειλέτη και δανειστών του ως προς το σχέδιο αναδιάρθρωσης του χρέους, η οποία θα άνοιγε την προοπτική βιωσιμότητας του οφειλέτη και εξυπηρέτησης του αναδιαταχθέντος χρέους του»<sup>63</sup>. Όπως έχει καταγράψει σε έκθεση το ΔΝΤ, σε περιπτώσεις αναδιάρθρωσης χρέους υπάρχουν κακόπιστοι δανειστές που αρνούνται την επαναδιαπραγμάτευση του χρέους γιατί μπορούν να τορπιλίσουν την όλη διαδικασία και γιατί δημιουργούν ένα κλίμα αβεβαιότητας στους υπόλοιπους δανειστές που διστάζουν να συμμετάσχουν ακριβώς λόγω του φόβου των κακόπιστων πιστωτών (holdouts)<sup>64</sup>.

Μία λύση για την αντιμετώπιση της κακόπιστης και εκ των πραγμάτων καταστρεπτικής για τα κράτη οφειλέτες, μειοψηφίας των ομολογιούχων είναι η εισαγωγή των ΡΣΔ<sup>65</sup>. Ειδικότερα ως «ρήτρες συλλογικής δράσης» χαρακτηρίζεται ο συμβατικός όρος που περιέχεται σε ομολογιακό δάνειο, κυρίως κρατικό, που επιτρέπει την τροποποίηση των όρων του χωρίς να απαιτείται η σύμφωνη γνώμη όλων των ομολογιούχων, αλλά της αυξημένης πλειοψηφίας τους, συνήθως 2/3, εφόσον βεβαίως συναινεί και ο εκδότης. Η απόφαση της πλειοψηφίας των δανειστών δεσμεύει όλους τους πιστωτές, διασφαλιζόμενης περαιτέρω της ίσης μεταχείρισης όλων των πιστωτών.

Τα πλεονεκτήματα είναι βασικά δύο. Κατά πρώτον «καθιστούν δυνατό τον συντονισμό και τη συνεννόηση των δανειστών, προσδίδοντας δεσμευτική νομική ισχύ στις αποφάσεις μιας ενισχυμένης πλειοψηφίας των πιστωτών»<sup>66</sup>. Κατά δεύτερον διευκολύνουν σε μεγάλο βαθμό την αναδιάρθρωση του κρατικού χρέους «ελαχιστοποιώντας τους κινδύνους και τα κωλύματα των εκτενών διαπραγματεύσεων και επιτρέποντας στο κράτος αφενός να συνδιαλέγεται με εκπροσώπους των πιστωτών αντί με όλους τους πιστωτές

<sup>63</sup> Δ. Τσιμπανούλης, όπ. π. σελ. 311

<sup>64</sup> Βλ. Sean Hagan, Hush Bredenkamp, Robert Sheehy, *Sovereign Debt Restructuring – Recent Developments and Implications for the Fund’s Legal and Policy Framework*, IMF Staff Paper, 2013, σελ. 30-31.

<sup>65</sup> Βλ. Γ. Παυλίδης, «Οι Ρήτρες Συλλογικής Δράσης στις κρατικές ομολογιακές εκδόσεις», ΔΕΕ 2010, σελ. 769 επ.

<sup>66</sup> Σ. Μιχαλόπουλος, «PSI και ρήτρες συλλογικής δράσης», ΔΕΕ 2016, σελ. 316.

ξεχωριστά και αφετέρου να πετύχει την απαραίτητη αναδιάρθρωση χωρίς να απαιτείται καθολική συναίνεση»<sup>67</sup>.

Η πρόβλεψη συναφών συμβατικών όρων επικρατεί στην πρακτική των διεθνών κεφαλαιαγορών και των κρατικών ομολογιακών εκδόσεων την τελευταία δεκαετία, ενόψει της ευρύτητας των κατηγοριών ενδιαφερόμενων επενδυτών και της αυξανόμενης διασποράς των αντίστοιχων τίτλων, αλλά και συνιστάται σε περιπτώσεις αναδιάρθρωσης του χρέους εκδοτών. Τούτο διότι «προκειμένου περί ομολόγων με μεγάλο βαθμό διασποράς στο ευρύ κοινό, που αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην αγορά η εμμονή στην αρχή της ομοφωνίας για την επίτευξη συμφωνίας αναδιάρθρωσης ή άλλως ο περιορισμός της συμφωνίας μόνο σε αυτούς που την αποδέχονται μπορεί να αποτελέσουν καθοριστικούς παράγοντες για την ματαίωση του σχεδίου αναδιάρθρωσης»<sup>68</sup>. Πάντως στον ευρωπαϊκό χώρο, **από 01.01.2013 προβλέπεται η υποχρεωτική συμπερίληψη ΡΣΔ σε όλους τους τίτλους δημοσίου χρέους κρατών της ευρωζώνης με διάρκεια μεγαλύτερη του έτους**, δυνάμει του άρθρου 12 παρ. 3 της από 2-2-2012 Συνθήκης για την Ίδρυση του ΕΜΣ<sup>69</sup>.

Όμως, παρά τα αδιαμφισβήτητα πρακτικά πλεονεκτήματα των ΡΣΔ και την πρόσφατη γενίκευση της χρήσης τους στα ομολογιακά δάνεια, οι ΡΣΔ από μόνες τους δεν αρκούν για να εξασφαλίσουν μια ομαλή αναδιαπραγμάτευση του δημοσίου χρέους.

β. Το ελληνικό δίκαιο των ΟΕΔ πριν την εισαγωγή της συλλογικής διαδικασίας

Βάσει των όρων από τους οποίους διέπονταν τα ΟΕΔ κατά το χρόνο της έκδοσής τους και ίσχυαν μέχρι την ισχύ του Ν. 4050/2012, προκειμένου αυτά να τροποποιηθούν συμβατικά με σκοπό την αναδιάρθρωση του δημοσίου χρέους μέσω της μείωσης της ονομαστικής τους αξίας και της επιμήκυνσης του χρόνου αποπληρωμής τους, **απαιτούνταν αφενός ομόφωνη απόφαση των ομολογιούχων και αφετέρου διμερής συμφωνία του ομολογιούχου και του εκδότη**. Δηλαδή, τα ομόλογα που είχαν εκδοθεί από το Ελληνικό Δημόσιο, σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο δεν περιείχαν ΡΣΔ, ήτοι πρόβλεψη που να

---

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Δ. Τσιμπανούλης, όπ.π., σελ. 312.

<sup>69</sup> Βλ. σχ. άρθρο 12 παρ. 3 της κυρωθείσας με το άρθρο δεύτερο του ν. 4063/2012 (ΦΕΚ Α' 71/30.03.2012) Συνθήκης για την θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας που ορίζει ότι: «Από 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2013 σε όλα τα νέα κρατικά χρεόγραφα της ζώνης του ευρώ με προθεσμία λήξης άνω του έτους θα περιλαμβάνονται ρήτρες συλλογικής δράσης με τρόπο που να διασφαλίζει ότι οι νομικές τους συνέπειες είναι απαλλακτικές».

επιτρέπει στους κατόχους τους να τροποποιούν με συλλογική διαδικασία, κατόπιν συμφωνίας με τον εκδότη, τους όρους των ομολόγων μετά την έκδοσής τους<sup>70</sup>.

Κατόπιν των ανωτέρω, το Ελληνικό Δημόσιο, ως εκδότης ΟΕΔ, ελλείπει ΡΣΔ, για την επίτευξη της αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημοσίου χρέους είχε δύο δυνατότητες: η πρώτη να προχωρήσει σε περικοπές μόνο σε βάρος εκείνων των ομολογιούχων που θα αποδέχονταν τη σχετική του πρόσκληση, όντας πεπεισμένοι για την επικείμενη στάση πληρωμών και η δεύτερη να θεσπίσει διαδικασία εισαγωγής ΡΣΔ για τα ήδη εκδοθέντα και κυκλοφορούντα ΟΕΔ.

Εν προκειμένω, ο έλληνας νομοθέτης επέλεξε την δεύτερη επιλογή. Τούτο μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι αποσκοπούσε στην πρόληψη κοινωνικών, ηθικών και οικονομικά άδικων φαινομένων, δεδομένου ότι η πρώτη επιλογή θα έδινε κίνητρο σε καιροσκόπους να μην αποδεχθούν την πρόσκληση, υποθέτοντας και προσδοκώντας με όρους και κανόνες παιγνίου ότι θα δέχονταν την πρόταση αυτή η μεγάλη πλειοψηφία των ομολογιούχων, και εν συνεχεία οι ίδιοι θα απαιτούσαν την πλήρη ικανοποίηση των απαιτήσεών τους.

γ. Η ειδικότερη ρύθμιση του Ν. 4050/2012

Συγκεκριμένα με τον προαναφερθέντα Ν. 4050/2012 εισήχθη η συλλογική διαδικασία<sup>71</sup>, η οποία επέτρεψε στους ομολογιούχους να αποφασίσουν με αυξημένη απαρτία και πλειοψηφία τη θέσπιση ρήτρας συλλογικής δράσης για τα διεπόμενα από το ελληνικό δίκαιο ΟΕΔ. Δηλαδή, η ρήτρα αυτή προέβλεπε, κατά τα διεθνή πρότυπα και σύμφωνα με τις διεθνώς παραδεδεδεγμένες αρχές, **ότι είναι δυνατή συμβατικώς, η τροποποίηση των όρων που διέπουν τα ΟΕΔ με συμφωνία που επιτυγχάνεται μεταξύ του εκδότη και των ομολογιούχων που αποφασίζουν συλλογικώς, ήτοι με απαρτία τουλάχιστον του ενός δευτέρου του συνολικού ανεξόφλητου κεφαλαίου και ενισχυμένη πλειοψηφία των δύο τρίτων του συμμετέχοντος κεφαλαίου.**

Ταυτόχρονα, ορισθήκε **ότι η τροποποίηση αυτή δεσμεύει και τους μειοψηφήσαντες ομολογιούχους.** Ειδικότερα, προβλέφθηκε ότι από τη δημοσίευση της εγκριτικής απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου στο ΦΕΚ, η απόφαση των Ομολογιούχων περί τροποποίησης των επιλέξιμων τίτλων ισχύει έναντι πάντων (erga omnes), δεσμεύει δηλαδή το σύνολο των Ομολογιούχων και των επενδυτών επιλέξιμων τίτλων, υπερισχύει έναντι οποιασδήποτε τυχόν αντίθετης, γενικής ή ειδικής διάταξης νόμου ή κανονιστικής

<sup>70</sup> Στο ελληνικό δίκαιο μηχανισμούς συλλογικής δράσης προβλεπόταν με τον Ν. 3156/2003 για τα εταιρικά ομολογιακά δάνεια.

<sup>71</sup> Άρθρο 1 παρ. 4 Ν. 4050/2012.

πράξης ή συμφωνίας και ότι οι ρυθμίσεις αυτού του άρθρου αποτελούν κανόνες αναγκαστικού δικαίου και άμεσης εφαρμογής. Η ανωτέρω πρόβλεψη κατέστη αναγκαία δεδομένου ότι όπως προαναφέρθηκε, το φαινόμενο των μη συμμετεχόντων ομολογιούχων (holdout creditors), είναι συχνό και προβληματίζει τις εκάστοτε κυβερνήσεις που προβαίνουν σε αναδιαρθρώσεις δημοσίου χρέους τους, εξαιτίας των δικαστικών διενέξεων που ενδέχεται να ανακύψουν και των δικαστικών ή διαιτητικών αποφάσεων που πιθανόν να τους δικαιώσουν.

Κατόπιν των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι **ο νόμος εμμέσως επέβαλε στους ομολογιούχους την ανταλλαγή των ΟΕΔ με τους νέους τίτλους, τροποποιώντας μονομερώς τους όρους από τους οποίους διέπονταν τα ΟΕΔ διά της επιβολής των ΡΣΔ, μέσω των οποίων εντέλει επετεύχθη η ανταλλαγή.** Δηλαδή, ο νόμος εκ των υστέρων ρύθμισε τη διαδικασία με την οποία μπορούσαν να αποφασίσουν οι ίδιοι ομολογιούχοι, τη θέσπιση – την εισαγωγή στους όρους – των ΡΣΔ, τροποποιημένων των ισχυόντων έως τότε όρων των ΟΕΔ.

#### *B. Η εκπροσώπηση των Ομολογιούχων από τα Τραπεζικά Ιδρύματα*

Ο νόμος που καθορίζει το νομικό καθεστώς των ΟΕΔ κατά τον χρόνο απόκτησής της είναι ο ν. 2198/1994 (ΦΕΚ Α 43/22-03-1994), ο οποίος ορίζει ότι οι τίτλοι απλώς παρακολουθούνται διά λογιστικών εγγραφών στο Σύστημα που τηρεί η Τράπεζα<sup>72</sup>, ότι απαγορεύεται στην Τράπεζα, η χωρίς τη συναίνεση του ομολογιούχου διάθεση του τίτλου<sup>73</sup> και ότι εάν το Δημόσιο δεν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, ο ομολογιούχος έχει αξίωση εκ του τίτλου μόνο κατά του Δημοσίου<sup>74</sup>. Δηλαδή **δεν προβλέπει περίπτωση υποκατάστασης του δικαιούχου στην άσκηση των δικαιωμάτων του,** πλην των περιπτώσεων που προβλέπουν οι γενικές διατάξεις του δικαίου, ήτοι όταν κάποιος είναι δικαιοπρακτικά ανίκανος ή παρέσχε με τη θέλησή του το δικαίωμα αυτό σε τρίτο.

Όμως με τον προαναφερθέντα Ν. 4050/2012 προβλέπεται **για πρώτη φορά η υποκατάσταση των δικαιούχων επί των ομολόγων από τις Τράπεζες.** Συγκεκριμένα ορίζεται ότι ως Ομολογιούχος νοείται ο Φορέας του Συστήματος Λογιστικής Παρακολούθησης Συναλλαγών (το Σύστημα) της παρ. 1 του άρθρου του ν. 2198/1994, στους λογαριασμούς του οποίου στο Σύστημα είναι καταχωρημένοι επιλέξιμοι τίτλοι<sup>75</sup>. Δηλαδή

<sup>72</sup> Άρθρο 5 παρ. 2 Ν. 2198/1994.

<sup>73</sup> Άρθρο 7 παρ. 1 Ν. 2198/1994.

<sup>74</sup> Άρθρο 8 παρ. 2 Ν. 2198/1994.

<sup>75</sup> Άρθρο 1 εδ. στ Ν. 4050/2012.

προέβλεψε ότι οι Τράπεζες, οι όποιες παρακολουθούν λογιστικά τις σχετικές συναλλαγές και όχι ο τελικός επενδυτής πραγματικός δικαιούχος του τίτλου, θα ασκήσουν το δικαίωμα ψήφου και θα δηλώσουν εάν συμφωνούν με την αναδρομική εισαγωγή της ΡΣΔ στους τίτλους που κατείχαν και περαιτέρω στη διαδικασία ανταλλαγής τους με τα νέα ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου.

Προς τούτο, προέβλεψε ρητά **κατά πλάσμα δικαίου**, ότι η **συμμετοχή ομολογιούχου στη διαδικασία λήψεως αποφάσεως θεωρείται** όσον αφορά τον Διαχειριστή της Διαδικασίας, το Ελληνικό Δημόσιο, τον ΟΔΔΗΧ, τους εντολοδόχους τους, ότι **διενεργείται σύμφωνα με τις οδηγίες και με τη συναίνεση του επενδυτή** και ότι οι ανωτέρω δεν ευθύνονται έναντι του επενδυτή, του Ομολογιούχου και οποιουδήποτε τρίτου αν ο Ομολογιούχος συμμετείχε στη διαδικασία χωρίς τη συναίνεση του επενδυτή ή κατά παράβαση των οδηγιών του<sup>76</sup>.

Κατόπιν των ανωτέρω, είναι γεγονός ότι ο νομοθέτης καθιέρωσε το θεσμό του οργανισμού - θεματοφύλακα (Τράπεζας), στο ηλεκτρονικό αρχείο του οποίου καταχωρούνται οι άυλοι τίτλοι των ομολόγων, που παρακολουθούνται και κυκλοφορούν διαμέσου αυτού, με σκοπό την εξυπηρέτηση της διασφάλισης διαφάνειας και της καλύτερης λειτουργίας τους ως άυλων τίτλων. Τούτο όμως δεν συνεπάγεται «ότι ο διαχειριστής αυτός υποκαθιστά τον πραγματικό δικαιούχο του τίτλου, αποφασίζοντας για τα επί του τίτλου δικαιώματά του, αφού η εξουσία που ο νομοθέτης του ν. 2198/1994 του παρέχει, έχει μεσολαβητικό χαρακτήρα, εκτελεί τις εντολές του δικαιούχου για λογαριασμό του οποίου και ενεργεί»<sup>77</sup>. Κατά συνέπεια, οι φυσικοί κύριοι και κάτοχοι των ομολόγων αποστερήθηκαν της δυνατότητας να λάβουν μέρος στη διαδικασία της ανταλλαγής και η συμμετοχή τους διαπιστώθηκε μέσω των φορέων, ήτοι των Τραπεζών.

### *Γ. Οι εξαιρέσεις του PSI*

Από το πεδίο εφαρμογής *ratione personae* του PSI εξαιρέθηκαν οι εθνικές κεντρικές τράπεζες του Ευρωσυστήματος και η ΕΚΤ, οι οποίες είχαν καταστεί κατά τον κρίσιμο χρόνο – λόγω προγενέστερων αγορών ομολόγων στη δευτερογενή αγορά - δικαιούχοι επίμαχων τίτλων. Μάλιστα η ΕΚΤ ήταν ο σημαντικότερος κάτοχος ελληνικών ομολόγων, καθώς τηρούσε άνω του 20% του συνολικού ποσού του ανεξόφλητου κεφαλαίου. Η προστασία της ΕΚΤ προήλθε «από την ανταλλαγή ομολόγων στα πλαίσια

<sup>76</sup> Άρθρο 7 Ν. 4050/2012.

<sup>77</sup> Α. Αργυρός, Σχολιασμός της 1116/2014 ΟΛΣτΕ, ΝοΒ τ. 62 (2014), σελ. 1732

σύμβασης ανταλλαγής (swap) που έκανε η ΕΚΤ λίγο πριν το PSI στις 18 Φεβρουαρίου 2012, οπότε η ΕΚΤ ανακοίνωσε ότι ανταλλάσσει τα ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου με νέα ομόλογα που εξαιρούνται από την ρήτρα συλλογικής δράσης»<sup>78</sup>. Προφανώς αυτή εξαίρεση θεμελιώνεται προεχόντως στο ότι οι συγκεκριμένοι ευρωπαϊκοί τραπεζικοί φορείς συμπεριλαμβάνονται άμεσα ή έμμεσα στις πηγές της νέας βραχυπρόθεσμης χρηματοδότησης προς την Ελληνική Κυβέρνηση (...) και γίνεται αντιληπτή στην πραγματικότητα ως ουσιώδης όρος (αίρεση) της νέας χρηματοδότησης από υπερεθνικούς φορείς που είναι αναγκαία για αντιμετώπιση των τρεχουσών υποχρεώσεων της»<sup>79</sup>.

Περαιτέρω, δεν συμμετείχαν στη διαδικασία ανταλλαγής κάτοχοι ΟΕΔ υπό ξένο δίκαιο, που είτε αρνήθηκαν την ανταλλαγή των ομολόγων τους, είτε δεν τους απευθύνθηκε πρόταση τροποποίησης των ομολόγων τους. Σε αντίθεση με άλλες περιπτώσεις αναδιάρθρωσης χρέους, όπου οι μη συμμετέχοντες επενδυτές δεν αποζημιώθηκαν και ακολούθησαν τη δικαστική οδό για τη διεκδίκηση αποζημίωσης, οι κάτοχοι ΟΕΔ υπό ξένο δίκαιο, που δεν συμμετείχαν έλαβαν πλήρως το κεφάλαιο των ομολόγων κατά το χρόνο λήξης τους<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Α. Μήτσου, όπ. π. σελ. 1030.

