

Χρήστος Βλ. Γκόρτσος, The Single Supervisory Mechanism (SSM) - Legal Aspects of the first pillar of the European Banking Union, 2015, σελ. 432, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Η νέα, επίκαιρη μελέτη του Καθηγητή Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού δικαίου της Νομικής Σχολής Αθηνών και Γενικού Γραμματέα της Ένωσης Ελληνικών Τραπεζών και Χρήστου Γκόρτσου, η οποία δημοσιεύθηκε από τη Νομική Βιβλιοθήκη σε συνεργασία με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Δημοσίου Δικαίου (EPLO), αποτελεί την πρώτη ολοκληρωμένη παρουσίαση, τόσο στην ελληνική όσο και στη ευρωπαϊκή βιβλιογραφία, του θεσμικού και του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (Single Supervisory Mechanism-SSM), ο οποίος αποτελεί τον πρώτο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης που τέθηκε σε ισχύ τη 4η Νοεμβρίου 2014.

Στη πρώτη από τις συνολικά επτά ενότητες της μελέτης, παρουσιάζεται συνοπτικά το θεσμικό και το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης. Στο πρώτο μέρος της ενότητας καταγράφεται «το χρονικό» της ευρωπαϊκής τραπεζικής ενοποίησης και αναλύεται η αντίδραση των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών αρχών και θεσμών στη πρόσφατη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση, η οποία οδήγησε στη συνολική αναμόρφωση του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού κλάδου τόσο σε θεσμικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ουσιαστικού δικαίου με τη υιοθέτηση ενός «κοινού εγχειρίδιου κανόνων» (single rulebook) για όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Περαιτέρω, αναφέρονται οι πρωτοβουλίες που ελήφθησαν σε επίπεδο Ευρωζώνης, ως αντίδραση στη κρίση χρέους ορισμένων κρατών της ευρωπαϊκής περιφέρειας, για τη βελτίωση και ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, μια εκ των οποίων είναι η υλοποίηση της Τραπεζικής Ένωσης των κρατών της ευρωζώνης και των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία αν και δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ, επιθυμούν να συμμετάσχουν. Στο δεύτερο μέρος της ενότητας παρουσιάζονται οι επιμέρους τρεις πυλώνες που συνθέτουν την Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση και συγκεκριμένα ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, ο Ενιαίος Μηχανισμός Διευθέτησης (Single Resolution Mechanism-SRM) με το υπερεθνικό ταμείο για την κάλυψη των χρηματοδοτικών κενών (Single Resolution Fund-SRF) και το υπερεθνικό σύστημα εγγύησης των τραπεζικών καταθέσεων. Η ενότητα ολοκληρώνεται με την υποβολή ορισμένων εύστοχων παρατηρήσεων από τον συγγραφέα ως προς τους πυλώνες που

θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση. Ιδίως θίγεται το ζήτημα της άμεσης ανακεφαλαιοποίησης των πιστωτικών ιδρυμάτων από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (European Stability Mechanism) και τονίζεται η ανάγκη εναρμόνισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο των κανόνων που αφορούν την εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων. Τέλος, γίνεται αναφορά στο εκκρεμές ζήτημα, το οποίο έχει διχάσει ακαδημαϊκούς και τραπεζικούς κύκλους, κατά πόσο η ΕΚΤ θα μπορούσε να αναλάβει άμεσα τον ρόλο του τελικού αναχρηματοδοτικού δανειστή (lender of last resort), μετά την ανάθεση σε αυτήν ειδικών καθηκόντων (μικρο-) προληπτικής εποπτείας, για τα πιστωτικά ιδρύματα που τελούν υπό την άμεση εποπτεία της ή αν θα συνεχίσουν να λειτουργούν στο ρόλο αυτό οι εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της ευρωζώνης στο πλαίσιο του Παροχής Έκτακτης Ενίσχυσης σε Ρευστότητα (Emergency Liquidity Assistance), γνωστού με το ακρωνύμιο ELA.

Στη δεύτερη ενότητα, αναλύεται συστηματικά το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη θέσπιση και λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και οριοθετούνται οι επιδιωκόμενοι στόχοι της δράσης του.

Στην τρίτη ενότητα, παρουσιάζεται το σύστημα της τραπεζικής εποπτείας που καθιερώνει ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, το οποίο αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τις εθνικές αρμόδιες τραπεζικές αρχές των συμμετεχόντων κρατών. Αναλύεται το πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού βάσει του οποίου η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ανέλαβε την άμεση εποπτεία των συστημικά σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων, χρηματοδοτικών εταιρειών συμμετοχών, μεικτών χρηματοοικονομικών εταιρειών συμμετοχών καθώς και υποκαταστημάτων πιστωτικών ιδρυμάτων που λειτουργούν στην επικράτεια συμμετεχόντων κρατών αν και εδρεύουν σε κράτος που δεν μετέχει στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό. Παρατίθενται σε εύχρηστους πίνακες τα κριτήρια που έχουν τεθεί προκειμένου να αποφασισθεί από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα εάν πληρείται ή όχι η ιδιότητα του σημαντικού για μια εποπτευόμενη οντότητα και διευκρινίζεται όσον αφορά τις εποπτευόμενες οντότητες που δεν κρίθηκαν συστημικά "επικίνδυνες" για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα του κράτους που εδρεύουν ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης ότι παραμένουν ως λιγότερο σημαντικές υπό την άμεση εποπτεία των Εθνικών Αρμόδιων Τραπεζικών Αρχών, υπό τις γενικές οδηγίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και υπό την επιφύλαξη ότι οποτεδήποτε η τελευταία μπορεί να τις θέσει υπό τον άμεσο έλεγχο της. Περαιτέρω, εμφατικά

τονίζεται η καθιέρωση των σινικών τειχών (chinese walls) εντός της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, αναγκαίο στοιχείο για τη διασφάλιση του κύρους της τελευταίας ως θεσμικού ενωσιακού οργάνου που μέχρι πρότινος ασκούσε κατά παράδοση και κατά κύριο λόγο τη νομισματική πολιτική της Ευρωζώνης.