<sup>79</sup> Ι. Λιναρίτης, «Ζητήματα από την αντικατάσταση των άυλων ομολογιακών τίτλων του Δημοσίου παρατηρήσεις στις αποφάσεις ΣτΕΟΛ 1116 & 1117/2014», ΧρηΔικ 2014, σελ. 220-221.

<sup>80</sup> Α. Μήτσου, όπ. π. σελ. 1030.

## ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

### Η κρίση περί συνταγματικότητας του PSI

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας<sup>81</sup>, εξέτασε το ζήτημα της συνταγματικότητας της ρύθμισης του PSI. Με αρκετές αποφάσεις της Ολομέλειάς του<sup>82</sup>, απέρριψε τις αντίστοιχες αιτήσεις ακυρώσεως στρεφόμενων κατά των διοικητικών πράξεων με τις οποίες υλοποιήθηκε η διαδικασία του PSI. Πρέπει να επισημανθεί ότι η κρίση του δικαστηρίου περί συνταγματικότητας του PSI, επηρεάστηκε, ως αναμενόταν, από τη δυσοίωνη χρηματοοικονομική κατάσταση της χώρας, της οποίας τα έσοδα διαρκώς μειώνονταν λόγω της παρατεταμένης ύφεσης της εθνικής οικονομίας.<sup>83</sup>

Στο παρόν κεφάλαιο θα αναλυθούν οι κυριότεροι λόγοι ακύρωσης που επικαλέστηκαν οι αιτούντες, και απασχόλησαν το δικαστήριο, το οποίο και απεφάνθη κατά πλειοψηφία (ύπαρξη μειοψηφίας των 1/4 των μελών του). Σημείο αναφοράς λόγω των πολλών αποφάσεων, αποτελεί η πρώτη εκδοθείσα υπ' αριθμ. 1116/2014 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου.

#### **I. Το ζήτημα της παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου**

Οι αιτούντες<sup>84</sup> με τον δεύτερο λόγο ακύρωσης<sup>85</sup> ισχυρίζονται ότι η αναδρομική επιβολή των ρητρών τροποποίησης των επιλέξιμων τίτλων πριν από τη λήξη τους με τη διαδικασία της συλλογικής δράσης, η οποία θεσπίστηκε εκ των υστέρων, συνιστά ανεπίτρεπτη επέμβαση στους συμβατικούς όρους και παραβιάζει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου στις οικονομικές συναλλαγές, το Κράτος δικαίου όπως αυτό προστατεύεται από το άρθρο 25 παρ.1 του Σ και την ΕΣΔΑ,

<sup>81</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 εδ. α του Συντάγματος στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας υπάγεται η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου.

<sup>82</sup> Ενδεικτικά υπ' αριθμ. 1116, 1117, 1506, 1507, 1508, 2400, 2401, 2402, 3006, 3008, 3009, 3010, 3724, 4746, 4747, 4748, 4749/2014.

<sup>83</sup> Προς τούτο το Δικαστήριο έκανε αρκετές αναφορές στις αιτιολογικές εκθέσεις του Ν. 4046/2012 και του Ν. 4050/2012 βλ. σκέψεις 11 έως 21.

<sup>84</sup> Εν προκειμένω πρόκειται για επτά Έλληνες επενδυτές σε άυλους τίτλους, οι οποίοι προσκόμισαν σχετικά έγγραφα της Τράπεζας Eurobank Ergasias A.E και της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος A.E, από τα οποία και αποδείχθηκε το έννομο συμφέρον τους.

<sup>85</sup> Ο πρώτος λόγος αφορά την έλλειψη αιτιολογίας των προσβαλλόμενων διοικητικών, για τον οποίο δεν κρίνεται σκόπιμη η περαιτέρω ανάλυσή του.



καθώς και την αρχή της οικονομικής ελευθερίας (άρθρο 106 Σ) και την ανάπτυξη της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ. 1 Σ).

Η πλειοψηφία απέρριψε τον ως άνω προβαλλόμενο λόγο με το σκεπτικό **ότι η επένδυση σε ομόλογα και λοιπούς τίτλους εκδόσεως ή εγγυήσεως κρατών, ως έννομη σχέση παροχής οικονομικής πίστης δεν είναι απαλλαγμένη του κινδύνου σύνομης περιουσιακής απώλειας**, ακόμα και αν το δίκαιο που διέπει τους τίτλους δεν προβλέπει ότι πριν από τη λήξη τους είναι ενδεχόμενη η επαναδιαπραγμάτευση όρων τους, όπως η ονομαστική αξία, το τοκομερίδιο και ο χρόνος λήξεως. Τούτο διότι από την έκδοση του τίτλου μέχρι τη λήξη του μεσολαβεί συνήθως ικανό χρονικό διάστημα, κατά το οποίο ενδέχεται να συμβούν γεγονότα απρόβλεπτα που περιορίζουν ουσιωδώς, ακόμη και μέχρι εκμηδενισμού, τις οικονομικές δυνατότητες του κράτους εκδότη ή εγγυητή των τίτλων<sup>86</sup>. Τα απρόβλεπτα δε γεγονότα δύνανται να δικαιολογήσουν εξαίρεση από την αρχή *acta sunt servanda*, η οποία οριοθετείται από την ρήτρα *rebus sic standibus* δυνάμει της οποίας το κράτος νόμιμα επιδιώκει την επαναδιαπραγμάτευση των όρων.

Επί της ανωτέρω κρίσης πρέπει να παρατηρήσουμε τα εξής:

#### *A. Το ζήτημα της νομικής φύσης της σύμβασης*

Καταρχάς πρέπει να διευκρινισθεί ότι η πλειοψηφία του δικαστηρίου κατέληξε στην εφαρμογή της αρχής *rebus sic standibus*, χωρίς όμως τεχνηέντως να εξετάσει τη νομική φύση της ίδιας αυτής σύμβασης, ήτοι αν αυτή διέπεται από το δημόσιο ή το ιδιωτικό δίκαιο. Δηλαδή **δεν προβαίνει στην διάκριση εάν η πώληση ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου προς τους ιδιώτες επενδυτές συνιστά ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου σύμβαση**. Τούτο δικαιολογείται από το γεγονός ότι η ρήτρα αυτή εφαρμόζεται τόσο στις συμβάσεις που διέπονται από το ιδιωτικό όσο και σε αυτές που διέπονται από το δημόσιο. Όμως παραλείποντας τον χαρακτηρισμό της σύμβασης δεν αποσαφηνίζεται ποια δικαστήρια θα είναι αρμόδια για την εκδίκαση των τυχόν σχετικών αγωγών αποζημίωσης και ως εκ τούτου ποιοι κανόνες δικαίου θα εφαρμοσθούν για την στοιχειοθέτηση της αδιοπρακτικής ευθύνης.

Πάντως, εν προκειμένω το Δημόσιο στα πλαίσια του δημόσιου δανεισμού υποστηρίζεται ότι συνάπτει διοικητικές συμβάσεις<sup>87</sup> διότι πληρούνται σωρευτικά και τα τρία κριτήρια της διοικητικής σύμβασης: α) ο ένας αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο, β)

<sup>86</sup> Σκέψη 22 της 1116/2014ΟΛΣτΕ.

<sup>87</sup> Ν. Μπάρμπας, *Τα Δημόσια Δάνεια του Κράτους – Νομική Προσέγγιση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 1996, σελ. 73 επ., Α.Ο. Μήτσου, όπ. π. σελ. 1031.

εξυπηρετείται σκοπός δημοσίου συμφέροντος, ήτοι είσπραξη δημοσίων εσόδων για την κάλυψη των δαπανών και την άσκηση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής του κράτους και γ) η υπερέχουσα θέση του δημοσίου, η οποία εξασφαλίζεται από το ιδιαίτερο καθεστώς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Από τα προαναφερθέντα κριτήρια αμφισβητείται η ύπαρξη του τρίτου. Ωστόσο κατά τους υποστηρικτές της ύπαρξης διοικητικής σύμβασης, η ύπαρξη του ειδικού καθεστώτος υπέρ του Δημοσίου εκδηλώνεται στη χορήγηση φοροαπαλλαγών για την αγορά ομολόγων, στον διαφορετικό τρόπο διάθεσης ομολόγων, καθώς και στη διατήρηση του προνομίου της ετεροδικίας του Ελληνικού Δημοσίου, από το οποίο δεν παραιτείται.

Παρά τα ανωτέρω βάσιμα υποστηριζόμενα, πρέπει να τονισθεί ότι το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο και το Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου στα πλαίσια των ληξιπρόθεσμων οφειλών της Αργεντινής σε ιδιώτες από κρατικά ομόλογα, έκριναν ότι οι σχέσεις που δημιουργούνται από το δημόσιο δανεισμό είναι ιδιωτικού δικαίου<sup>88</sup>.

Περαιτέρω το ΔΕΕ με αφορμή την ερμηνεία του Κανονισμού 1393/2007 περί επιδόσεων δικαστικών και εξωδικαστικών εγγράφων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ανταλλαγή ομολόγων από την Ελληνική Δημοκρατία δεν έγινε *jure imperii*, αλλά αποτελούσε αστική εμπορική υπόθεση. Κατά την ανάλυση του Α. Μπώλου<sup>89</sup>, καθοριστικό στοιχείο στην κρίση του Δικαστηρίου ήταν ότι η τροποποίηση επήλθε από την απόφαση της πλειοψηφίας των ομολογιούχων δανειστών μέσω της ΡΣΔ και όχι από την αναδρομική εισαγωγή της ΡΣΔ καθ' εαυτής.

#### *B. Η εφαρμογή της ρήτρας rebus sic standibus*

Στη συνέχεια και αναφορικά με την αρχή *acta sunt servanda*, πρέπει να υπενθυμισθεί ότι αυτή αναγνωρίζεται διεθνώς από τα περισσότερα νομικά συστήματα και αποτελεί γενική αρχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου<sup>90</sup>. Όμως το εύρος εφαρμογής της περιορίζεται δεδομένου ότι είναι δυνατή η εξαίρεση από την τήρησή της, **όταν επέρχεται ουσιώδης μεταβολή των συνθηκών στις οποίες απέβλεψαν τα μέρη κατά την κατάρτιση της σύμβασης, οι οποίες επηρεάζουν το περιεχόμενό της, καθιστώντας την εφαρμογή υποχρεώσεων τους ιδιαίτερα δύσκολη**. Η ρήτρα *rebus sic standibus*, είναι εφαρμοστέα στο

<sup>88</sup> Βλ. BVerfG 8.5.2007, Supreme Court, NML Capital Limited v. Republic of Argentina (2011).

<sup>89</sup> Βλ. ΔικΕΕ συνεκδίκαση υποθέσεων C-226/2013, C-245/2013, C-247/2013, C-578/2013 απόφαση της 11.6.2015 Ελληνικά Ομόλογα, παρ. Α. Μπώλου ΔΕΕ 2015, 729 επ.

<sup>90</sup> Βλ. απόφαση της 25ης Μαΐου 2004, T-154/01, Distilleria Palma κατά Επιτροπής (Συλλογή 2004, σ. II-1493, σκέψη 45).

ελληνικό δίκαιο μέσω του άρθρου 388<sup>91</sup> και συμπληρωματικά του άρθρου 288<sup>92</sup> του Αστικού Κώδικα. Ταυτόχρονα γίνεται δεκτό ότι εφαρμόζονται συμπληρωματικά και στις διοικητικές συμβάσεις, με τις απαραίτητες προσαρμογές που επιβάλλονται από τη διαφορετική φύση των υποθέσεων<sup>93</sup>.

Ειδικότερα η επίκληση της ρήτρας του άρθρου 388 ΑΚ απαιτεί ορισμένες προϋποθέσεις, ήτοι να αφορά ζήτημα περίπτωσης αμφοτεροβαρούς σύμβασης, να λαμβάνει χώρα κατ' αντικειμενική κρίση μεταβολή των συνθηκών, οι οποίες αποτελούν το δικαιοπρακτικό θεμέλιο της σύμβασης. Η μεταβολή επιπλέον πρέπει να είναι επιγενόμενη, να οφείλεται σε έκτακτους και απρόβλεπτους λόγους, κατά παρέκκλιση από την κανονική πορεία των πραγμάτων και να διαταράσσει ουσιωδώς την υφιστάμενη ισορροπία μεταξύ των αντιπαροχών καθιστώντας τη μία από αυτές υπέρμετρα επαχθή. Όμως, εν προκειμένω η δημοσιονομική ή χρηματοοικονομική κρίση του κράτους μπορεί να θεωρηθεί ως προβλέψιμο γεγονός, διότι ένα μεγάλο μέρος ευθύνης φέρει και το ίδιο το κράτος.

Πάντως έχει κριθεί νομολογιακά ότι η νομοθετική επέμβαση σε συνεστημένη συμβατική σχέση είναι επιτρεπτή ως εξαιρετικό μέτρο, λαμβανόμενο στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας, όταν σοβαροί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι συνάπτονται με το αντικείμενο της σύμβασης δικαιολογούν την ανατροπή της ομαλής εξελίξεως της σύμβασεως ή την μεταβολή των συμφωνηθέντων από τους αντισυμβαλλόμενους<sup>94</sup>.

### *Γ. Η άποψη της μειοψηφίας*

Η μειοψηφία με ισχυρά επιχειρήματα, υποστήριξε ότι η επιβολή ρητρών συλλογικής δράσης δεν ήταν αποτέλεσμα επελθόντος κινδύνου αδυναμίας πληρωμών,

---

<sup>91</sup> Το άρθρο 388 ΑΚ αναφέρεται στην απρόοπτη μεταβολή των όρων επί των οποίων τα μέρη στήριξαν κατά την καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη τη σύναψη αμφοτεροβαρούς σύμβασης και ορίζει ότι αν η σύμβαση κατέστη τελικά ιδιαίτερα επαχθής για το ένα μέρος τούτη λύεται εξολοκλήρου ή κατά το ανεκτέλεστο μέρος και αποδίδονται αμοιβαία οι παροχές κατά τον αδικαιολόγητο πλουτισμό. Βλ. Μ. Μαργαρίτη – Α. Μαργαρίτη, *Επίτομη Ερμηνεία Αστικού Κώδικα και ΕισΝΑΚ*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2016, σελ. 349 επ., Β. Βαθρακοκοίλης, *Ερμηνεία Αστικού Κώδικα κατ' άρθρο, Τόμος Β'*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2003, σελ. 381 επ.

<sup>92</sup> Το άρθρο 288ΑΚ αναφέρεται στην εκπλήρωση της παροχής και ορίζει ότι ο οφειλέτης της έχει υποχρέωση να την εκπληρώσει όπως απαιτεί η καλή πίστη, αφού ληφθούν υπόψη και τα συναλλακτικά ήθη. Βλ. Μ. Μαργαρίτη – Α. Μαργαρίτη, *όπ. π.* σελ. 238 επ., Β. Βαθρακοκοίλης, *όπ.π.* σελ. 30 επ.

<sup>93</sup> Π. Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 6η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 347.

<sup>94</sup> Βλ. ΟλστΕ 1909,1910/2001, ΟλστΕ 1972/2012.

αλλά συνιστούσε μεταβολή δικαιοπρακτικού θεμελίου, διότι εκ των υστέρων χορηγούσε δικαιώματα και επέβαλε υποχρεώσεις άγνωστες κατά την αρχική σύναψη της διμερούς σύμβασης. Επομένως η αναδρομική επιβολή τέτοιας ρήτρας διαταράσσει την ελεύθερη διαμόρφωση της δικαιοπρακτικής βούλησης των αντισυμβαλλόμενων μερών τα οποία ενδεχομένως να μην είχαν προβεί στη σύναψή της εάν γνώριζαν ότι επρόκειτο να τεθούν τέτοιοι όροι.

Περαιτέρω, η μειοψηφία προέβη σε ερμηνεία της έννοιας της εμπιστοσύνης, η οποία κατά την κρίση της δεν αφορά στη σταθερότητα καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί με διοικητικές πράξεις, που μεταβάλλονται με νέες διοικητικές πράξεις κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, αλλά αντιθέτως αφορά σταθερότητα συγκεκριμένης ιδιωτικής συναλλακτικής σχέσης στα πλαίσια της δράσης του δημοσίου ως fiscus. Δηλαδή, η μειοψηφία ενστερνίζεται τη άποψη περί σύμβασης ιδιωτικού δικαίου, όπου το Δημόσιο δρα ως fiscus και όχι jure imperii.

## **II. Η εξέταση της προσβολής του δικαιώματος στην περιουσία (άρθρο 17Σ) και της παραβίασης του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ**

Με τον τρίτο λόγο ακύρωσης οι αιτούντες ισχυρίζονται ότι η ανταλλαγή των ομολόγων τους με άλλους τίτλους, μικρότερης ονομαστικής αξίας, ήτοι κατά 53,5% ή και μεγαλύτερη, προσβάλλει το προστατευόμενο από το Σύνταγμα δικαίωμα στην περιουσία (άρθρο 17 Σ), το οποίο κατοχυρώνεται και σε υπερεθνικό επίπεδο μέσω του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Δηλαδή κατά τους αιτούντες υπήρξε αθέμιτη κρατική επέμβαση που προσέβαλε τα περιουσιακά δικαιώματά τους κατά παράβαση συνταγματικών και υπερεθνικής τάξεων διατάξεων.

Η πλειοψηφία επί του λόγου αυτού έκρινε ότι η περιουσιακή απώλεια **είναι μεν ιδιαίτερως σοβαρή, αλλά δεν προκύπτει ότι ήταν απρόσφορη ή υπέρτερη υπό τις δεδομένες όλως εξαιρετικές περιστάσεις.** Περαιτέρω, κρίνει ότι **δεν εμφανίζεται ως μέτρο που υπερβαίνει το αναγκαίο όριο ή και ως απρόσφορο για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου της μείωσης του δημοσίου χρέους** χάριν της διάσωσης της Ελληνικής Δημοκρατίας από στάση πληρωμών και κατάρρευση, η οποία θα είχε απρόβλεπτες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες και βεβαίως θα έθετε σε σοβαρότατο κίνδυνο και την απόλαυση των δικαιωμάτων όλων φυσικών και νομικών προσώπων που έχουν επενδύσει στο δημόσιο χρέος<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Σκέψη 32 ΟλστΕ 1116/2014.

Επί της ανωτέρω κρίσης παρατηρητέα είναι τα κάτωθι:

*A. Η περιοριστική ερμηνεία του άρθρου 17 Σ*

Είναι άξιο αναφοράς, ότι η απόφαση κατά πλειοψηφία υποστηρίζει ότι τα ομόλογα και οι λοιποί τίτλοι, ενσώματοι ή άυλοι δεν έχουν στις συναλλαγές περιουσιακή αξία ως πράγματα καθ' αυτά και ότι η απαλλοτρίωση πράγματος, κατά το άρθρο 17 παρ. 2 του Σ αφορά μόνο σε εμπράγματα δικαιώματα. Η άποψη όμως αυτή επιδέχεται κριτικής. Τούτο **διότι ειδικά τα ομόλογα Δημοσίου έχουν περιουσιακή αξία και μάλιστα, δεδομένη, αφού κατά τη λήξη τους, εξοφλούνται στο ακέραιο της ονομαστικής τους αξίας.** Αντίθετα άλλα πράγματα, όπως τα ακίνητα, ουδέποτε έχουν δεδομένη περιουσιακή αξία διότι κυμαίνεται διαρκώς επηρεαζόμενη από πλήθος παραγόντων που διαμορφώνουν την εκάστοτε κατάσταση της σχετικής αγοράς. Το ότι τα ομόλογα, όπως και οι άλλοι τίτλοι που κυκλοφορούν στην κεφαλαιαγορά, μέχρι τη λήξη τους, είναι διαπραγματεύσιμα στο Χρηματιστήριο, μεταβιβάζονται εύκολα και σε μεγάλες ποσότητες και η τρέχουσα αξία τους κυμαίνεται, επηρεαζόμενη από διάφορους παράγοντες, δεν αναιρεί το ότι κατά τη λήξη τους θα εξοφληθούν στην ονομαστική τους αξία. Εξάλλου αυτό επέβαλλε ο Ν. 4050/2012, κατ' εφαρμογή του οποίου η ονομαστική αξία των ομολόγων αποτιμήθηκε και μάλιστα σε ιδιαίτερο υψηλό ποσοστό (53,5 %).

Περαιτέρω η απόφαση ακολουθεί την πάγια νομολογία του δικαστηρίου, η οποία μέχρι σήμερα εξακολουθεί να θεωρεί ως ιδιοκτησία προστατευόμενη από το άρθρο 17 του Συντάγματος, μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα, δηλαδή τα δικαιώματα εκείνα που παρέχουν άμεση και απόλυτη εξουσία σε ενσώματα πράγματα κινητά ή ακίνητα, διαφοροποιώντας της από την έννοια της περιουσίας του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ που προστατεύει και τα ενοχικά δικαιώματα. Επί μετοχών, η νομολογία<sup>96</sup> «δέχεται ότι το άρθρο 17 του Συντάγματος δεν καλύπτει τα εκ της μετοχής (ενοχικά) δικαιώματα, αλλά μόνο τα επί της μετοχής (εμπράγματα) δικαιώματα του μετόχου, δηλαδή προστατεύει την κυριότητα πάνω σ' ένα φύλλο χαρτί, αλλά όχι τα δικαιώματα που ενσωματώνονται στο χαρτί αυτό»<sup>97</sup>. Η άποψη αυτή είναι γνωστό ότι έχει δεχθεί ισχυρή κριτική τόσο από

<sup>96</sup> Π.χ. ΣτΕ 598/1953, ΟλστΕ 1094/1987 (προβληματικές επιχειρήσεις) ΤοΣ 1987, 279, ΣτΕ 2705/1991 Δ' Τμήμα Το Σ 1991, 586.

<sup>97</sup> Βλ. Π. Δαγτογλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, 4η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 864 επ.

μειοψηφίες δικαστών όσο και στη θεωρία, οι οποίες την αντιμάχονται ως παρωχημένη και επηρεασμένη από παλαιότερες αντιλήψεις που θεωρούσαν ιδιοκτησία μόνο την έγγεια<sup>98</sup>.

Κατόπιν των προαναφερθέντων, η πρακτική σημασία και σημαντική συνέπεια της μη εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 17 Σ στην περίπτωση των ενοχικών δικαιωμάτων, όπως εκείνων που πηγάζουν από τα άυλα ομόλογα που ενδιαφέρουν εν προκειμένω, έγκειται στο ότι «η προστασία τους (μόνο) με βάση το άρθρο 1 του Πρώτο Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ είναι σχετική, αφού σύμφωνα με την τελευταία αυτή διάταξη, λόγοι δημόσιας ωφέλειας μπορούν να δικαιολογήσουν νομοθετική επέμβαση σε περιουσιακής φύσης αγαθό, κατόπιν στάθμισης διαφόρων ζητημάτων πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής φύσης, αρκεί η εν λόγω εκτίμηση να μην στερείται πρόδηλης λογικής βάσης (ΕΔΔΑ, *Sud Parissienne de Construction κατά Γαλλίας*, σκέψη 36) και να τηρείται δίκαιη ισορροπία μεταξύ του γενικού συμφέροντος και της απαίτησης του σεβασμού της περιουσίας των προσώπων, καθώς και οι όροι της αρχής της αναλογικότητας (ΕΔΔΑ, *Sud Parissienne de Construction κατά Γαλλίας*, σκέψη 41)»<sup>99</sup>.

#### *B. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ*

Όπως γίνεται δεκτό στη θεωρία και τη νομολογία του ΕΔΔΑ, η διάταξη του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ θεσπίζει **το δικαίωμα στην ειρηνική απόλαυση της περιουσίας και την απαγόρευση θέσπισης κανόνων που οδηγούν σε ολική ή μερική απαλλοτρίωση, αποστέρηση ή περιορισμό αυτής προστατεύοντας έτσι φυσικά και νομικά πρόσωπα από αυθαίρετες επεμβάσεις του Κράτους στην περιουσία τους, που είναι ικανές να απαλλοτριώνουν ή να την απομειώνουν**<sup>100</sup>. Κατά πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ στην έννοια της ιδιοκτησίας συγκαταλέγονται οι απορρέουσες από την μετοχή εταιρίας οικονομικές αξιώσεις του μετόχου<sup>101</sup>, οι απαιτήσεις οικονομικού περιεχομένου<sup>102</sup> και οι απαιτήσεις που απορρέουν από ομόλογα<sup>103</sup>.

Ωστόσο το **δικαίωμα της προστασίας της περιουσίας δεν είναι απεριόριστο αλλά μπορεί να καμφθεί με νομοθετική πρόβλεψη που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του**

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Α. Αργυρός, όπ. π. σελ. 1731.

<sup>100</sup> Βλ. Λ. Σισιλιανός, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Ερμηνεία κατ' άρθρον*, Νομική Βιβλιοθήκη 2013, σελ. 651 επ., Α. Γέροντα «Η προστασία της περιουσίας κατά την νομολογία του ΕΔΔΑ – πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις, ΝοΒ 57, 1884 επ.

<sup>101</sup> ΕΔΔΑ, *Sovtransavanto Holding κ. Ουκρανίας*, απόφαση 25ης Ιουλίου 2002 παρ. 91.

<sup>102</sup> ΕΔΔΑ, *Korecky κ. Slovakia*, απόφαση 29<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2004 παρ. 52, *Pressos Compania Naviera S.A. κ.ά. κατά Βελγίου* της 20.11.1995, *Piney Valley Development κατά Γερμανίας* (1995)

<sup>103</sup> ΕΔΔΑ, *Malyshev and others v. Russia*, απόφαση 11ης Φεβρουαρίου 2010.

**δημοσίου συμφέροντος και είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας.** Δηλαδή επέμβαση στο δικαίωμα περιουσίας επιτρέπεται μόνο εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) προβλέπεται στο νόμο, β) εξυπηρετεί τη δημόσια ωφέλεια, δηλαδή κατ' ουσία να δικαιολογείται από λόγους γενικού και δημοσίου συμφέροντος και γ) να τηρεί την αρχή τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου και ιδίως την αρχή της αναλογικότητας, ήτοι να είναι πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το νομοθέτη σκοπού, που εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον χωρίς δυσανάλογη επέμβαση σε σχέση προς αυτόν.

Εν προκειμένω, αναφορικά με την συνδρομή των ανωτέρω προϋποθέσεων στην εν λόγω διαδικασία του PSI παρατηρούμε τα κάτωθι:

α. Η μονομερής κρατική παρέμβαση

Όπως προαναφέρθηκε, με το Ν. 4050/2012 θεσπίστηκε διαδικασία που επέτρεπε στους ομολογιούχους να αποφασίσουν την συναινετική τροποποίηση των όρων των ΟΕΔ και την υλοποίηση της απόφασης των δύο πλευρών (ομολογιούχων και εκδότη) για την ανταλλαγή των τίτλων με νέους τίτλους. Δηλαδή, οι ομολογιούχοι επέλεξαν και δη με αυξημένη πλειοψηφία την θέσπιση των ΡΣΔ και την ανταλλαγή των ΟΕΔ με νέους τίτλους. Ως εκ τούτου, με απόφαση της πλειοψηφίας των ομολογιούχων συμφωνήθηκαν με τον εκδότη οι αναγκαίες λύσεις που να μην οδηγούσαν σε περικοπή των απαιτήσεών τους, όμως ήταν αναγκαίες για την διασφάλιση των δικαιωμάτων τους, καθώς η ικανοποίησή τους ήταν επισφαλής λόγω της οικονομικής δυσπραγίας<sup>104</sup>.

Κατόπιν των ανωτέρω, επήλθε μονομερής κρατική επέμβαση – το γεγονός ότι είναι έμμεση δεν την αναιρεί - η οποία θίγει ουσιαδώς τα περιουσιακά δικαιώματα των ομολογιούχων.

β. Η εξυπηρέτηση της δημόσιας ωφέλειας (ή δημοσίου συμφέροντος)

Αναφορικά με την επίκληση λόγων δημοσίου συμφερόντων για το επιτρεπτό της κρατικής επέμβασης στα περιουσιακά δικαιώματα, η έννοια αυτή είναι ευρεία και το ΕΔΔΑ, έχοντας πληρέστερη γνώση της κοινωνίας και των αναγκών της, έχει αναγνωρίσει ότι τα Συμβαλλόμενα Κράτη απολαμβάνουν «...ένα ευρύτερο περιθώριο εκτίμησης... σε ευαίσθητους χώρους όπως η σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος»<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> Δ. Τσιμπανούλης, όπ. π. σελ. 326.

<sup>105</sup> Βλ. ΕΔΔΑ *Oiczak v Poland*, απόφαση της 7.11.2002, σκέψη 84. Η υπόθεση αφορά την προστασία καταθετών μίας τράπεζας στην οποία έχουν εμπιστευθεί τα κεφάλαιά τους και προκειμένου να

Εξάλλου στο σημείο αυτό με την προαναφερθείσα απόφαση 668/2012 ΟλΣτΕ, το δικαστήριο κατά πλειοψηφία έκρινε ότι «...για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου επέμβαση σε περιουσιακής φύσεως αγαθό πρέπει να προβλέπεται από νομοθετικές ή άλλου είδους κανονιστικές διατάξεις, καθώς και να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, κατ' αρχήν, και λόγοι συναπτόμενοι προς την αντιμετώπιση ενός ιδιαίτερος σοβαρού, κατά την εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη, δημοσιονομικού προβλήματος ή προς την εξασφάλιση της βιωσιμότητας κοινωνικοασφαλιστικών οργανισμών. Η εκτίμηση δε του νομοθέτη ως προς την ύπαρξη λόγου δημοσίου συμφέροντος επιβάλλοντας τον περιορισμό περιουσιακού δικαιώματος και ως προς την επιλογή της ακολουθητέας πολιτικής για την εξυπηρέτηση του δημοσίου αυτού συμφέροντος υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο (πρβλ James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, της 21.2.1986, σκέψη 46, Pressos Compania Naviera S.A. κ.ά. κατά Βελγίου της 20.11.1995, σκέψη 37, Saarienen κατά Φινλανδίας της 28.1.2003, Καιάφας και λοιποί κατά Ελλάδος της 8.7.2004, σκέψη 25, Adrejeva κατά Λετονίας της 18.2.2009, σκέψη 83)<sup>106</sup>.

Εν προκειμένω, από τις αιτιολογικές σκέψεις του Ν. 4050/2012, αποδεικνύεται η ύπαρξη ενός ιδιαίτερος σοβαρού κατά την εκτίμηση του νομοθέτη δημοσιονομικού προβλήματος, το οποίο αποτελεί επαρκή λόγο επέμβασης στα περιουσιακά δικαιώματα μεμονωμένων προσώπων. Συγκεκριμένα, το δημόσιο συμφέρον συνδέεται με την ασφάλεια και την ευρωστία του ελληνικού αλλά και του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος αναφορικά με τη σταθερότητα της Ευρωζώνης. Ως εκ τούτου, οι εκδοθείσες κατ' εφαρμογή του Ν. 4050/2012 πράξεις υπηρετούσαν το δημόσιο και γενικό συμφέρον. Εξάλλου σε περίπτωση αποτυχίας του προγράμματος ανταλλαγής και της συνυφασμένης με αυτό αναδιάρθρωσης του δημοσίου χρέους, η χώρα μέσα στον Μάρτιο 2012 θα οδηγείτο μετά βεβαιότητας σε στάση πληρωμών, διότι θα αδυνατούσε να δανειστεί τα απαιτούμενα κεφάλαια, με συνέπειες καταστροφικές για την κοινωνία και τους πολίτες της.

γ. Η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας ο επιβαλλόμενος διά νόμου περιορισμός ενός ατομικού δικαιώματος, περιλαμβανομένων των μέσων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξή του επιτρέπεται μόνο εφόσον i) εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, τούτου νοούμενου όχι υπό την στενή κρατική έννοια, αλλά υπό το φως του γενικού συμφέροντος

---

αποφευχθούν οι βαρύτερες χρηματοοικονομικές συνέπειες που θα συνεπάγονταν η πτώχευση της Τράπεζας το ΕΔΔΑ εξέτασε σειρά μέτρων που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον.

<sup>106</sup> Σκέψη 34 ΟλΣτΕ 668/2012.



και των αρχών του διεθνούς δικαίου, ii) είναι πρόσφορος, κατάλληλος και αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού του νόμου και iii) δεν υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, δεν υπάρχουν δηλαδή ηπιότερες για το προσβαλλόμενο δικαίωμα εναλλακτικές λύσεις που θα επιτύγχαναν τον επιδιωκόμενο σκοπό και βεβαίως δεν προσβάλλεται ο πυρήνας του δικαιώματος της περιουσίας<sup>107</sup>.

Εν προκειμένω, η θέσπιση των μέτρων αναδιάρθρωσης, ακρογωνιαίος λίθος των οποίων ήταν οι ΡΣΔ, συνδέονται άρρηκτα με τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική κατάσταση του Ελληνικού Δημοσίου, ως εκδότη των ΟΕΔ. Εκ της κατάστασης αυτής προέκυψε η αναγκαιότητα της λήψεως μέτρων για τον περιορισμό του δημοσίου, ώστε αυτό να καταστεί βιώσιμο. Το Ελληνικό Δημόσιο σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Ένωση και το ΔΝΤ επεδίωξε να καταστεί βιώσιμο το δημόσιο χρέος, έτσι ώστε να αποφευχθεί ή επικείμενη τον Μάρτιο 2012 στάση πληρωμών που θα είχε ως συνέπεια την λεγόμενη «άτακτη χρεοκοπία» και να προληφθούν οι εξαιτίας του γεγονότος αυτού τραγικές για τη χώρα συνέπειες και τις εξαιρετικά επικίνδυνες για την Ευρωζώνη συστημικές επιπτώσεις. Κατόπιν τούτων, ο σκοπός των ρυθμίσεων του Ν. 4050/2012 εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον.

Περαιτέρω, η θέσπιση των ρητρών συλλογικής δράσης, ήταν κατάλληλο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη της αναδιάρθρωσης του δημοσίου χρέους, χωρίς την οποία θα περιερχόταν σε στάση πληρωμών και μάλιστα διαρκής, γεγονός που ισοδυναμούσε με άτακτη χρεοκοπία. Και τούτο διότι οι διεθνείς θεσμικοί επενδυτές είχαν θέσει ως όρο για την αποδοχή της περικοπής των απαιτήσεων τους την ύπαρξη και την ενεργοποίηση των ρητρών συλλογικής δράσης. Επιπλέον δε η ΕΕ και το ΔΝΤ είχαν θέσει ως προϋπόθεση για την δανειοδότηση της χώρας την αναδιάρθρωση του χρέους μέσω του PSI.

Τέλος, λιγότερο επαχθές για τους ομολογιούχους μέτρο δεν υπήρχε ή ορθότερα δεν προτάθηκε και δεν εξετάστηκε. Σε κάθε περίπτωση, το πρόγραμμα αναδιάρθρωσης είχε αποτελέσει «προϊόν εξισορρόπησης των αντιτιθέμενων συμφερόντων κατόπιν εκτενών διαπραγματεύσεων και είχε τύχει της συμφωνίας των διεθνών θεσμικών επενδυτών, αλλά και των μόνων δυνάμει χρηματοδοτών του Ελληνικού Δημοσίου, των κρατών – μελών της

---

<sup>107</sup> Βλ. Σ. Ορφανουδάκη/Β. Κόκοτα, «Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στην ελληνική και κοινοτική έννομη τάξη: συγκλίσεις και αποκλίσεις, ΕΕυρΔ 4/2007, σελ. 691, Κ. Χώλιου, «Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, ΕΔΔΔ 2012, σελ. 913, Β.Ν. Ηλιοπούλου, «Ο λειτουργικός ρόλος της αρχής της αναλογικότητας στο πεδίο του δημοσίου δικαίου» ΔΦορΝ 2011, σελ. 5.

Ευρωζώνης και του ΔΝΤ»<sup>108</sup> και σε περίπτωση μη χρηματοδότησης, ως προελέχθη θα επέρχεται στάση πληρωμών και τα ΟΕΔ δεν θα είχαν καμία απολύτως αξία.

#### δ. Η εύλογη αποζημίωση

Αναφορικά με την μείωση της ονομαστικής αξίας των αρχικών τίτλων του Δημοσίου και των τίτλων που προτάθηκαν προς ανταλλαγή πρέπει να επισημανθούν τα εξής. Η ονομαστική αξία του ομολόγου να μην δηλώνει το μέτρο της χρηματικής απαίτησης του Φορέα ή επενδυτή για την επιστροφή του δανεισθέντος κεφαλαίου από το Δημόσιο κατά τη λήξη του δανείου, όμως «δεν αποτυπώνει την πραγματική οικονομική αξία του – κυριαρχικά εκ μέρους της Πολιτείας – προσβαλλόμενου συνεστημένου δικαιώματος του Φορέα (και αντίστοιχου δικαιώματος προσδοκίας) στο χρόνο θέσπισης των επίμαχων πολιτειακών πράξεων»<sup>109</sup>. Η εν λόγω πραγματική αξία αναπόφευκτα επηρεάζεται από τη μείωση της φερεγγυότητας του Δημοσίου, η οποία εθίγη πριν από τη θέσπιση των επίδικων μέτρων. Δηλαδή, **η τρέχουσα αξία των επιλέξιμων τίτλων είχε ήδη μειωθεί δραματικά μετά την εμφάνιση και όξυνση των προβληματισμών για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους**, δηλαδή σε χρόνο που προηγήθηκε της έκδοσης των ρυθμίσεων του Ν. 4050/2012. Ταυτόχρονα, πρέπει να τονισθεί ότι «στο βαθμό που αξιολογείται η κεφαλαιαγορά πράγματι ως σύστημα αποκάλυψης (με βάση την, και υπό την προϋπόθεση της απρόσκοπτης λειτουργίας του νόμου προσφοράς και ζήτησης) της ορθής τιμής των υπό διαπραγμάτευση χρηματοπιστωτικών μέσων δηλαδή εκείνης που προσεγγίζει όσο το δυνατόν περισσότερο την πραγματική τους αξία, η μείωση της αγοραίας τιμής των τίτλων του Δημοσίου αναδεικνύει την αυξημένη πιθανότητα αθέτησης των υποχρεώσεων του εκδότη των αντίστοιχων τίτλων έναντι των ομολογιούχων (Φορέων)»<sup>110</sup>.

Κατόπιν των ανωτέρω, **η αντικατάσταση των επιλέξιμων τίτλων με νέους τίτλους εισήγαγε εύλογη αποζημίωση έναντι των προσβαλλόμενων δικαιωμάτων**. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα αυτό «λαμβάνοντας ιδιαιτέρως υπόψη αφενός τις παραδεδεδεγμένες μεθόδους αποτίμησης εν γένει μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων τίτλων χρέους, αφετέρου την τρέχουσα (αγοραία) αξία των παλαιών και νέων τίτλων, κατά το χρόνο της αντικατάστασης»<sup>111</sup>. Ταυτόχρονα, στο ίδιο συμπέρασμα κατατείνει το τεκμήριο οικονομικής δικαιοσύνης που εισάγει η αποδοχή της αυξημένης πλειοψηφίας των ομολογιούχων.

<sup>108</sup> Δ. Τσιμπανούλης, όπ. π. σελ. 338.

<sup>109</sup> Ι. Λιναρίτης, όπ. π. σελ. 223.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Ibid, σελ. 224.