Στην τέταρτη ενότητα, αναλύονται τα μακρο- και μικροπροληπτικά εποπτικά καθήκοντα που ανατέθηκαν στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στο πλαίσιο του νεοσύστατου Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, παρουσιάζεται η συμβολή της εποπτικής αρχής στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και εξετάζονται τα επιμέρους θέματα συνεργασίας που αναπτύσσει η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα με τις Εθνικές Αρμόδιες Τραπεζικές Αρχές των συμμετεχόντων κρατών ως προς τον τρόπο άσκησης της εποπτείας των σημαντικών και των λιγότερων σημαντικών οντοτήτων και περιγράφεται ο τρόπος άσκησης εποπτείας με διασυννοριακή συνεργασία ως προς τις εποπτευόμενες οντότητες που δραστηριοποιούνται διεθνώς.

Στην πέμπτη ενότητα, παρουσιάζεται το ευρύ πλέγμα των εποπτικών εξουσιών που ανατέθηκαν στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, τις οποίες ασκούσαν πριν τη θέσπιση του οι εθνικές αρμόδιες τραπεζικές αρχές. Αναλύονται οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες της εποπτικής Αρχής, οι εξουσίες διερεύνησης που περιλαμβάνουν αιτήματα παροχής πληροφοριών, διεξαγωγή γενικών ερευνών και επιτόπιων επιθεωρήσεων καθώς και οι ειδικές εποπτικές εξουσίες της όπως η χορήγηση/ανάκληση άδειας λειτουργίας των εποπτευόμενων οντοτήτων. Παράλληλα, εξετάζεται η εξουσία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας να επιβάλλει, ως έσχατο μέτρο, διοικητικές κυρώσεις απευθείας στις άμεσα εποπτευόμενες οντότητες σε περίπτωση που διαπιστώσει παράβαση των ευρωπαϊκών κανονιστικών απαιτήσεων του χρηματοπιστωτικού δικαίου.

Στην έκτη ενότητα παρουσιάζονται τα βασικά όργανα που λαμβάνουν μέρος στην εποπτική διαδικασία στο πλαίσιο του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, αναλύονται τα στάδια λήψης μιας εποπτικής απόφασης, διερευνάται διεξοδικά το πολύπλοκο ζήτημα της επιβολής κυρώσεων στις εποπτευόμενες οντότητες λόγω παραβάσεων του ευρωπαϊκού κανονιστικού πλαισίου του χρηματοπιστωτικού δικαίου, εξετάζονται ειδικότερα θέματα συνεργασίας με τις εθνικές αρμόδιες τραπεζικές αρχές ως προς τον επιμερισμό των εξουσιών εκτέλεσης και επιβολής των κυρώσεων και υπογραμμίζονται οι βασικές αρχές και οι διαδικαστικές εγγυήσεις που διέπουν τη δράση των οργάνων κατά την εποπτική διαδικασία. Περαιτέρω, γίνεται

ιδιαίτερη μνεία στη θεσμική, λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία που διέπει τα όργανα κατά την άσκηση των εποπτικών καθηκόντων τους και υπογραμμίζεται η υποχρέωση δημοκρατικής λογοδοσίας της εποπτικής Αρχής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στα επιμέρους εθνικά κοινοβούλια των συμμετεχόντων κρατών.

Στην έβδομη και τελευταία ενότητα, ο συγγραφέας, ασκώντας συνολική κριτική στη νέα τάξη πραγμάτων του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού κλάδου, υπερθεματίζει τα πλεονεκτήματα της τραπεζικής ενοποίησης και εκφράζει επιφυλάξεις ιδίως ως προς τον κίνδυνο της υπερβολικής ρύθμισης, το οποίο ενδέχεται μελλοντικά να οδηγήσει τις εποπτευόμενες οντότητες στην αναζήτηση κρατών εκτός Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού που διέπονται από λιγότερο "απαιτητικά" κανονιστικά πλαίσια άσκησης τραπεζικών δραστηριοτήτων ("regulatory arbitrage"). Επίσης, εμφατικά τονίζεται ο κίνδυνος της πολιτικής αμφισβήτησης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ως θεσμικού οργάνου που ασκεί την νομισματική πολιτική σε περίπτωση που περιπέσει σε κατάσταση αφερεγγυότητας μια εκ των άμεσα εποπτευόμενων από αυτήν οντοτήτων.

Η εμπειριστατωμένη μελέτη συνοδεύεται από εύχρηστους πίνακες και περιλαμβάνει εκτενέστατες βιβλιογραφικές αναφορές που επιτρέπουν περαιτέρω έρευνα. Ο συγγραφέας προσφέρει ένα ακόμα εγχειρίδιο τραπεζικού δικαίου χρήσιμο για κάθε φοιτητή, ακαδημαϊκό και τραπεζικό που θέλει να είναι ενήμερος για τις καταγιστικές εξελίξεις στο χώρο του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου.

Ιωάννα Φ.Δημητρακάκη, Δικηγόρος , LL.M in Banking and Financial Law