### *Γ. Η άποψη της μειοψηφίας*

Σύμφωνα με τις σκέψεις της μειοψηφίας η επίδικη κρατική επέμβαση δεν τελεί σε σχέση αναλογικότητας προς το σκοπό της δημόσιας ωφέλειας. Σε αυτό το συμπέρασμα οδηγήθηκε με σειρά αξιολογήσεων με γνώμονα κυρίως α) το μέγεθος της περιουσιακής απώλειας των δικαιούχων τίτλων και τους τίτλους που δόθηκαν σε ανταλλαγή, τους οποίους δεν κρίνει ως εύλογη αποζημίωση, β) τη σημαντική διακινδύνευση του εξυπηρετούμενου σκοπού, εξαιτίας κυρίως της μη επίλυσης του προβλήματος της βιωσιμότητας του δημοσίου χρέους, της περιουσιακής βλάβης των οργανισμών και του πλήγματος της στην πιστοληπτική αξιολόγηση της χώρας εξαιτίας της αναδρομικής εισαγωγής ρητρών συλλογικής δράσης, γ) την έλλειψη του στοιχείου της προβλεψιμότητας και δ) την έλλειψη αντικειμενικών και πρόσφορων κριτηρίων κατά τον καθορισμό των επιλέξιμων τίτλων των ομολόγων ενόψει και της αναφερόμενης συμφωνίας του Δημοσίου με συγκεκριμένους επαγγελματίες επενδυτές<sup>112</sup>.

### **III. Το ζήτημα της παραβίασης της αρχής της ισότητας**

Με τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως οι αιτούντες ισχυρίστηκαν ότι κατά παράβαση του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος, επιτρέπη με τις διατάξεις του άρθρου πρώτου του Ν. 4050/2012 στο Υπουργικό Συμβούλιο να υπαγάγει στη συγκεκριμένη ρύθμιση τροποποίησης ομολόγων κατά ενιαίο τρόπο, ως επενδυτές τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, Επί του ανωτέρω λόγου, η πλειοψηφία αφού τόνισε ότι τόσο η πρωτογενή και δευτερογενή αγορά, όσο και η καθ' οιονδήποτε άλλο τρόπο νόμιμη κτήση άυλων τίτλων εκδόσεως του Ελληνικού Δημοσίου, ανώνυμων και παρακολουθούμενων από το Σύστημα Λογιστικής Παρακολούθησης Συναλλαγών γεννά έναντι του εκδότη ενοχικά δικαιώματα αναιτιώδη και μη διαφοροποιούμενα επί τη βάσει προσωπικών σχέσεων<sup>113</sup>, έκρινε ότι η **αρχή της ισότητας δεν επιβάλλει στο Ελληνικό Δημόσιο να επιφυλάσσει ιδιαίτερη ευνοϊκή μεταχείριση σε ορισμένους πιστωτές του επί τη βάσει των προσωπικών δεδομένων τους και συναφών υποκειμενικών στοιχείων και συγκεκριμένα σε φυσικά πρόσωπα με περιορισμένες οικονομικές δραστηριότητες και προσδόκιμο χρόνο ζωής, τα οποία**

---

<sup>112</sup> Σκέψη 33.

<sup>113</sup> Σκέψη 36.

αντιλαμβάνονται τη συναλλακτική συμπεριφορά τους ως συμπεριφορά αποταμιευτών<sup>114</sup>.

#### *A. Η πάγια νομολογία του δικαστηρίου επί της αρχής της ισότητας*

Η πλειοψηφία του Δικαστηρίου υπενθύμισε ότι η αρχή της ισότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 το Συντάγματος<sup>115</sup>, επιβάλλει την ομοιόμορφη μεταχείριση των προσώπων που τελούν υπό τις αυτές ή παρόμοιες συνθήκες, αλλά και την συνακόλουθη ανόμοια μεταχείριση ανόμοιων καταστάσεων.

Ειδικότερα, κατά τη θέσπιση μίας νομοθετικής ρύθμισης πρέπει αφενός να μην λαμβάνει χώρα αδικαιολόγητη διακριτική προνομιακή ή δυσμενής μεταχείριση μιας κατηγορίας προσώπων και αφετέρου να μην παραβλάπτονται τυχόν ουσιώδη στοιχεία που παραλλάσσουν μία κατηγορία πολιτών από άλλες και κατ' αποτέλεσμα να μην υπάγονται διαφορετικές κατηγορίες υπό ενιαία ρύθμιση. Δηλαδή και η ίση μεταχείριση ουσιωδώς ανόμοιων περιπτώσεων συνιστά μία μορφή παραβίασης της αρχής της ισότητας<sup>116</sup>.

Εν προκειμένω, πρέπει να διαπιστώσουμε ότι καταρχάς υφίσταται μια πραγματική διαφοροποίηση μεταξύ των επαγγελματιών επενδυτών και των μη επενδυτών - αποταμιευτών, διότι οι μεν πρώτοι αποτελούν μια κατηγορία επενδυτών με πολυετή εμπειρία, ασχολούνται καθημερινά με τις χρηματαγορές, αποσκοπούν στην επίτευξη υψηλών κερδών αλλά και κατέχουν και σε μεγάλο ποσοστό παράγωγα κινδύνου<sup>117</sup>, ενώ οι δεύτεροι χρησιμοποιούν τις επενδύσεις ως μέσο αποταμίευσης, οι οποίοι αποσκοπούν στη

---

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Συγκεκριμένα το άρθρο 4 παρ. 1 Σ ορίζει ότι «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου».

<sup>116</sup> Βλ. ενδεικτικά ΟλΣτΕ 1286/2012, 2396/2002, 2180/2004, 1252, 1253/2003.

<sup>117</sup> Την 9.3.2012, ημέρα που ανακοινώθηκε η επίτευξη των ποσοστών της απαιτούμενης πλειοψηφίας για την τροποποίηση των ομολόγων, η Διεθνής Ένωση Συμφωνιών Ανταλλαγών και Παραγώγων (ISDA - International Swaps and Derivatives Association, Inc) που συνεδρίασε για το ελληνικό PSI, αποφάσισε ομόφωνα ότι το πρόγραμμα της ανταλλαγής των ομολόγων συνιστά πιστωτικό γεγονός (credit event). Τούτο είχε ως συνέπεια την αποπληρωμή των ασφαλιστρών κινδύνου έναντι χρεοκοπίας, τα γνωστά CDS ή collateral debt obligation, τα οποία είναι συμβόλαια ανταλλαγής αθέτησης πιστωτικού κινδύνου. Επιτρέπουν στους συμβαλλομένους είτε να αντισταθμίσουν τον κίνδυνο αθέτησης πληρωμών που ενέχει μια υποκείμενη αξία (κρατικό ή εταιρικό ομόλογο) ή να κάνουν αυτό τον κίνδυνο αντικείμενο εμπορίας, στοχεύοντας στο κέρδος από την αγορά και πώλησή του). Στις 19 Μαρτίου 2012 ορίστηκε δημοπρασία για τα CDS προκειμένου να καθοριστεί η τιμή ανάκτησης της αρχικής αξίας των ομολόγων. Η ενεργοποίησή τους δεν είχε συστημικές συνέπειες και υπολογίζεται ότι η αξία των ελληνικών CDS που καταβλήθηκαν στους αγοραστές ανήλθε περίπου στα 3,2 δις δολάρια (<http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=279423>, <http://tvxs.gr/news/ellada/sda-pistotiko-gegonos-stin-ellada-logo-energopoiisis-ton-cacs>, ημ/νια πρόσβασης 16.10.2016).

διατήρηση και σταδιακή μικρή αύξηση του κεφαλαίου τους και οι οποίοι όντας κυρίως φυσικά πρόσωπα έχουν συγκεκριμένο προσδόκιμο ζωής. Όμως, όπως επισημαίνει η πλειοψηφία του Δικαστηρίου, ο νόμος δεν διαφοροποιεί τις δύο προαναφερθείσες κατηγορίες έκαστη με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ως προς τις απορρέοντα δικαιώματα και υποχρεώσεις.

### *B. Η αρχή pari passu*

Περαιτέρω, η πλειοψηφία επικαλείται την αρχή της ισότητας, όπως εφαρμόζεται κατά τα διεθνή συναλλακτικά ήθη επί σχέσεων πλειόνων οφειλετών, γνωστή ως αρχή *pari condicio creditorum* ή *pari passu* η οποία επιτάσσει την ίση μεταχείριση των πιστωτών κατά την εξόφληση, ανεξαρτήτως κατατάξεως, όλων των πιστωτών ή αποταμιευτών<sup>118</sup>. Δηλαδή, η αρχή αυτή επιβάλλει την πορεία μέχρι την τελική λύση των σχέσεων «με ίσο βήμα» («on equal footing»), ώστε σε περίπτωση αδυναμίας ικανοποίησης του συνόλου απαιτήσεων των πιστωτών, κάθε πιστωτής να ικανοποιηθεί ανάλογα με το ύψος της απαίτησής τους («pro rata»)<sup>119</sup>. Με την επίκληση της ανωτέρω αρχής, και δεδομένης της απρόοπτης εξέλιξης των πιστωτικών σχέσεων που απορρέουν από το ν. 2198/1994, η πλειοψηφία του δικαστηρίου έκρινε ότι δεν υπάρχει παραβίαση της ισότητας διότι όλοι οι επενδυτές τέθηκαν υπό το ίδιο καθεστώς και έλαβαν υπό ίσους όρους τίτλους με ίδια αξία και διάρκεια.

Περαιτέρω και αναφορικά με την εν λόγω αρχή, καταρχάς πρέπει να τονισθεί ότι το ακριβές νόημά της και η προέλευσή της είναι άγνωστα και κατά την επικρατούσα άποψη μεταφέρθηκε αυτούσια από τις εταιρικές δανειακές συμβάσεις<sup>120</sup>. Πάντως το νόημά της μπορεί να συνοψισθεί ως εξής «σε μία σύμβαση ομολογιακού δανείου συγκεκριμένου τύπου, κανένα ομόλογο δεν μπορεί να τύχει ευνοϊκότερης μεταχείρισης από τα υπόλοιπα ομόλογα του ίδιου τύπου (εσωτερικό σκέλος), καθώς και από τις υπόλοιπες μη εμπραγμάτως εξασφαλισμένες απαιτήσεις των ομολογιούχων δανειστών (εξωτερικό

---

<sup>118</sup> Περαιτέρω, αναλυτικά βλ. L.C. Buchheit/J.S. Pam, «The hunt for pari passu (Part I)», *International Financial Law Review*, Febr. 2004, 20.

<sup>119</sup> Σκέψη 36.

<sup>120</sup> Βλ. L.C. Buchheit/J.S. Pam, «The Pari Passu Clause in Sovereign Debt Instruments», *Emory Law Journal*, 2004, 894.

σκέλος). Στην ουσία ο όρος δηλώνει ότι ο ομολογιούχος δανειστής δικαιούται ίση μεταχείριση α) με τα τους υπάρχοντες και β) τους μελλοντικούς δανειστές του κράτος»<sup>121</sup>.

Το βασικότερο πρόβλημα έγκειται στην ερμηνεία του όρου στο πλαίσιο της δυνατότητας εκτέλεσης κατά του κράτους, δεδομένου του προνομίου ετεροδικίας με το οποίο προστατεύονται τα κράτη οφειλέτες σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Ο μοναδικός σκοπός «είναι να αναγνωρίσει την ισότητα των χρεών, χωρίς απαραίτητα να υποχρεώσει τα κράτη να πληρώσουν κατά ίσες (ή ανάλογες) μερίδες τους δανειστές. Το μόνο που απαγορεύει στα κράτη είναι να θεσπίσουν νόμο ή διάταγμα με τα οποία επισήμως να αρνούνται την ίση αποπληρωμή των χρεών, αφήνοντας τους πιστωτές σε περίπτωση πτώχευσης χωρίς ουσιαστική κάλυψη»<sup>122</sup>.

Πάντως, πρέπει να τονισθεί ότι εν λόγω αρχή αφενός μεν ισχύει σε διεθνές επίπεδο ως **εθμική αρχή**, αφετέρου δε **αποτελεί και γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης ή άμεση και ειδική έκφραση της γενικής αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων βάσει του άρθρου 10 ΣΛΕΕ και των άρθρων 20 και 21 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων**<sup>123</sup>.

#### *Γ. Η άποψη της μειοψηφίας*

Η μειοψηφία της απόφασης εστιάζει στο γεγονός της ουσιώδους διαφοροποίησης των αιτούντων από τους επαγγελματίες επενδυτές εν γένει και ειδικότερα, από εκείνους που είχαν εξαρχής συμφωνήσει να συμμετάσχουν στην διαδικασία αναδιάρθρωσης του ελληνικού χρέους.

Επί της άποψης αυτής παρατηρούμε ότι ακόμα και αν υποθεθεί ότι ήταν εφικτή η δυνατότητα εξειδίκευσης του δικαιούχου των ΟΕΔ, δηλαδή αν είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, επαγγελματίας ή μη, η θέσπιση εξαίρεσης υπέρ μίας εξ αυτών των ομάδων αφενός θα απαιτούσε μεγαλύτερο ύψος ονομαστικής μείωσης των απαιτήσεων των λοιπών (φορέων και επενδυτών) προκειμένου να επέλθει το απαιτούμενο αποτέλεσμα της

---

<sup>121</sup> Βλ. Pari Passu Clauses Working Group, «Analysis of the role, use and meaning of pari passu clauses in sovereign debt obligations as a matter of English Law», Financial Markets Law Committee, 2005, Issue 79.

<sup>122</sup> Σ. Μιχαλόπουλος, όπ. π. σελ. 314. Την ερμηνεία αυτή δεν δέχθηκαν η πλειοψηφία των δικαστηρίων όπως για παράδειγμα το Εφετείο Βρυξελλών στην υπόθεση Elliot Associates v. Peru αλλά και το Ανώτατο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο των ΗΠΑ στην υπόθεση NML v. Argentina.

<sup>123</sup> Βλ. σκέψη 85, Υπόθεση T-79/13 της 7ης Οκτωβρίου 2015, **αναφορικά με τη δέσμευση της ΕΚΤ από την εν λόγω αρχή.**

συνολικής απομείωσης και αφετέρου θα λειτουργούσε αποτρεπτικά για την αποδοχή της πρότασης του Δημοσίου εκ μέρους του λοιπών φορέων<sup>124</sup>.

#### IV. Κριτική αποτίμηση

Με την ανωτέρω απόφασή του το ΣτΕ επέλεξε την ευρύτερη διερεύνηση του ζητήματος της συνταγματικότητας του PSI σε βάρος της ενδελεχούς διερεύνησης των επιμέρους μείζονος σημασίας ζητημάτων. Προέκρινε τις ευρύτερες συνέπειες για την οικονομική, κοινωνική, πολιτική ζωή της χώρας αλλά και για τον ιδιωτικό βίο καθενός από τους πολίτες της.

Είναι εμφανής η εκτενής παράθεση των πραγματικών γεγονότων για την ανάδειξη της δυσμενέστατης οικονομικό - πολιτικής κατάστασης. Παρά το γεγονός ότι τα νομικά ζητήματα δεν είναι εξετάζονται σε βάθος, οι δικαστικές κρίσεις είναι τεκμηριωμένες με σαφήνεια, ανταποκρινόμενες ταυτόχρονα με επάρκεια στο αίτημα ασφάλειας δικαίου και στη κοινωνική πραγματικότητα. Δηλαδή η **φύση και η ένταση του παρεμπόδιτος ακυρωτικού έλεγχου προσidiaζε απόλυτα στην κρίση του PSI ως φαινόμενου κατεξοχήν βαθιά και κυρίαρχα πολιτικού.**

---

<sup>124</sup> Βλ. Ι. Λιναρίτης, όπ. π. σελ. 219 επ.

## ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

### Η διάσταση του Ευρωπαϊκού Δικαίου

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί το όργανο που ανέδειξε την ενωσιακή δικαιοταξία σε ένα ομοσπονδιακού τύπου νομικό σύστημα και διέγνωσε τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της και ειδικότερα την αυτονομία της<sup>125</sup>, την άμεση ισχύ της, της ευθεία εφαρμογή της στα άτομα (άμεσο αποτέλεσμα) και την υπεροχή έναντι των εθνικών δικαιοταξιών<sup>126</sup>. **Η αυτονομία και υπεροχή του ενωσιακού δικαίου προϋποθέτουν την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στα κράτη - μέλη, η οποία επιτυγχάνεται με την αυθεντική ερμηνείας των κανόνων ενωσιακού δικαίου από το Δικαστήριο στο πλαίσιο του μηχανισμού της προδικαστικής προσφυγής.**

#### I. Το ζήτημα της αποστολής προδικαστικού ερωτήματος

##### A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Αντικείμενο του προδικαστικού ερωτήματος αποτελεί αφενός η ερμηνεία κανόνων του πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου και αφετέρου ο έλεγχος του κύρους των ενωσιακών κανόνων κατ' εφαρμογή των οποίων θεσπίσθηκαν κανονιστικές ή εκτελεστικές πράξεις. Τα δικαστήρια των κρατών μελών μπορούν αυτεπαγγέλτως ή μετά από αίτηση των διαδίκων να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ, ήτοι εναπόκειται στην διακριτική ευχέρειά τους η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος.

Όμως σύμφωνα με τη ρητή διάταξη του άρθρου 267 ΣΛΕΕ τα δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα εσωτερικού δικαίου είναι

---

<sup>125</sup> Το ΔΕΚ τόνισε στην υπόθεση 6/64 (Costa/Enel) της 17.7.1976, ECLI:EU:C:1964:34 ότι «η Συνθήκη ΕΚ εγκαθίδρυσε ευθύς ως ίσχυσε μία ιδιαίτερη έννομη τάξη, που είναι αναπόσπαστο τμήμα του νομικού συστήματος των κρατών μελών και δεσμεύει τα δικαστήρια τους και .... Συνάγεται ότι εφόσον το δίκαιο που γεννήθηκε από τη Συνθήκη απορρέει από αυτόνομη πηγή δικαίου, δεν είναι δυνατόν λόγω του ιδιόμορφου πρωτότυπο χαρακτήρα του, να του αντιτάσσεται οποιοδήποτε εσωτερικό νομοθετικό κείμενο, χωρίς να χάνει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να διακυβεύεται η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας». Από την απόφαση αυτή συνάγεται ότι «η αυτονομία της ενωσιακής δικαιοταξίας ανάγεται σε θεμέλιο του ενοποιητικού εγχειρήματος ενώ η αρχή της υπεροχής είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση της αυτονομίας» Κ. Στεφάνου, *Το Νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015, σελ. 131.

<sup>126</sup> Στη συνέχεια, με πρωτοβουλία του ίδιου του Δικαστηρίου άρχισε μία διεργασία «συνταγματοποίησης» του ενωσιακού δικαίου, ιδίως μέσω της συμπερίληψης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου και της θέσπισης του Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων.



υποχρεωμένα να παραπέμπουν στο ΔΕΕ τα σχετικά ερωτήματα. Δηλαδή, «η παράλειψη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος από δικαστήριο τελευταίου βαθμού δικαιοδοσίας συνιστά παραβίαση υποχρέωσης που απορρέει ρητά από το ενωσιακό δίκαιο»<sup>127</sup>.

Επί του ζητήματος της παράλειψης υποβολής προδικαστικού ερωτήματος το ΕΔΔΑ ενώπιον του οποίου είχαν προσφύγει θιγόμενοι ιδιώτες, έχει κρίνει και δη πρόσφατα με την ομόφωνη απόφαση της 8ης Απριλίου 2014 Dhabī κατά Ιταλίας<sup>128</sup> ότι η παράλειψη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ από δικαστήριο κράτους μέλους, του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα εσωτερικού δικαίου, εφόσον δεν είναι αιτιολογημένη, συνιστά παραβίαση της υποχρέωσης παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ) που επισύρει την ευθύνη του αντίστοιχου κράτους. Το ιδιαίτερο δε ενδιαφέρον της απόφασης αυτής **έγκειται στο ότι διαπιστώνεται για πρώτη φορά παράβαση της εν λόγω υποχρέωσης του εθνικού δικαστηρίου, η οποία στοιχειοθετεί παράβαση και του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ**<sup>129</sup>.

#### *B. Η απόρριψη του αιτήματος προδικαστικού ερωτήματος από το ΣτΕ*

##### *α. Η κρίση του δικαστηρίου*

Οι αποφάσεις του ΣτΕ δεν υπόκεινται σε κανένα ένδικο βοήθημα, και ως εκ τούτου σύμφωνα με τα προαναφερθέντα στην προηγούμενη παράγραφο, το Δικαστήριο όφειλε, εφόσον συντρέχει ζήτημα συμβατότητας της εθνικής νομοθεσίας με το ενωσιακό δίκαιο, να υποβάλλει σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ.

Ειδικότερα, στην υπόθεση περί της συνταγματικότητας του PSI, οι αιτούντες ισχυρίστηκαν ότι η εφαρμογή του μέτρου αυτού συνιστά περιορισμό στην ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων η οποία προστατεύεται από το άρθρο 63 ΣΛΕΕ<sup>130</sup> και ως εκ τούτου, αιτήθηκαν την υποβολή σχετικού προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ. Το Δικαστήριο κατά πλειοψηφία, απεφάνθη ότι δεν συντρέχει νόμιμος λόγος υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ. Τούτο διότι πρώτον ο Έλληνας νομοθέτης **κυριαρχικώς** με τους Ν. 4046/2016 και 4050/2012 θέσπισε το μέτρο του PSI. Δεύτερον οι διαβουλεύσεις της

<sup>127</sup> Κ. Στεφάνου, όπ. π. σελ. 209.

<sup>128</sup> ΕΔΔΑ (δεύτερο τμήμα) της 8ης Απριλίου (17120/09).

<sup>129</sup> Βλ. Ε Πρεβεδούρου, «Επέμβαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στον διάλογο μεταξύ εθνικού δικαστή και Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΔΔΑ της 8ης Απριλίου, 17120/09 Dhabī κατά Ιταλίας)», ΔικΔικ 2015, σελ. 161 επ., Β. Τουντόπουλος, «Η παράλειψη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ κατ' άρθρο 234 (177) ΣυνθΕΚ υπό το πρίσμα του άρθρου 6 ΕΣΔΑ», ΔτΑ 2000, σελ. 885.

<sup>130</sup> Βλ. σχετική ανάλυση του άρθρου 63 ΣΛΕΕ Χ. Ταγαράς – Μ. Μενγκ – Παπαντώνη, *Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά*, Νομική Βιβλιοθήκη, 3<sup>η</sup> Έκδοση, 2013, σελ. 222 επ.

Ελληνικής Δημοκρατίας με τους Αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων των άλλων κρατών – μελών της Ευρωζώνης, με το Eurogroup, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΕΚΤ που είχαν προηγηθεί **δεν οδήγησαν σε έκδοση πράξεων οργάνων της ΕΕ κατ' εφαρμογή ενωσιακού δικαίου**. Τρίτον, το ΕΤΧΣ με τον οποίο η Ελληνική Δημοκρατία σύνηψε τις σχετικές συμβάσεις δανειοδότησης δεν αποτελεί θεσμικό όργανο της ΕΕ και τέταρτον διότι το Ενωσιακό δίκαιο **δεν περιελάμβανε κανόνες για την αναδιάρθρωση δημοσίου χρέους, αλλά ούτε και κανόνες για την αγορά δημοσίου χρέους που ενδιαφέρει ιδιώτες επενδυτές**<sup>131</sup>.

Κατά δε την άποψη της μειοψηφίας, στην επίδικη υπόθεση τίθεται ζήτημα ενδεχόμενης αντίθεσης των εθνικών ρυθμίσεων λόγω θεσπιζόμενων περιορισμών ως προς την ελευθερία κίνησης κεφαλαίων και πληρωμών, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ

Κατόπιν των ανωτέρω, βάσιμα υποστηρίζεται ότι η απόκτηση και η διάθεση ομολογιακών τίτλων του Ελληνικού δημοσίου «αποτελεί κίνηση κεφαλαίων, λαμβάνοντας υπόψη τόσο το νόημα της σχετικής ενωσιακής ελευθερίας που αναφέρεται σε κάθε μορφής τοποθετήσεις επενδυτικών κεφαλαίων είτε έμμεσες επενδύσεις είτε επενδύσεις χαρτοφυλακίου, όσο και τη σχετική περιπτωσιολογική ρύθμιση της Οδηγίας 88/361/ΕΟΚ με αντικείμενο την κατάργηση των περιορισμών των κινήσεων κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών, η οποία αναφέρεται σε ομολογίες, χρεόγραφα δημοσίου διαπραγματεύσιμα στην αγορά»<sup>132</sup>.

Ταυτόχρονα πρέπει να τονισθεί ότι η συμπεριφορά του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου έρχεται σε αντίθεση με αυτήν του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου<sup>133</sup> – αν και η σύγκριση είναι αδόκιμη λόγω του διαφορετικού ρόλου του καθενός στην αντίστοιχη έννομη τάξη-, ωστόσο καταδεικνύει την διαφορετική αντίληψη που επικρατεί σε έκαστη έννομη τάξη. Το πρώτο παρά το γεγονός ότι κλήθηκε να κρίνει σωρεία επώδυνων μέτρων που θίγουν θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών του δεν προσέφυγε σε διάλογο με τον Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ το δεύτερο προκειμένου να διαφυλάξει τα

<sup>131</sup> Βλ. σκέψη 27.

<sup>132</sup> Ι. Λιναρίτης, όπ. π. σελ. 214.

<sup>133</sup> Για πρώτη φορά στην ιστορία του το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο (Bundesverfassungsgericht) με απόφασή του –και με πλειοψηφία 6 προς 2- της 7.2.2014, απηύθυνε προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ ως προς την συμβατότητα του προγράμματος OMT με το ευρωπαϊκό δίκαιο, ιδίως δε με τις διατάξεις του εκείνης που αφορούν τις αρμοδιότητες της ΕΚΤ. Το ΔΕΕ (μείζονα σύνθεση) επί των ερωτημάτων αυτών εξέδωσε με τη σειρά του την ιστορική απόφαση της 16<sup>ης</sup> Ιουνίου 2015 (C-62/14) Gauweiler κλπ, με την οποία στην ουσία έκρινε ότι η ΕΚΤ έχει νομικά τη δυνατότητα στη δευτερογενή αγορά να παρεμβαίνει και να αγοράζει μαζικά και απεριόριστα – αν χρειαστεί τίτλους κρατών μελών της Ευρωζώνης.

δικαιώματα των πολιτών του προέβη για πρώτη φορά στην ιστορία του σε διάλογο με τον ενωσιακό δικαστή.

#### β. Η διασυνοριακή φύση της διαφοράς

Οι επίμαχες υποθέσεις φέρουν διασυνοριακό χαρακτήρα. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, έχει κριθεί ότι, ακόμη και αν ένα εθνικό μέτρο απευθύνεται στους κατοίκους ενός κράτους μέλους, δεν μπορεί να θεωρηθεί αμιγώς εσωτερικό μέτρο, όταν αφορά δάνειο που έχει συναφθεί από διεθνή όμιλο χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, έχει τύχει διαπραγμάτευσης σε χρηματιστήριο άλλου κράτους μέλους και διέπεται από το δίκαιο άλλου κράτους μέλους<sup>134</sup>.

Εν προκειμένω, η διασυνοριακή διάσταση συντρέχει στην περίπτωση αλλοδαπών ομολογιούχων ή αλλοδαπών επενδυτών σε τίτλους Ελληνικού Δημοσίου, οι οποίοι έλαβαν αναγκαστικά, λόγω της εφαρμογής των επίδικων ρυθμίσεων, νέους τίτλους, διαφορετικής ονομαστικής αξίας που διέπονται από το αγγλικό δίκαιο, ορισμένοι εκ των οποίων εκδόθηκαν από το ΕΤΧΣ. Ταυτόχρονα αυτή η διασυνοριακή διάσταση υφίσταται σε «φυσικά ή νομικά πρόσωπα με κατοικία στην Ελλάδα στο μέτρο που δυνάμει των επίδικων εθνικών ρυθμίσεων λαμβάνει χώρα αναγκαστική μεταβολή των ενοχικών σχέσεων τους με σύσταση νέων που φέρουν χαρακτηριστικά αλλοδαπότητας»<sup>135</sup>. Προς επίρρωση δε των ανωτέρω πρέπει να αναφερθεί ότι τα χαρακτηριστικά των νέων τίτλων του ΕΤΧΣ και το αλλοδαπό ουσιαστικό δίκαιο των νέων τίτλων αποτέλεσαν ουσιώδες στοιχείο αξιολόγησης της υποβληθείσας πρότασης από τους αποδέκτες<sup>136</sup>.

#### γ. Ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων

Η εφαρμογή του PSI συνιστά εθνικό μέτρο περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων, το οποίο σύμφωνα με τα κριτήρια της νομολογίας του Δικαστηρίου έχει ως συνέπεια τη μείωση της αξίας του επενδυθέντος κεφαλαίου ή αποθάρρυνσης της ελεύθερης κυκλοφορίας του επενδυτικού αγαθού<sup>137</sup>. Σύμφωνα δε το δίκαιο της ΕΕ, η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μπορεί να περιοριστεί εφόσον δικαιολογείται είτε από λόγους που απαριθμούνται στο άρθρο 65 ΣΛΕΕ είτε από

<sup>134</sup> ΔΕΕ απόφαση 7.4.2011, υπόθεση C-20/09 Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, σκέψη 59.

<sup>135</sup> Ι. Λιναρίτης, όπ.π. σελ. 213.

<sup>136</sup> Βλ. Zettelmeyer et al, όπ.π. σελ. 3 επ.

<sup>137</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-478/98, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 19, ΔΕΚ υπόθεση C-11/07 Eckelcamp σκέψη 43.

επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος<sup>138</sup>. Ο περιορισμός πρέπει να είναι πρόσφορος για τη διασφάλιση των ως άνω σκοπών και να μην υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξή τους, ώστε να ανταποκρίνεται στο κριτήριο της αναλογικότητας<sup>139</sup>. Επίσης πρέπει να μην βασίζεται σε διαφορετική μεταχείριση ούτε των διασυννοριακώς μεταφερόμενων κεφαλαίων ή μέσων πληρωμής, ούτε των προσώπων που θίγονται από τον περιορισμό<sup>140</sup>.

Κατόπιν των ως άνω παρατηρήσεων και παρά το γεγονός ότι τίθενται ζητήματα συμβατότητας με το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, το ΣΤΕ, αντέδρασε ως αναμενόμεν ανηρητικά, ως προς την αποστολή σχετικού προδικαστικού ερωτήματος, το ίδιο εξάλλου έπραξε και με την απόφαση ΟΛΣΤΕ 668/2012 αναφορικά με το ζήτημα της συμβατότητας του πρώτου Μνημονίου με το ενωσιακό δίκαιο.

## **II. Ο θεμελιώδης ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

### *A. Η εξέταση της ελληνικής περίπτωσης του «κουρέματος» του δημοσίου χρέους*

Το ζήτημα του κουρέματος του δημοσίου χρέους απασχόλησε το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο οποίο προσέφυγαν 200 ιδιώτες κάτοχοι ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου (Ιταλοί υπήκοοι ως επί το πλείστον) κατά του θεσμικού οργάνου της ΕΕ, ήτοι της ΕΚΤ με δύο ένδικα βοηθήματα. Συγκεκριμένα άσκησαν αφενός προσφυγή με την οποία αιτήθηκαν την ακύρωση της υπ' αριθμ. 2012/153 απόφασής της σχετικά με την καταλληλότητα εμπορεύσιμων χρεογράφων εκδόσεως ή πλήρους εγγυήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας στο πλαίσιο της προσφοράς αυτής για την ανταλλαγή χρέους της Ελληνικής Δημοκρατίας, καθώς και άλλων μέτρων σχετιζόμενων με την αναδιάρθρωση του ελληνικού δημοσίου χρέους και αφετέρου αγωγή αποζημίωσης με την οποία αιτήθηκαν την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν από την προαναφερθείσα πράξη της.

Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη ελλείπει εννόμου συμφέροντος<sup>141</sup> και την αγωγή λόγω μη συνδρομής των προϋποθέσεων στοιχειοθέτησης

---

<sup>138</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-120/95, Decker, σκέψη 39, όπου επισημαίνεται ότι ο κίνδυνος σοβαρού πλήγματος στη χρηματοοικονομική ισορροπία του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης δεν αποκλείεται να αποτελεί αντίστοιχο λόγο.

<sup>139</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-540/07, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 57.

<sup>140</sup> ΔΕΚ υπόθεση C-20/09, όπ.π. σκέψη 62.

<sup>141</sup> Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της 25ης Ιουνίου 2014 – Accorinti κ.λπ. κατά ΕΚΤ (Υπόθεση T-224/12).

εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης<sup>142</sup>. Αρχικά το Δικαστήριο<sup>143</sup>, μεταξύ άλλων, τόνισε την αυτοτέλεια του ένδικου βοηθήματος της αγωγής έναντι της προσφυγής ακύρωσης, δεδομένου ότι σκοπός του πρώτου είναι η αποκατάσταση της ζημίας απορρέουσας από παράνομη πράξη ή συμπεριφορά καταλογιστέα σε όργανο ή οργανισμό της Ένωσης, ενώ του δεύτερου είναι να επιβληθεί κύρωση λόγω του παράνομου χαρακτήρα νομικώς δεσμευτικής πράξης ή λόγω της έλλειψης τέτοιας πράξης<sup>144</sup>.

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο υπενθυμίζοντας τη σχετική νομολογία του, προχώρησε στην εξέταση της συνδρομής των επιμέρους προϋποθέσεων στοιχειοθέτησης εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης<sup>145</sup>, οι οποίες **πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς** και οι οποίες είναι α) ο παράνομος χαρακτήρας της προσαρτώμενης στο θεσμικό όργανο ή στον οργανισμό συμπεριφοράς, β) το υποστατό της ζημίας και γ) η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της προσβαλλόμενης συμπεριφοράς και της προβαλλόμενης ζημίας<sup>146</sup>.

Ειδικότερα αναφορικά με την προϋπόθεση της παράνομης συμπεριφοράς αυτή συντρέχει όταν α) παραβιάζεται υπέρτερος κανόνας δικαίου<sup>147</sup>. β) Υφίσταται κατάφωρη παραβίαση του κανόνα δικαίου σε πράξεις που προϋποθέτουν διακριτική ευχέρεια, καθώς το ΔΕΚ έχει κρίνει ότι δεν αρκεί μία απλή αντίθεση στον κανόνα δικαίου για να θεμελιωθεί η ευθύνη της Ενώσεως, αλλά αξιώνει μία «ποιοτικά ενισχυμένη παράβαση»<sup>148</sup>. Πλέον το καθοριστικό κριτήριο για τον καθορισμό των ορίων εκτίμησης που διαθέτει το όργανο και άρα για το χαρακτηρισμό της παραβάσεως ως κατάφωρης ή μη δεν αποτελεί ο χαρακτηρισμός μιας πράξης ως κανονιστικής ή ατομικής φύσεως. **Όταν το όργανο διαθέτει ευρεία περιθώρια εκτίμησης το Δικαστήριο θα εξετάσει εάν υπήρξε πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων της εξουσίας εκτιμήσεως του οργάνου με χρήση κριτηρίων όπως η**

---

<sup>142</sup> Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 7ης Οκτωβρίου 2015 – Accoranti κατά ΕΚΤ (Υπόθεση T-79/13).

<sup>143</sup> Βλ. σκέψεις 58-63.

<sup>144</sup> ΔΕΚ της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004, Διαμεσολαβητής κατά Lamberts, C-234/02, Συλλογή, ΕΥ:2004:174, σκ. 59 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>145</sup> Η εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης θεσμοθετήθηκε ρητά αρχικά στο άρθρο 215 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο διατηρήθηκε ως άρθρο 288 στη Συνθήκη του Μάαστριχτ/Αμστερνταμ/Νίκαιας και το οποίο ισχύει στη σημερινή μορφή του ως άρθρο 340 στη ΣΛΕΕ ερμηνευόμενο συστηματικά με το άρθρο 268 ΣΛΕΕ και 274 ΣΛΕΕ)

<sup>146</sup> ΔΕΚ της 9<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2006, Agraz κλπ κατά Επιτροπής, C-243/05, Συλλογή ΕΥ:C:2006:708, σκέψη 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>147</sup> Γίνεται δεκτό ότι κάθε κανόνας ενωσιακού δικαίου συνιστά υπέρμετρο κανόνα δικαίου, αρκεί να είναι δεσμευτικός, ήτοι παράβαση του πρωτογενούς δικαίου δηλαδή των άρθρων της Συνθήκης, παράβαση των γενικών αρχών του δικαίου.

<sup>148</sup> Βλ. Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β' Έκδοση 2013, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ. 608.

**πολυπλοκότητα των προς ρύθμιση θεμάτων<sup>149</sup>. γ) ο κανόνας δικαίου να έχει τεθεί για την προστασία των ιδιωτών, ήτοι απονέμει δικαιώματα σε ιδιώτες, σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα<sup>150</sup>.**

Εν προκειμένω, το Δικαστήριο στο πλαίσιο ελέγχου των προαναφερθέντων προϋποθέσεων στοιχειοθέτησης εξωσυμβατικής ευθύνης, εξέτασε την ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, την οποία και απέρριψε με το σκεπτικό ότι επιχειρηματίες δεν μπορούν να τρέφουν **δικαιολογημένα προσδοκίες ως προς τη διατήρηση μιας υφιστάμενης κατάστασης, η οποία μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο άσκησης της εξουσίας εκτίμησης που διαθέτουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, τούτο δε ιδίως σε έναν τομέα όπως αυτός της νομισματικής πολιτικής, το αντικείμενο του οποίου απαιτεί συνεχή προσαρμογή ανάλογα με τις διακυμάνσεις της οικονομικής καταστάσεως**. Συνεπώς, κατά την κρίση του Δικαστηρίου οι δημόσιες δηλώσεις των μελών της ΕΚΤ, τις οποίες επικαλέσθηκαν οι ενάγοντες αφενός δεν συνιστούν συγκεκριμένες, ανεπιφύλακτες και συγκλίνουσες διαβεβαιώσεις ότι αποκλείεται το ενδεχόμενο αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημοσίου χρέους, αφετέρου δεν προέρχονται από αρμόδιες και αξιόπιστες πηγές κατά την έννοια της νομολογίας, δεδομένου ότι με τη θέσπιση τέτοιου μέτρου, το οποίο εμπίπτει ως επί το πλείστον αν όχι αποκλειστικά στο πεδίο κυριαρχίας και δημοσιονομικής εξουσίας του οικείου κράτους μέλους, ιδίως δε της νομοθετικής εξουσίας του, μόνο το κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει<sup>151</sup>.

Στη συνέχεια εξέτασε τον ισχυρισμό περί παραβιάσεως της αρχής της ίσης μεταχείρισης των ιδιωτών πιστωτών, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 και 21 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Πρέπει να τονισθεί ότι ο ως άνω λόγος προβλήθηκε υπό την οπτική της σύγκρισης μεταξύ ιδιωτών πιστωτών και ΕΚΤ και εθνικών κεντρικών τραπεζών του Ευρωσυστήματος και διέφερε με τον προαναφερθέντα λόγο ακύρωσης που προτάθηκε ενώπιον του ΣτΕ, στον οποίον προβλήθηκε η διάκριση μεταξύ φυσικών και νομικών προσώπων.

Το Δικαστήριο απέρριψε τον ως άνω προταθέντα λόγο με βασικό επιχείρημα **ότι η ΕΚΤ και οι εθνικές τράπεζες ενήργησαν στο πλαίσιο της εκτέλεσης των βασικών αποστολών που τους έχουν ανατεθεί** δυνάμει του άρθρου 127 παρ. 1 και 2 ΣΛΕΕ και ιδίως του άρθρου 18 παρ. 1 πρώτη περίπτωση του καταστατικού, **με σκοπό τη διατήρηση της**

<sup>149</sup> Π.χ. ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, οι δυσχέρειες ερμηνείας ή εφαρμογής των διατάξεων που συνάντησε η αρχή κρίνοντας την αμφισβητούμενη πράξη.

<sup>150</sup> Βλ. ΔΕΚ C-352/98, Bergaderm/Επιτροπή, Συλλ. Ι, 05357

<sup>151</sup> Βλ. σκέψεις 73-84.

σταθερότητας των τιμών και τη ορθή διαχείριση της νομισματικής πολιτικής και εντός των ορίων που θέτουν οι διατάξεις της εν λόγω απόφασης. Αντίθετα οι επενδυτές ή αποταμιευτές ενήργησαν για ίδιο λογαριασμό και με γνώμονα αποκλειστικά το ιδιωτικό συμφέρον της μεγιστοποίησης των επενδύσεων, ευρισκόμενοι δηλαδή σε διαφορετική κατάσταση<sup>152</sup>. Αναφορικά με το λόγο αυτό το Δικαστήριο υποστήριξε ότι η ρήτρα *pari passu* τυγχάνει εφαρμογής εντός της έννομης τάξης της Ένωσης.

Τέλος πρέπει να γίνει αναφορά στην εξέταση από το δικαστήριο της στοιχειοθέτησης εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης από νόμιμη ενέργεια, καίτοι μια τέτοια ευθύνη δεν αναγνωρίζεται από το ενωσιακό δίκαιο διότι στο παρόν στάδιο εξέλιξης του η συγκριτική εξέταση των έννομων τάξεων των κρατών μελών δεν παρέχει τη δυνατότητα να αναγνωρισθεί η ύπαρξη καθεστώτος εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης εκ της νομίμου ασκήσεως από μέρους της των κανονιστικών αρμοδιοτήτων της<sup>153</sup>. Ακόμα όμως και αν αναγνωριζόταν τέτοια ευθύνη το Δικαστήριο επισημαίνει ότι αυτή θα έπρεπε να στηρίζεται σε ζημία ασυνήθη<sup>154</sup> και ειδική<sup>155</sup>.

Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ζημία στην οποία αναφέρονται οι ενάγοντες δεν υπερβαίνει τα όρια των οικονομικών κινδύνων που είναι εγγενείς στις εμπορικές δραστηριότητες του χρηματοπιστωτικού κλάδου, στις συναλλαγές επί εμπορεύσιμων κρατικών χρεογράφων, ιδίως σε περίπτωση που όπως συμβαίνει με την Ελληνική Δημοκρατία από τα τέλη του 2009, έχει μειωθεί η πιστοληπτική αξιολόγηση του οικείου κράτους μέλους. Αντιθέτως πέραν της γενικής αρχής κατά την οποία κάθε πιστωτής οφείλει να επωμίζεται τον κίνδυνο αφερεγγυότητας του οφειλέτη του, ακόμη και αν ο οφειλέτης είναι το κράτος, **οι συναλλαγές αυτές πραγματοποιούνται σε αγορές ιδιαίτερα ασταθείς με πολλά απρόοπτα και κινδύνους μη δυνάμενους να ελεγχθούν όσον αφορά τη μείωση ή την αύξηση της αξίας τέτοιων χρεογράφων**, πράγμα που ενδέχεται να αποτελέσει κίνητρο για την επίτευξη υψηλών αποδόσεων σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Επομένως ακόμα και αν υποθεθεί ότι δεν είχαν εμπλακεί όλοι οι ενάγοντες σε κερδοσκοπικής φύσεως συναλλαγές θα έπρεπε πάντως να έχουν επίγνωση των εν λόγω

---

<sup>152</sup> Βλ. σκέψεις 85-102.

<sup>153</sup> ΔΕΕ της 14<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2014, Bruno κλπ κατά Επιτροπής, C-12/13P και C-13/13P Συλλογή ΕΥ: C2014:2284, σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

<sup>154</sup> Ασυνήθης εφόσον υπερβαίνει τα όρια των οικονομικών κινδύνων που είναι εγγενείς στις δραστηριότητες του οικείου κλάδου οικονομικής δραστηριότητας (ΓεΔΕΕ της 7<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012, Syndicat des thoniers mediterranees κλπ κατά Επιτροπής, T-574/08, ΕΥ: T:2012:583 σκέψη 78 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

<sup>155</sup> Ειδική εάν η οικεία πράξη θίγει συγκεκριμένη κατηγορία επιχειρήσεων κατά τρόπο δυσανάλογο σε σχέση με άλλες επιχειρήσεις (Africanische Frucht – Compagnie και Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert κατά Συμβουλίου και Επιτροπής ΕΥ: T:2004:37, σκέψη 151).

απροόπτων και κινδύνων όσον αφορά την ενδεχόμενη σημαντική απώλεια της αξίας λαμβανομένου υπόψη ότι ακόμη και πριν το έναυσμα της οικονομικής κρίσεως την οποία αντιμετώπισε το Ελληνικό Δημόσιο από το 2009, το χρέος και τα ελλείμματά του ευρίσκονταν ήδη σε υψηλά επίπεδα<sup>156</sup>.

#### *B.Η εξέταση της κυπριακής περίπτωσης του «κούρεματος» των καταθέσεων*

Η Κυπριακή Δημοκρατία, από το έτος 2012, ήταν το τέταρτο μέλος της Ευρωζώνης που άρχισε να υφίσταται αυξανόμενη πίεση από τις χρηματοοικονομικές αγορές λόγω της εντεινόμενης ανησυχίας σε σχέση με τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών της και ιδίως τη σημαντική κρατική ενίσχυση που απαιτούσε ο εξασθενημένος χρηματοπιστωτικός τομέας της. Κατόπιν αλληπάλληλων υποβαθμίσεων των κυπριακών κρατικών ομολόγων από τους οίκους αξιολόγησης, η Κυπριακή Δημοκρατία βρέθηκε σε αδυναμία αναχρηματοδότησεως με επιτόκια που θα επέτρεπαν μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Ταυτόχρονα ο τραπεζικός τομέας απώλεσε προοδευτικά την πρόσβαση στη χρηματοδότηση από τις διεθνείς αγορές, με συνέπεια κάποιες από τις μεγάλες τράπεζες να καταγράψουν σημαντικές ελλείψεις κεφαλαίων. Συγκεκριμένα η Τράπεζα Κύπρου και η Λαϊκή Τράπεζα ήδη από τους πρώτους μήνες του 2012 αντιμετώπισαν χρηματοπιστωτικές δυσχέρειες και προς τούτο η Κυπριακή Δημοκρατία έκρινε αναγκαία την ανακεφαλαιοποίησή τους, υποβάλλοντας στον πρόεδρο του Eurogroup αίτημα για χρηματοδοτική συνδρομή από τον ΕΜΣ.

Κατόπιν διαπραγματεύσεων μεταξύ αφενός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από κοινού με την ΕΚΤ και ΔΝΤ και αφετέρου των κυπριακών αρχών, τον Μάρτιο του 2013, επετεύχθη πολιτική συμφωνία, η οποία καθόριζε το πλαίσιο χρηματοδοτικής μακροοικονομικής προσαρμογής, το οποίο μεταξύ άλλων προέβλεπε την αναδιάρθρωση του χρηματοπιστωτικού τομέα. Στη συνέχεια στις 25 Απριλίου 2013 εκδόθηκε η υπ' αριθμ. 2013/236 απόφαση του Συμβουλίου η οποία προέβλεψε ότι «bail in» των κυπριακών τραπεζών ή «haircut» (κούρεμα) των τραπεζικών καταθέσεων<sup>157</sup> αποτελούσε τμήμα του προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής της Κυπριακής Δημοκρατίας. Τα ειδικότερα μέτρα συγκεκριμενοποιήθηκαν από το μνημόνιο κατανόησης

---

<sup>156</sup> Βλ. σκέψη 131.

<sup>157</sup> Ο όρος “bail in” σημαίνει ότι η επιχείρηση διασώσεως συντελείται από τους πιστωτές μιας τράπεζας, οι οποίοι υποχρεούνται να αποδεχθούν την διαγραφή μέρους της απαίτησής ενώ ο όρος “bail out” σημαίνει ότι η επιχείρηση διασώσεως συντελείται με επιβάρυνση είτε εξωτερικών επενδυτών ή των φορολογουμένων.



που υπογράφηκε στις 26 Απριλίου 2013 από τον αντιπρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ενεργώντας εξ ονόματος της Επιτροπής, τον Υπουργό Οικονομικών της Κυπριακής Δημοκρατίας και το Διοικητή της Κεντρικής Τράπεζας Κύπρου. Πρέπει να τονισθεί ότι μέχρι την υπογραφή του ως άνω μνημονίου το Eurogroup με προέβη σε δηλώσεις επί των συμφωνηθέντων μέτρων με τις οποίες χαιρέτισε ορισμένα από τα προβλεπόμενα μέτρα προσαρμογής όπως η θέσπιση της εισφοράς επί των τραπεζικών καταθέσεων με την δήλωση της 15<sup>ης</sup> Μαρτίου 2013 καθώς και τα μετέπειτα συμφωνηθέντα μέτρα με τη δήλωση της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2013, στο παράρτημα της οποίας αναφερόταν λεπτομερώς, μεταξύ άλλων, η συμφωνία για την άμεση εκκαθάριση της Λαϊκής Τράπεζας, της οποίας οι καταθέτες άνω των 100.000 ευρώ υπέστησαν σοβαρές απώλειες.

Κατόπιν των ανωτέρω, το ΔΕΕ λόγω της συμμετοχής των ενωσιακών οργάνων κλήθηκε να εξετάσει τα νομικά ζητήματα που ανέκυψαν από την εφαρμογή των ανωτέρω μέτρων.

#### α. Υπόθεση Μάλλης κλπ κατά ΕΚΤ και Επιτροπής

Ο Μάλλης και άλλοι λοιποί ιδιώτες και μη καταθέτες της Λαϊκής Τράπεζας άνω των 100.000 ευρώ, κατέθεσαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ, το 2013 προσφυγές οι οποίες στρέφονταν κατά της ΕΚΤ και της Επιτροπής με τις οποίες ζητούσαν την ακύρωση της προαναφερθείσας δήλωσης της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2013 του Eurogroup, σχετικά με την αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα της Κυπριακής Δημοκρατίας, η οποία επιβλήθηκε ως όρος για την χορήγηση συνδρομής σταθερότητας από τον ΕΜΣ.

Το Γενικό Δικαστήριο, στο πλαίσιο εξέτασης των προσφυγών, τις απέρριψε ως απαράδεκτες<sup>158</sup>. Αρχικά διερεύνησε αν η δήλωση αυτή θα μπορούσε να αποδοθεί στην ΕΚΤ και την Επιτροπή. Συγκεκριμένα, αφού διαπίστωσε ότι το Eurogroup αποτελεί άτυπη συνάντηση των Υπουργών των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ και στο οποίο συζητούνται τα θέματα που συνδέονται με τις ιδιαίτερες ευθύνες τις οποίες συνέχουν στο θέμα του ενιαίου νομίσματος, έκρινε ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι αυτό (Eurogroup) ελέγχεται από την Επιτροπή ή την ΕΚΤ, ούτε ότι ενεργούσε ως εντολοδόχος αυτών<sup>159</sup>. Στη συνέχεια απέρριψε την άποψη περί απόδοσης της εν λόγω δήλωσης στον ΕΜΣ, ο οποίος

<sup>158</sup> Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου της 16<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2014 Μάλλης και Μαλλή κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (Τ-327/13, ΕΥ:Τ:2014:909), Ταμείο Πρόνοιας Προσωπικού Τράπεζας Κύπρου κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (Τ-328/13, ΕΥ:Τ:2014:906), Χατζηθωμά κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (Τ-329/13, ΕΥ:Τ:2014:908), Χατζηγιάννου κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (Τ-330/13, ΕΥ:Τ:2014:904) και Νικολάου κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (Τ-331/13, ΕΥ:Τ:2014:905).

<sup>159</sup> Βλ. σκέψη 44 των ως άνω διατάξεων.

φέρεται να ελέγχεται από την Επιτροπή και την ΕΚΤ<sup>160</sup>. Τέλος εξέτασε αν η επίδικη δήλωση παρήγαγε έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων<sup>161</sup> και έκρινε ότι έστω και αν η επίδικη δήλωση περιλάμβανε διατυπώσεις οι οποίες φέρονται κατηγορηματικές ιδίως εκείνες που αφορούσαν την εκκαθάριση της Λαϊκής και το «κούρεμα» των μη εξασφαλισμένων καταθέσεων, εντούτοις οι **διατυπώσεις αυτές δεν μπορούσαν να ερμηνευθούν μεμονωμένα, αλλά έπρεπε να ενταχθούν στο πλαίσιο τους, από το οποίο σαφώς προκύπτει ο πληροφοριακός χαρακτήρας της επίδικης δήλωσης**<sup>162</sup>.

Κατόπιν καταθέσεων αιτήσεων αναιρέσεως επί των ως άνω διατάξεων το ΔΕΕ, απεφάνθη<sup>163</sup> ότι ορθά έκρινε το Γενικό Δικαστήριο ότι η επίδικη δήλωση του Eurogroup δεν ήταν δυνατόν να θεωρηθεί ως κοινή απόφαση της Επιτροπής και της ΕΚΤ.

Ειδικότερα έκρινε ότι τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Επιτροπή και στην ΕΚΤ στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον ΕΜΣ δεν παρέχουν ίδια εξουσία λήψεως αποφάσεως, πολλώ δε μάλλον που οι ενέργειες των εν λόγω δύο οργάνων στο πλαίσιο της ως άνω Συνθήκης δεσμεύουν μόνο τον ΕΜΣ. Το γεγονός ότι η Επιτροπή και η ΕΚΤ συμμετέχουν στις συνεδριάσεις του Eurogroup δεν μεταβάλλει τον χαρακτήρα των δηλώσεων της τελευταίας και επομένως δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η δήλωση του Eurogroup της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2013 αποτελεί έκφραση της εξουσίας λήψεως αποφάσεως των δύο θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Στη συνέχεια, το ΔΕΕ επισημαίνει ότι η θέσπιση από τις κυπριακές αρχές του αναγκαίου νομικού πλαισίου για την αναδιάρθρωση των τραπεζών δεν ήταν δυνατόν να θεωρηθεί, ως επιβληθείσα από μια υποτιθέμενη κοινή απόφαση της Επιτροπής και της ΕΚΤ, η οποία έλαβε τη μορφή της δηλώσεως του Eurogroup. Τέλος, ερμηνεύοντας το υπ' αριθμ. 14 πρωτόκολλο που προσαρτάται στη ΣΛΕΕ και στο παράρτημα Ι του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου<sup>164</sup>, **αποσαφηνίζει και ρητά κρίνει ότι το Eurogroup δεν είναι δυνατόν ούτε να εξομοιωθεί με σύνθεση του Συμβουλίου ούτε να χαρακτηριστεί ως όργανο ή οργανισμός της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ**<sup>165</sup>.

#### β. Υπόθεση Ledra Advertising κλπ κατά ΕΚΤ και Επιτροπής

<sup>160</sup> Βλ. σκέψεις 46 έως 50 των ως άνω διατάξεων. Ειδικότερα σχετικά με τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Επιτροπή και στην ΕΚΤ στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΣΜ (άρθρο 13) το Δικαστήριο έχει προβεί σε ερμηνεία τους στην απόφαση της 27<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2012 Pringle C-370/12, ΕΥ:C:2012:756, σκέψεις 156, 157

<sup>161</sup> Βλ. σκέψεις 51 έως 62 των διατάξεων.

<sup>162</sup> Βλ. σκέψη 61 των διατάξεων.

<sup>163</sup> ΔΕΕ αποφάσεις της 20<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2016 (C-105/15 έως 109/15)

<sup>164</sup> Βλ. απόφαση 2009/937/ΕΕ του Συμβουλίου της 1<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2009 για τη θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού (ΕΕ L 325, σ. 35).

<sup>165</sup> Βλ. σκέψη 61 της C-105/15 αλλά και 55 έως 65 στις σκέψεις του Εισαγγελέα Melchior Wathelet.

Η Ledra Advertising Ltd καθώς και κάποιοι ιδιώτες καταθέτες της Τράπεζας Κύπρου προσέφυγαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου αιτούμενοι αφενός να τους καταβληθεί αποζημίωση ίση με τη μείωση της αξίας των καταθέσεών τους, την οποία υπέστησαν λόγω της σύναψης του προαναφερθέντος μνημονίου κατανόησης και αφετέρου να ακυρωθούν τα επίμαχα μέτρα που προέβλεπε το μνημόνιο αυτό<sup>166</sup>. Το Γενικό Δικαστήριο στο πλαίσιο εξέτασης των εν λόγω προσφυγών-αγωγών, τις απέρριψε ως εν μέρει απαράδεκτες και ως εν μέρει νόμω αβάσιμες<sup>167</sup>.

Ειδικότερα, το Γενικό Δικαστήριο καταρχάς επισήμανε ότι η Συνθήκη ΕΣΜ βρίσκεται εκτός νομικού πλαισίου της Ένωσης και ότι ορισμένα θεσμικά όργανα της Ένωσης και μεν έχουν ορισμένο ρόλο εντός του ΕΜΣ, ωστόσο αυτή η συμμετοχή δεν μεταβάλλει τη φύση των πράξεών του, ήτοι **οι πράξεις αυτές δεν μπορούν να καταλογισθούν στην Ένωση**. Δηλαδή, **παρά το γεγονός ότι οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ του ΕΜΣ και ενός από τα μέλη, διαπραγματεύονται από την Επιτροπή και την ΕΚΤ και τις υπογράφει η Επιτροπή εξ ονόματος του ΕΜΣ, τούτο δεν μεταβάλλει τη νομική φύση αυτών των συμφωνιών**. Ως εκ τούτου, **έκρινε ότι το Μνημόνιο, το οποίο υπεγράφη μεταξύ της Κυπριακής Δημοκρατίας και της Επιτροπής εξ ονόματος του ΕΜΣ δεν είναι πράξη της Επιτροπής ή της ΕΚΤ** και κατά συνέπεια δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί των αιτημάτων αποζημίωσης στο μέτρο που στηρίζονταν στον παράνομο χαρακτήρα των επίμαχων σημείων του. Περαιτέρω έκρινε ότι οι προσφεύγοντες δεν απέδειξαν πέραν κάθε αμφιβολίας ότι η ζημία την οποία υποστηρίζουν ότι υπέστησαν, προκλήθηκε από την παράβαση εκ μέρους της Επιτροπής φερόμενης υποχρέωσής της να διασφαλίσει το συμβατό του μνημονίου κατανόησης με το δίκαιο της Ένωσης.

#### **i. Η αρμοδιότητα του για την εκδίκαση αγωγών αποζημίωσης**

Κατόπιν καταθέσεων αιτήσεων αναιρέσεως επί των ως άνω διατάξεων το ΔΕΕ αναίρεσε τις ως άνω διατάξεις της 10<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2014 επί των αγωγών αποζημίωσης και αφού τις έκρινε το ίδιο, τις απέρριψε επί της ουσίας. Ειδικότερα το Δικαστήριο αν και υπενθύμισε ότι τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Επιτροπή και στην ΕΚΤ στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον ΕΜΣ δεν παρέχουν ίδια εξουσία λήψεως αποφάσεων και δεσμεύουν μόνον τον ΕΜΣ. Όμως τόνισε ότι αυτό **δεν σημαίνει ότι δεν είναι δυνατό να ασκηθεί**

<sup>166</sup> Σώρευση στο ίδιο δικόγραφο δύο ένδικων βοηθημάτων, της αγωγής και της προσφυγής.

<sup>167</sup> Διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου της 10ης Νοεμβρίου 2014, Ledra Advertising κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (T-289/13 EU:T:2014:981), Ελευθερίου κ.λπ. κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (T-291/13 EU:T:2014:978) και Θεοφίλου κατά Επιτροπής και ΕΚΤ (T-293/13 EU:T:2014:979).

**αγωγή αποζημιώσεως κατά της Επιτροπής και της ΕΚΤ λόγω της φερόμενης παράνομης συμπεριφοράς τους στο πλαίσιο της υπογραφής μνημονίου κατανόησης εξ ονόματος του ΕΜΣ.**

Συγκεκριμένα, τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Επιτροπή και την ΕΚΤ στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον ΕΜΣ δεν αλλοιώνουν τις αρμοδιότητες τις οποίες οι Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ αναθέτουν στα εν λόγω θεσμικά όργανα. Επομένως, η Επιτροπή διατηρεί, στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον ΕΜΣ, τον ρόλο της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, όπως αυτός προκύπτει από το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, και επομένως θα έπρεπε να μην υπογράψει ένα μνημόνιο κατανόησης για τη συμβατότητα του οποίου με το δίκαιο της Ένωσης διατηρεί αμφιβολίες.

Κατόπιν των ανωτέρω, το Δικαστήριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον έκρινε ότι δεν είχε αρμοδιότητα να αποφανθεί επί των αγωγών αποζημιώσεως που στηρίζονται στον παράνομο χαρακτήρα ορισμένων διατάξεων του μνημονίου κατανόησης και ως εκ τούτου αναίρεσε τις ως άνω διατάξεις του Γενικού δικαστηρίου.

**ii. Η κρίση περί συμφωνίας των Μνημονίων με τα θεμελιώδη δικαιώματα**

Κρίνοντας ότι η υπόθεση είναι ώριμη προς εκδίκαση, το Δικαστήριο καταλήγει ότι μπορεί να αποφανθεί το ίδιο επί των αγωγών αποζημιώσεως. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης θεμελιώνεται εφόσον συντρέχει ένα σύνολο προϋποθέσεων, οι οποίες λεπτομερώς αναφέρθηκαν στην προηγούμενη ενότητα I και οι οποίες εν συντομία είναι 1) ο παράνομος χαρακτήρας της προσαπτόμενης στα όργανα της Ένωσης συμπεριφοράς, 2) το υποστατό της ζημίας και 3) η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς του οργάνου και της προβαλλόμενης ζημίας.

Εξετάζοντας την πρώτη προϋπόθεση, η οποία συντρέχει όταν αποδειχθεί κατάφωρη παράβαση κανόνα δικαίου έχοντος ως σκοπό την παροχή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι αυτός ο κανόνας δικαίου είναι, στην προκειμένη περίπτωση, το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο ορίζει ότι κάθε πρόσωπο δικαιούται να είναι κύριος των νομίμως κτηθέντων αγαθών του. Μολονότι τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον ΕΜΣ, με συνέπεια ότι ο Χάρτης δεν απευθύνεται σε αυτά, εντούτοις, **ο Χάρτης απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης ακόμη και στην περίπτωση που αυτά ενεργούν εκτός του νομικού πλαισίου της Ένωσης.** Κατά συνέπεια, η

**Επιτροπή υποχρεούται να διασφαλίζει ότι ένα τέτοιο μνημόνιο είναι σύμφωνο με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τον Χάρτη.**

Όμως, η υπογραφή του επίμαχου μνημονίου κατανόησης ανταποκρίνεται σε σκοπό γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Ένωση, ήτοι **στη διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της**. Λαμβανομένου υπόψη του σκοπού και της φύσεως των υπό εξέταση μέτρων καθώς και του άμεσου κινδύνου οικονομικής ζημίας τον οποίο θα διέτρεχαν οι καταθέτες των οικείων τραπεζών σε περίπτωση πτωχεύσεως αυτών, τα εν λόγω μέτρα δεν συνιστούν υπέρμετρη και απαράδεκτη παρέμβαση θίγουσα την ίδια την ουσία του δικαιώματος ιδιοκτησίας των καταθετών, το οποίο κατοχυρώνεται από το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη και δεν είναι δυνατό να θεωρηθούν ως αδικαιολόγητοι περιορισμοί του εν λόγω δικαιώματος. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν συνέβαλε σε προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας των προσφευγόντων και ως εκ τούτου δεδομένου ότι δεν πληρούται η πρώτη προϋπόθεση για τη θεμελίωση της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης, το Δικαστήριο απέρριψε τις αγωγές αποζημίωσης.

Κατόπιν των ανωτέρω κρίσεων η σπουδαιότητα της ως άνω απόφασης είναι διττή. Αφενός αναγνωρίζει ότι **παρά το γεγονός ότι οι αποφάσεις για τους όρους χρηματοδότησης της Κύπρου απορρέουν πράγματι από τον ΕΜΣ, οι προσφεύγοντες έχουν δικαίωμα να αξιώσουν αποζημίωση από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, την Επιτροπή και την ΕΚΤ, διότι συμμετέχουν στο πρόγραμμα του ΕΜΣ. Μάλιστα διακηρύττει έχει αρμοδιότητα επί αντίστοιχων αγωγών αποζημίωσης.**

Αφετέρου για πρώτη φορά αναφέρεται ρητά σε ευρωπαϊκή δικαστική απόφαση **ότι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και ειδικότερα η Επιτροπή δεσμεύονται από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ακόμη κι όταν ενεργούν στο πλαίσιο των μνημονιακών προγραμμάτων του ΕΜΣ – που είναι εξωθεσμικό όργανο** -. Δηλαδή διευκρινίζει ότι η Επιτροπή ακόμη και σε αυτή την περίπτωση υποχρεούται να διασφαλίσει ότι ένα τέτοιο μνημόνιο είναι σύμφωνο με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τον Χάρτη. Ως εκ τούτου, η **ως άνω απόφαση αποτελεί σταθμό για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων**, αναγνωρίζοντας τη δυνατότητα άσκησης αγωγών αποζημίωσης κατά των μέτρων λιτότητας σε χώρες όπως η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ιρλανδία και η Κύπρος, στην περίπτωση που θίγονται ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα.

### III. Η απορριπτική απόφαση του ΕΔΔΑ

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δημοσιοποίησε στις 21 Ιουλίου 2016 (Τμήμα 1<sup>ο</sup>) την εκδοθείσα ομοφώνως απόφασή του επί απορρίψεως των προσφυγών<sup>168</sup> των κατόχων ομολόγων του ελληνικού δημοσίου κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας, με τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι – φυσικά πρόσωπα – επικαλέσθηκαν την αντίθεση στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) των πράξεων της Ελληνικής Δημοκρατίας, οι οποίες υλοποίησαν το Φεβρουάριο 2012 την απομείωση του ελληνικού δημοσίου χρέους το οποίο κατείχε ο ιδιωτικός τομέας, με τη διαδικασία του PSI.

#### A. Η μη παραβίαση του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ

Όπως έχει κριθεί πάγια από το Δικαστήριο η έννοια της περιουσίας αφορά τόσο την υφιστάμενη περιουσία όσο και περιουσιακές αξίες συμπεριλαμβανομένων των απαιτήσεων για την απόκτηση ή ικανοποίηση των οποίων ο προσφεύγων μπορεί να υποστηρίξει ότι έχει τουλάχιστον μία «εύλογη» ή «θεμιτή προσδοκία»<sup>169</sup>. Ειδικότερα, στην έννοια της περιουσίας εντάσσονται και οι αξιώσεις από κρατικά ομόλογα και συγκεκριμένα το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «η έννοια της περιουσίας στο άρθρο 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου έχει μία αυτόνομη έννοια, η οποία δεν περιορίζεται στην κυριότητα των υλικών αγαθών και είναι ανεξάρτητη της επίσημης θεώρησης της έννοιας στο εθνικό δίκαιο. Ορισμένα άλλα δικαιώματα και συμφέροντα, όπως τα χρέη, αποτελούν περιουσιακά στοιχεία που μπορούν να θεωρηθούν ως δικαιώματα ιδιοκτησίας και επομένως ως ‘περιουσία’ για τους σκοπούς της παρούσας διάταξης»<sup>170</sup>.

Εν προκειμένω, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι δεν παραβιάστηκε το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (ΠΠΠ) της ΕΣΔΑ, που καθιερώνει το δικαίωμα επί της

<sup>168</sup> Συνένωσε την προσφυγή που είχε κατατεθεί το Σεπτέμβριο 2016 από 6.230 φυσικά πρόσωπα, κατόχους ομολογιών του ελληνικού δημοσίου (προσφυγή υπ’ αριθ. 63066/14), με δυο ακόμη προσφυγές μεμονωμένων ομολογιούχων (προσφυγές υπ’ αριθ. 64297/14 και 66106/14), οι οποίες είχαν κατατεθεί στη γραμματεία του Δικαστηρίου λίγες ημέρες αργότερα.

<sup>169</sup> ΕΔΔΑ, Pressos Compania Naviera S.A. κ.α κατά Βελγίου, 20.11.1995 σκέψη 31, Ouzounis κ. ά. Κατά Ελλάδος 18.04.2002, σκέψη 24.

<sup>170</sup> ΕΔΔΑ, Yuriv Lobanov κατά Ρωσίας, 11.04.2011 σκέψη 32. Το δικαστήριο συνεχίζοντας στην σκέψη 33 υπενθυμίζει την υπόθεση Suljagic v. Bosnia and Herzegovina (νούμερο 27912/02 §34-36, 3.11.2009) στην οποία έκρινε ότι η **αξίωση που πηγάζει από τις αποταμιεύσεις - καταθέσεις σε ξένο νόμισμα**, που είχαν κατατεθεί σε Γιουγκοσλαβικές τράπεζες πριν από τη διάλυση της Ομοσπονδιακής Σοσιαλιστικής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας **συνιστούν ‘ιδιοκτησία’ κατά την έννοια του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου.**

ιδιοκτησίας, εξαιτίας του νόμου 4050/12 και των λοιπών πράξεων (του Υπουργικού Συμβουλίου, του Οργανισμού διαχείρισης δημόσιου χρέους, του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος) που θέσπισαν και έθεσαν σε εφαρμογή, με σκοπό την απομείωση του μέρους του ελληνικού δημόσιου χρέους του κατεχόμενου από ιδιώτες, την υποχρεωτική ανταλλαγή των ομολόγων τα οποία οι προσφεύγοντες νομίμως κατείχαν με νέα ομόλογα, χαμηλότερου ονομαστικού κεφαλαίου και με επιμηκυμένο το χρόνο λήξης τους.

Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι **η διαδικασία του PSI αποτελεί ανεπίτρεπτη**, υπό τους όρους του άρθρου 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, **επέμβαση στο περιουσιακής φύσης δικαίωμα, το οποίο οι ομολογιούχοι αντλούσαν από τους τίτλους του ελληνικού δημοσίου που αρχικά κατείχαν, η οποία όμως είναι δικαιολογημένη**. Δηλαδή, εφαρμόζοντας την πάγια νομολογία του<sup>171</sup>, δικαιολόγησε την ανεπίτρεπτη παρέμβαση με τη χρήση των εξής κριτηρίων: α) η πρόβλεψή της από το νόμο, ήτοι με τον Ν. 4050/2012, ο οποίος μέσω της εισαγωγής των ρητρών συλλογικής δράσης, προέβλεψε την αναγκαστική συμμετοχή των προσφευγόντων στη διαδικασία του PSI, β) η εξυπηρέτηση δημόσιας ωφέλειας, η οποία ανάγεται στη διασφάλιση της οικονομικής σταθερότητας και της αναδιάρθρωσης του δημοσίου χρέους σύμφωνα με το γενικό συμφέρον της κοινότητας και γ) η δίκαιη ισορροπία που ο νομοθέτης και η εκτελεστική εξουσία τήρησαν ανάμεσα στην προστασία του γενικού συμφέροντος και την προστασία του δικαιώματος στην ιδιοκτησία των θιγόντων φυσικών προσώπων.

Ειδικότερα αναφορικά, με την ύπαρξη της δίκαιης ισορροπίας, η κρίση στηρίχθηκε, όπως και η προαναφερθείσα κρίση του ΣτΕ, στο γεγονός κατά πρώτον ότι η εισαγωγή των ρητρών συλλογικής δράσης ήταν το απαραίτητο και αναγκαίο μέτρο για την μείωση του δημοσίου χρέους και την αποφυγή της Ελληνικής χρεοκοπίας και ως εκ τούτου οι προσφεύγοντες θα στερούνταν τελείως τα περιουσιακά δικαιώματά τους. Κατά δεύτερον στο γεγονός ότι η επένδυση σε ομόλογα δεν είναι χωρίς ρίσκο, δεδομένου ότι από το χρόνο της έκδοσης έως το χρόνο αποπληρωμής διανύεται μεγάλο χρονικό διάστημα, κατά το οποίο μπορούν να συμβούν απρόβλεπτα γεγονότα, ακόμα και αν ο εκδότης των ομολόγων είναι το ίδιο το Κράτος. Προς επίρρωση των ισχυρισμών του επικαλείται και την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προαναφερθείσα υπόθεση *Accoranti* κατά ΕΚΤ<sup>172</sup>, όπου διαπίστωσε ότι οι επενδυτές ελληνικών ομολόγων είχαν επίγνωση των εν λόγω απρόπτων και κινδύνων όσον αφορά την ενδεχόμενη σημαντική

<sup>171</sup> Βλ. ανωτέρω κεφάλαιο 3 ενότητα II, υποενότητα Β.

<sup>172</sup> Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 7ης Οκτωβρίου 2015 – *Accoranti* κατά ΕΚΤ (Υπόθεση T-224/12).

απώλειας της αξίας λαμβανομένου υπόψη ότι ακόμη και πριν το έναυσμα της οικονομικής κρίσεως την οποία αντιμετώπισε το Ελληνικό Δημόσιο από το 2009, το χρέος και τα ελλείμματά του ευρίσκονταν ήδη σε υψηλά επίπεδα.

### *Β. Η μη παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης*

Οι προσφεύγοντες ισχυρίσθηκαν ότι παραβιάσθηκε η αρχή της ίσης μεταχείρισης των φυσικών προσώπων επενδυτών και των νομικών προσώπων κατά τη διαδικασία της ανταλλαγής των ομολόγων, παρά την ύπαρξη διαφορετικών μη συγκρίσιμων καταστάσεων.

Το Δικαστήριο, τονίζει την δυσκολία ανεύρεσης των κατόχων ομολόγων δεδομένης της επείγουσας κατάστασης λήψεως του μέτρου της αναδιάρθρωσης. Στη συνέχεια επισημαίνει ότι τα δικαιώματα που πηγάζουν από την κατοχή των ομολόγων δεν δύνανται να διαφέρουν ανάλογα με την κατάσταση εκάστου κατόχου του. Εξάλλου είναι γεγονός ότι υπάρχουν αρκετά φυσικά πρόσωπα που επένδυσαν σε ομόλογα πολλά περισσότερα χρήματα απ' ότι νομικά πρόσωπα. Περαιτέρω, επικαλείται το επιχείρημα της Ελληνικής Κυβέρνησης ότι σε περίπτωση που θα εξαιρούνταν μία συγκεκριμένη κατηγορία τότε θα υπήρχε άμεσος κίνδυνος ματαίωσης της διαδικασίας αναδιάρθρωσης δεδομένης της πρόκλησης μαζικής μεταφοράς των ομολόγων στις εξαιρούμενες κατηγορίες. Τέλος έλαβε υπόψη την ανάγκη της άμεσης διεξαγωγής και ενέργειας της όλης διαδικασίας.

Κατόπιν των ανωτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν παραβιάστηκε, σε συνδυασμό με το άρθρο 1 ΠΠΠ, το άρθρο 14 της ΕΣΔΑ που καθιερώνει την απαγόρευση των διακρίσεων στο πεδίο εφαρμογής των ουσιαστικών κανόνων της Σύμβασης.

### *Γ. Κριτική αποτίμηση*

Το ΕΔΔΑ με την ως άνω απόφασή του, η οποία δεν είναι οριστική<sup>173</sup> ακολουθεί την μέχρι πρότινος νομολογία του, σύμφωνα με την οποία «αναγνωρίζει στα κράτη σημαντικά περιθώρια επέμβασης σε υφιστάμενα περιουσιακά δικαιώματα, εφόσον τούτο

---

<sup>173</sup> . Θα καταστεί οριστική αν εντός τριμήνου από τη δημοσιοποίησή της ουδείς διάδικος δεν ζητήσει την παραπομπή της υπόθεσης ενώπιον του Τμήματος Ευρείας Σύνθεσης του Δικαστηρίου, επικαλούμενος είτε ένα σοβαρό ζήτημα αναφορικά με την ερμηνεία ή την εφαρμογή της Σύμβασης ή του ΠΠΠ είτε ένα σοβαρό ζήτημα γενικής φύσης. Σύμφωνα με το άρθρο 43 της ΕΣΔΑ, αν μια τέτοια αίτηση υποβληθεί στη γραμματεία του Δικαστηρίου, Συμβούλιο απαρτιζόμενο από πέντε δικαστές αυτού του Τμήματος του Δικαστηρίου θα επιληφθεί του παραδεκτού της αίτησης και, σε περίπτωση που η αίτηση κριθεί από το Συμβούλιο παραδεκτή, το Τμήμα Ευρείας Σύνθεσης θα εκδώσει απόφαση επί της υπόθεσης.



δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος , ειδικότερα δε εφόσον επιτυγχάνεται μία εύλογη ισορροπία ανάμεσα στις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος της κοινωνίας και της προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος της ατομικής ιδιοκτησίας (ισορροπία που μπορεί να επιτευχθεί με την παροχή κάποιας εύλογης αποζημίωσης στον θιγόμενο)»<sup>174</sup>.

Ταυτόχρονα, πρέπει να αναφερθεί ότι η ως άνω απόφαση αντιδιαστέλλεται με την πρόσφατη απόφαση Yuriv Lobanov κατά Ρωσίας, 11.04.2011, στην οποία το Δικαστήριο δικαίωσε τον ομολογιούχο που είχε στην κατοχή του εικοσαετή ομόλογα της Σοβιετικής Ένωσης με έτος έκδοσης το 1982, στις υποχρεώσεις των οποίων υπεισήλθε η Ρωσική κυβέρνηση, η οποία και καθυστέρωσε την έκδοση των απαραίτητων εκτελεστικών πράξεων προκειμένου να αποπληρωθούν τα εν λόγω ομόλογα. Συγκεκριμένα έκρινε ότι συντρέχει παραβίαση του άρθρου 1 του ΠΠ της ΕΣΔΑ διότι η κωλυσιεργία της ρωσικής κυβέρνησης ως προς την αποπληρωμή των ομολόγων εμπόδιζε τον αιτούντα να απολαύσει ακώλυτα ένα σημαντικό περιουσιακό δικαίωμα, χωρίς μάλιστα να παρασχεθεί σε αυτόν κάποια αποζημίωση (έστω και εύλογη)<sup>175</sup>. Μάλιστα, το ΕΔΔΑ καταδίκασε τη Ρωσία να καταβάλλει στον αιτούντα ως αποζημίωση την πλήρη αξία των ομολόγων με βάση το άρθρο 41 της ΕΣΔΑ περί δίκαιης ικανοποίησης. Στην ίδια ως άνω κρίση, ήτοι ότι συντρέχει παραβίαση του άρθρου 1 του ΠΠ της ΕΣΔΑ, κατέληξε το ΕΔΔΑ σε μία άλλη συναφή υπόθεση, Andrejevna κατά Ρωσίας (10.4.2012), η οποία αφορούσε πάλι την κωλυσιεργία του Ρωσικού Δημοσίου να αποπληρώσει (σοβιετικά ομόλογα) του 1982.

---

<sup>174</sup> Α. Καραμπατζός, όπ.π. σελ. 413.

<sup>175</sup> Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 48 σκέψη του το Δικαστήριο θα πρέπει να κρίνει αν η αντισυμβατική συμπεριφορά του κράτους δικαιολογείται υπό το φως της αρχής της νομιμότητας, της επιδίωξης ενός σκοπού δημοσίου συμφέροντος και της επίτευξης μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του γενικού συμφέροντος της χώρας και του ατομικού δικαιώματος του αιτούντος να απολαμβάνει ακώλυτα τα περιουσιακά του αγαθά.

## Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Έχει εύλογα υποστηριχθεί ότι βιώνουμε αυτόν τον καιρό «την απόδομηση της αξιακής συνοχής του δικαίου, της εργαλειοποίησής του, του περιορισμού της λειτουργίας του στην αποτύπωση της οικονομικής πραγματικότητας»<sup>176</sup>. Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο, η δικανική κρίση υπόκειται στον κίνδυνο να χαρακτηριστεί ότι εμπεριέχει ή εκφράζει έντονη πολιτική τοποθέτηση ιδίως «κάθε φορά που, σε περιστάσεις κοινωνικοπολιτικά και οικονομικά κρίσιμες, υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας νομοθετήματα με τα οποία υλοποιούνται πολιτικές επιλογές με μείζονα σπουδαιότητα και εμβέλεια και αντίστοιχες συνέπειες»<sup>177</sup>.

Εν προκειμένω, από τις προαναφερθείσες δικαστικές αποφάσεις τόσο σε ελληνικό όσο και σε ευρωπαϊκό δίκαιο διαπιστώνεται ότι ο δικαστής έκρινε επί της νομοθετικής υλοποίησης μίας κρίσιμης πολιτικής απόφασης με τέτοια βαρύτητα για την υπόσταση του ίδιου του Κράτους αλλά και της Ευρωζώνης, αναπτύσσοντας ανατακλαστικά αυτοσυγκράτησης και αυτοπεριορισμού προκειμένου να παραμείνει ο έλεγχος αυτός σε δικανικά πλαίσια <sup>178</sup>.

Ειδικότερα, αναφορικά με την ελληνική διάσταση του ζητήματος, διαπιστώνεται ότι η οικονομική κρίση έχει μεταλλάξει, την ίδια τη διαδικασία και τη φιλοσοφία της θεσμοθετήσεως, η οποία ασκείται «ως βιωματικό γεγονός, ως άσκηση επιβίωσης, ως υπέρτατη έκφραση του δημοσίου συμφέροντος» <sup>179</sup>. Όμως, το γεγονός των εξαιρετικά δυσμενών συνθηκών, ενώ δύναται, ενδεχομένως, να νομιμοποιεί πολιτικές επιλογές θεσμοθέτησης συγκεκριμένων κανόνων δικαίου, δεν νομιμοποιεί την μη τήρηση αξιών και αρχών του Συντάγματος.

Είναι γεγονός ότι το PSI παρουσιάσθηκε ως η μοναδική επιλογή που θα μπορούσε να λάβει η Ελληνική κυβέρνηση κατά την περίοδο εκείνη για την αναδιάρθρωση του δημοσίου χρέους. Δηλαδή, δεν υποστηρίχθηκε κάποια άλλη εναλλακτική λύση ή κάποια άλλα είδους μέτρα για την αναδιάρθρωση του και ως εκ τούτου δεν μπορεί να λεχθεί μετά βεβαιότητας ότι αποτελεί την ορθότερη πολιτικά επιλογή. Πάντως, εκ του αποτελέσματος και ήδη μετά την πάροδο τεσσάρων ετών αποδεικνύεται ότι όχι μόνο το δημόσιο χρέος δεν μειώθηκε αλλά παραμένει στα ίδια υψηλά επίπεδα, καθιστώντας αυτό μη βιώσιμο.

<sup>176</sup> Ν. Μαρκόπουλος, όπ.π. σελ. 2749.

<sup>177</sup> Λ. Καρέλος, «Νομοθετική φύση και υποχρέωση νομοθετικής κύρωσης του μνημονίου (Με αφορφή την 668/20120)», ΝοΒ, τ. 60 τεύχος 10, σελ. 2723.

<sup>178</sup> Βλ. σχετ. Β. Σκουρής – Ε. Βενιζέλος, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Εκδόσεις Άντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1985, σελ. 93-94.

<sup>179</sup> Ν. Μαρκόπουλος, όπ.π. σελ. 2749.

Το ΣτΕ κρίνοντας τη συνταγματικότητα του εν λόγω μέτρου βρέθηκε για ακόμα μία φορά αντιμέτωπο με την ιστορία κατά τρόπο εντονότερο του συνήθους. Τούτο διότι ο δικαστικός έλεγχος είναι εντονότερος σε θέματα του στενού καταλόγου των ατομικών δικαιωμάτων, ενώ πολύ προσεκτικός σε ζητήματα οικονομικής πολιτικής, τα οποία από τη φύση τους συνεπάγονται σταθμίσεις και εκτιμήσεις της πολιτικής εξουσίας. Αυτή όμως η στάση αυτή του Δικαστηρίου δεν συνιστά απουσία ελέγχου, αλλά συναίσθηση ότι λειτουργώντας στο πλαίσιο του Κράτους Δικαίου είναι εγγυητής της τηρήσεως του Συντάγματος και όχι κέντρο λήψεως αποφάσεων. Εξάλλου, όπως το ίδιο έχει κρίνει στην απόφασή του 668/2012 «σε περιπτώσεις παρατεταμένης οικονομικής κρίσης ο κοινός νομοθέτης δύναται να θεσπίσει μέτρα περιστολής δαπανών που συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση των μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού, πλην η δυνατότητα αυτή έχει ως όριο την καθιερούμενη από το άρθρο 4 παρ. 5 του Σ αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη αναλόγως των δυνάμεων εκάστου, καθώς και την καθιερούμενη στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας». Η κρίση δε αυτή έχει τύχει εφαρμογής<sup>180</sup>.

Περαιτέρω, αναφορικά με την ενωσιακή διάσταση του ζητήματος, αποδεικνύεται ότι ο κυρίαρχος τρόπος διαχείρισης της υφιστάμενης κρίσης σε ενωσιακό επίπεδο είναι «ένας τρόπος ενδεικτικός της έλλειψης ουσιαστικής θεσμικής ωρίμανσης του πολιτικού συνεκτικού στοιχείου της Ένωσης και αρθρώνεται στη βάση μία ιδεολογικής κατασκευής που επικαλείται την ύπαρξη μιας κατάστασης ανάγκης. Αυτή δε η κατασκευή με τη σειρά της συγκροτεί το πλαίσιο νομιμοποίησης μιας σχεδόν πλήρους απονεύρωσης των οραματιστικών, αξιακών, πολιτικών και νομικών προτεραιοτήτων της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας»<sup>181</sup>. Η όποια κατάσταση ανάγκης, πολλώ δε μάλλον αν είναι χρονικά απροσδιόριστη και δομικά ασαφής, όπως αυτή που βιώνουμε σήμερα δεν μπορεί να αμβλύνει μία βασική παραδοχή ότι «το ενωσιακό δίκαιο πρέπει να αξιώνει την κανονιστική του πραγμάτωση όχι μόνο σε περίπτωση οικονομικής σταθερότητας, αλλά εξίσου και κατά μείζονα λόγο σε περίοδο οικονομικής κρίσης»<sup>182</sup>.

Το ερώτημα που πλέον έχει έντονα αναδυθεί είναι όχι μόνο αν θέλουμε περισσότερη ή όχι Ένωση, αλλά για το αν θα υπάρχει η Ένωση. Εύλογα υποστηρίζεται ότι για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης είναι αναγκαία η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον τομέα δημοσιονομικής πολιτικής με την πρόβλεψη ενός κοινού ευρωπαϊκού

<sup>180</sup> Απόφασεις 88/2013 Μισθοδικείου, 3354/2013ΟλΣτΕ, 2192/2014 ΟλΣτΕ, 4741/2014 ΟλΣτΕ,

<sup>181</sup> Α. Μεταξάς, «Ευρώπη, Κρίση, Έκτακτη ανάγκη: η ερμηνευτική ευθύνη και οι προκλήσεις για το ευρωπαϊκό δίκαιο. *Quare siletis juristae in munere vestro?*», ΕφημΔΔ 2015, σελ. 226.

<sup>182</sup> *Ibid*, σελ. 235.

προϋπολογισμού, ο οποίος θα άλλαζε ριζικά την ουσία της ΕΕ<sup>183</sup>. Ως εκ τούτου, έχει καταστεί επιτακτική η ανάγκη η Ευρωπαϊκή Ένωση να αποκτήσει μια νέα δυναμική προκειμένου να την καταστήσει ισότιμο παίκτη στη διεθνή σκηνή. Αυτή η δυναμική απαιτεί την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών μέσω δημοκρατικών θεσμών.

Καταληκτικά αξίζει να επισημανθεί ότι κατέστη εμφανής η διαπλοκή των δύο εννόμων τάξεων της εθνικής και της ενωσιακής, καθώς οι θεμελιώσεις παραδοχές της μίας που εναρμονίζονται με τις θεμελιώδεις παραδοχές της άλλης μπορούν να συνδυαστούν προς την κατεύθυνση της αρμονικής συνεργασίας και επίτευξης κοινών στόχων. Ταυτόχρονα, κατέστη εμφανής η αλληλεπίδραση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου με το Δικαστήριο της Ένωσης.

---

<sup>183</sup> Βλ. Ν. Μαραβέγιας «Η οικονομική κρίση: Μια νέα ευκαιρία» στο Δ. Ξενάκης – Θ. Πελαγίδης, *Παρεμβάσεις για την Ευρώπη*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2009, σελ. 178 επ.

## Βιβλιογραφία

- Γ. Αργεΐτης, *Χρεοκοπία και οικονομική κρίση, Αποτυχία και κατάρρευση του ελληνικού μοντέλου καπιταλισμού*, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια 2012
- Β. Βαθρακοκοΐλης, *Ερμηνεία Αστικού Κώδικα κατ' άρθρο Τόμος Β'*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2003
- Τ. Γιαννίτσης, *Η Ελλάδα στην κρίση*, Εκδόσεις Πόλις, 2013
- Π. Γκλαβίνης, *Το Μνημόνιο της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή, διεθνή και ελληνική έννομη τάξη*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010.
- Π. Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 6<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012
- Π. Δ. Δαγτόγλου, *Ατομικά Δικαιώματα*, 4<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012
- Ε. Δικαίος, *Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική στην εποχή των μνημονίων*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012,
- Ν. Καραβίτης, *Δημόσιο Χρέος & Έλλειμμα*, Εκδόσεις ΔΙΟΝΙΚΟΣ, 2008,
- Π. Κονδύλης, *Η παρακμή του Αστικού Πολιτισμού. Από τη μοντέρνα στη μεταμοντέρνα εποχή και από τον φιλελευθερισμό στη μαζική δημοκρατία*, Εκδόσεις Θεμέλιο 2007
- Ξ. Κοντιάδης, *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, Αντ.Σάκκουλας, 1997
- Ν. Μπάρμπας, *Τα Δημόσια Δάνεια του Κράτους – Νομική Προσέγγιση*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 1996
- Ι. Μανωλόπουλος, *Το «επαχθές» χρέος της Ελλάδας*, Εκδόσεις Μελάι 2012
- Μ. Μαργαρίτης – Α. Μαργαρίτη, *Επίτομη Ερμηνεία Αστικού Κώδικα και ΕισΝΑΚ*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2016
- Γ. Μάτσος, «Δημοσιονομικές και συνταγματικές πτυχές της υπαγωγής των δανείων του κράτους σε αλλοδαπό δικαιο», ΕφΔΔ 2012
- Δ. Ξενάκης – Θ. Πελαγίδης, *Παρεμβάσεις για την Ευρώπη*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2009
- Ε. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2013
- Β. Σκουρής – Ε. Βενιζέλος, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, Εκδόσεις Άντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1985
- Λ. Σισιλιανός, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου Ερμηνεία κατ' άρθρον*, Νομική Βιβλιοθήκη 2013

- Κ. Στεφάνου, *Το Νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2015
- Χ. Ταγαράς – Μ. Μενγκ – Παπαντώνη, *Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ εσωτερική αγορά*, Νομική Βιβλιοθήκη, 3<sup>η</sup> Έκδοση, 2013
- Τιμητικός Τόμος Σπυρίδωνος Βλ. Βρέλλη- Σε αναζήτηση της Δικαιοσύνης, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014
- ΧΑΡΙΣΤΗΡΙΟΝ, ΣΥΜΜΕΙΚΤΑ προς τιμήν Ιωάννη Κ. Δρυλλεράκη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015
- D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Publishers, New York, 2012
- N. Nugent, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Ιστορία Θεσμολογικές*, επιμ. Μ. Μενδρινού, Εκδόσεις Σαββάλας 2012,
- George Christodoulakis, *Making Risks in the European Periphery Debt Crisis*, 2015

#### **Αρθρογραφία – Μελέτες**

- Γ. Αγαπητός, «Το PSI μειώνει το χρέος αλλά αυξάνει την ανεργία», ΔΕΝ, 1601 (2012)
- Α. Αργυρός, Σχολιασμός της 1116/2014 ΟλΣΤΕ, ΝοΒ 62
- Α. Γέροντας «Η προστασία της περιουσίας κατά την νομολογία του ΕΔΔΑ – πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις, ΝοΒ 57
- Π. Γκλαβίνης, «Τα όρια του συνταγματικού πατριωτισμού και η διεθνής ανάγνωση του μνημονίου», ΝοΒ 60
- Π. Γκόγκας, «Πώς δημιουργήθηκε το ελληνικό δημόσιο χρέος», Ιστορικά Θέματα, [http://www.istorikathemata.com/2010/06/blog-post\\_21.html](http://www.istorikathemata.com/2010/06/blog-post_21.html) (ημ/νια πρόσβασης 6.11.2016)
- Α. Δημητρόπουλος, «Σύνταγμα και μνημονιακός καθορισμός της κυβερνητικής πολιτικής», ΕΔΔΔ 2014
- Ι. Δρόσος, «Το Μνημόνιο ως σημείο στροφής του πολιτεύματος», *The Book's journal*, Απρίλιος 2011
- Ι. Δρόσος, «Ζητήματα Συνταγματικής Οργάνωσης, Δικαστικής Προστασίας και Δημοκρατίας», ΘΠΔΔ 2012
- Ι. Δρόσος, «Συνταγματικός Λόγος και οικονομική κρίση», ΕφημΔΔ 2001
- Β.Ν. Ηλιοπούλου, «Ο λειτουργικός ρόλος της αρχής της αναλογικότητας στο πεδίο του δημοσίου δικαίου» ΔΦορΝ 2011

- Α. Καϊδατζής, Παρατηρήσεις στην υπ' αριθμ. 1116/2014 απόφαση ΟλΣτΕ, Αρμενόπουλος 2014
- Π. Καλαμπούκα – Γιαννοπούλου «Η προστασία του επενδυτή – καταναλωτή από την εφαρμογή του PSI», ΔΕΕ 2012
- Δ. Καμαράς «Το χρονικό της διόγκωσης του ελληνικούς χρέους», Καθημερινή, <http://www.kathimerini.gr/236892/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/to-xroniko-diogkwshtoy-dhmosioy-xreoys-1980-2005> (ημ/νια πρόσβασης 6.11.2016)
- Λ. Καρέλος, «Νομοθετική φύση και υποχρέωση νομοθετικής κύρωσης του μνημονίου (Με αφορφή την 668/20120)», ΝοΒ, τ. 60
- Ι. Λιναρίτης, «Ζητήματα από την αντικατάσταση των άυλων ομολογιακών τίτλων του Δημοσίου παρατηρήσεις στις αποφάσεις ΣτΕΟΛ 1116 & 1117/2014», ΧρηΔικ 2014
- Ν. Μαρκόπουλος, «Οικονομία, Πολιτική και Δίκαιο στο καιρό της Ευρωπαϊκής κρίσης χρέους. Από τον χαμένο... στον ξανακερδισμένο χρόνο; (Du Temps perdu... au temps retrouve?)», ΝοΒ τ. 60
- Εμ. Μαστρομανώλης, «Οίκοι Αξιολόγησης Ιδιωτικού Χρέους. Οικονομικοί Λειτουργία και πρόσφατη ρύθμιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής» ΧρηΔικ. 2013
- Α. Μεταξάς, «Ευρώπη, Κρίση, Έκτακτη ανάγκη: η ερμηνευτική ευθύνη και οι προκλήσεις για το ευρωπαϊκό δίκαιο. Quare siletis juristae in munere vestro?», ΕφημΔΔ 2015
- Α. Μήτσου, «Σκέψεις με αφορμή στις αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1116 και 1117/2014) αναφορικά με τη νομιμότητα της διαδικασίας 'Συμμετοχής του Ιδιωτικού Τομέα' ('PSI') στην απομείωση του ελληνικού δημοσίου χρέους», ΔΕΕ 2014
- Σ. Μιχαλόπουλος, «PSI και ρήτρες συλλογικής δράσης», ΔΕΕ 2016,
- Μαρία Λούλη, «Συνταγματικό Χρονικό», ΕΔΔΔ 2014
- Α. Μπώλος *Παρατηρήσεις ΔικΕΕ συνεκδίκαση υποθέσεων C-226/2013, C-245/2013, C-247/2013, C-578/2013 απόφαση της 11.6.2015 Ελληνικά Ομόλογα*, ΔΕΕ 2015
- Σ. Ορφανουδάκη/Β. Κόκοτα, «Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στην ελληνική και κοινοτική έννομη τάξη: συγκλίσεις και αποκλίσεις, ΕΕυρΔ 2007
- Γ. Παυλίδης, «ΟΙ Ρήτρες Συλλογικής Δράσης στις κρατικές ομολογιακές εκδόσεις», ΔΕΕ 2010

- Μ. Περάκης, «Παρουσίαση και σχολιασμός της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση Pringle (C-370/12) σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας», ΝοΒ τ. 61
- Π. Πικραμμένος, «Δημόσιο Δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας», ΘΠΔΔ, 2012
- Β. Τουντόπουλος, «Η παράλειψη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ κατ' άρθρο 234 (177) ΣυνθΕΚ υπό το πρίσμα του άρθρου 6 ΕΣΔΑ», ΔτΑ 2000
- Β. Χρήστου, «Αναδιάρθρωση του δημοσίου χρέους», ΔτΑ 2013
- Κ. Χώλιου, «Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, ΕΔΔΔΔ 2012
- L.C. Buchheit/J.S. Pam, «The hunt for pari passu (Part I)», International Financial Law Review, Febr. 2004
- L.C. Buchheit/J.S. Pam, «The Pari Passu Clause in Sovereign Debt Instruments», Emory Law Journal , 2004
- L.C. Buchheit/G. Mitu Gulati, «Greek Debt:The Endgame Scenarios», Duke University – School of Law April 18, 2011
- Sean Hagan, Hush Bredenkamp, Robert Sheehy, *Sovereign Debt Restructuring – Recent Developments and Implications for the Fund’s Legal and Policy Framework*, IMF Staff Paper, 2013
- J. Zettelmeyer, C. Trebesh, and M. Gulati, Greek Debt Restructuring: An autopsy, WP Series, Αύγουστος 2013
- Pari Passu Clauses Working Group, «Analysis of the role, use and meaning of pari passu clauses in sovereign debt obligations as a matter of English Law», Financial Markets Law Comitee, 2005, Issue 79

#### Ιστοσελίδες

- <http://www.pdma.gr>
- <http://www.europarl.europa.eu>
- <http://www.esm.europa.eu>
- <http://papers.ssrn.com>
- <https://www.prevedourou.gr>
- [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance)
- [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability\\_growth\\_pact.html?locale=el](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=el)
- <https://eclass.aueb.gr>
- <http://www.enet.gr>



- [www.naftemporiki.gr](http://www.naftemporiki.gr),
- [www.capital.gr](http://www.capital.gr)
- <http://www.istorikathemata.com>
- <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>