ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
REVUE HELLÉNIQUE DE DROIT EUROPÉEN
HELLENIC REVIEW OF EUROPEAN LAW

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ

ΙΔΙΟΚΤΗΤΕΣ: ΚΕΝΤΡΟ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Ικάρων 1, 551 02 Καλαμαριά - Θεσσαλονίκη

ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

26ης Οκτωβρίου 3, 546 26 Θεσσαλονίκη

ΕΚΔΟΤΕΣ: Ομ. Καθηγ. ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ - ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΥ, Διευθύντρια ΚΔΕΟΔ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΦΙΝΟΚΑΛΙΩΤΗΣ, Πρόεδρος ΔΣΘ

ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ: Ομ. Καθηγ. ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΣΚΟΥΡΗΣ, Πρόεδρος Δ.Σ. ΚΔΕΟΔ, πρώην Πρόεδρος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2003-2015)

ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΣΗΣ: Γ.Σ. ΗΛΙΑΔΗΣ (Μεσολογγίου 21, 553 37 Τριανδρία - Θεσσαλονίκη)

REVUE JURIDIQUE TRIMESTRIELLE

PROPRIÉTAIRES: CENTRE DE DROIT ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

rue Ikaron 1, 551 02 Kalamaria - Thessalonique

LE BARREAU DE THESSALONIKI

rue 26 Octobre 3, 546 26 Thessalonique

ÉDITEURS: Emer. Prof. CHRISTINA DELIYANNI - DIMITRAKOU, Directrice du CIEEL

DIMITRIOS FINOKALIOTIS, Président du Barreau de Thessalonique

DIRECTEUR: Emer. Prof. VASSILIOS SKOURIS, Président du conseil d'administration du CIEEL, ancien Président de la CJUE (2003-2015)

IMPRIMÉRIE: G.S. ILIADIS (Mesologiou 21, 553 37 Triandria - Thessalonique)

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
REVUE HELLÉNIQUE DE DROIT EUROPÉEN
HELLENIC REVIEW OF EUROPEAN LAW

ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ: Β. ΤΖΩΡΤΖΗ

Κείμενα για δημοσίευση και βιβλία για παρουσίαση ή βιβλιοκρισίες αποστέλλονται στην υπεύθυνη σύνταξης κα ΒΙΡΓΙΝΙΑ ΤΖΩΡΤΖΗ, Επίκ. Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΔΠΘ, Γραμματέα ΚΔΕΟΔ, Δικηγόρο (hreltzortzi@gmail.com) - τηλ.: 2310 486 937

ΕΛΛΗΝΙΚΗ
ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

Σελιδοποίηση: Γ.Σ. ΗΛΙΑΔΗΣ (Μεσολογγίου 21, 553 37 Τριανδρία - Θεσσαλονίκη, Τηλ. 2310 925768)
© 2025 Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
REVUE HELLÉNIQUE DE DROIT EUROPÉEN
HELLENIC REVIEW OF EUROPEAN LAW

SECRÉTARIAT: V. TZORTZI

Les textes à publier ainsi que les livres pour présentation ou compte-rendu doivent être envoyés à Mme V. TZORTZI, Professeure Assistante de la Faculté de Droit de l'Université Démocrite de Thrace, Secrétaire du CIEEL, Avocat, responsable pour la rédaction (hreltzortzi@gmail.com) – tel.: 2310 486 937

Acheré d'imprimer sur les presses de G.S. ILIADIS (Mesologiou 21, 553 37 Triandria - Thessalonique, Tél. 2310 925768)
© 2025, Centre de Droit Économique International et Européen

Κέντρο για τον Ευρωπαϊκό Νομικό Πολιτισμό (ΚΕΝοΠ)

Το Κέντρο για τον Ευρωπαϊκό Νομικό Πολιτισμό (ΚΕΝοΠ) αποτελεί μονάδα του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης (Α.Π.Θ.), ελεγχόμενη από τη Σύγκλητο. Είναι συνδεδεμένο λειτουργικά με τη Νομική Σχολή του Α.Π.Θ. και στεγάζεται σε χώρο που του έχει παραχωρηθεί στο Κτίριο της Σχολής. Διοικείται από επταμελές Διοικητικό Συμβούλιο και επικουρείται, σε ό,τι αφορά την επιστημονική και λοιπή δράση του, από πολυμελές, διεπιστημονικά συγκροτημένο, Επιστημονικό Συμβούλιο.

Το ΚΕΝοΠ έχει ως στόχο την ανάδειξη του κοινού ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού, που αποτελεί το θεμέλιο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και την αξιοποίησή του για τη διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η αποστολή του Κέντρου εστιάζει στην προαγωγή της επιστημονικής έρευνας, της διδασκαλίας και του διαλόγου γύρω από τον ευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό, επιδιώκοντας παράλληλα την καλλιέργεια στενών δεσμών με τη διεθνή ακαδημαϊκή κοινότητα. Το όραμά του βασίζεται στην ιδέα ότι το δίκαιο δεν είναι απλώς ένα σύνολο κανόνων, αλλά ένα ζωντανό πολιτισμικό προϊόν που εξελίσσεται και διαμορφώνει την ταυτότητα της σύγχρονης Ευρώπης. Μέσα από τη δράση του, το ΚΕΝοΠ επιδιώκει να λειτουργήσει ως γέφυρα μεταξύ της θεωρίας και της πράξης, ενισχύοντας την εξωστρέφεια του ΑΠΘ και προσφέροντας εξειδικευμένη γνώση σε επίκαιρα νομικά ζητήματα.

Σε αυτό ακριβώς το πλαίσιο εντάσσεται οργανικά το 1ο Συνέδριο Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών, το οποίο συνδιοργάνωσε το ΚΕΝοΠ με το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (ΚΔΕΟΔ) τον Μάιο του 2025. Η επιλογή της θεματολογίας και η στόχευση του συνεδρίου αντανακλούν πλήρως τους στρατηγικούς σκοπούς του Κέντρου. Καταρχάς, η ίδια η φύση του συνεδρίου ως βήμα για «Νέους Επιστήμονες» υπηρετεί τη δέσμευση του ΚΕΝοΠ για την υποστήριξη της νέας γενιάς ερευνητών και την καλλιέργεια της ερευνητικής αριστείας στον τομέα των Ευρωπαϊκών Σπουδών. Επιπλέον, η ατζέντα του συνεδρίου καλύπτει ένα εντυπωσιακό εύρος ζητημάτων που βρίσκονται στην καρδιά του ευρωπαϊκού νομικού γίγνεσθαι, από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και την επιρροή της ΕΣΔΑ στην εθνική έννομη τάξη, μέχρι τις σύγχρονες εξελίξεις στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των κρατικών ενισχύσεων.

Η συνάφεια του συνεδρίου με τους σκοπούς του ΚΕΝοΠ γίνεται ακόμη πιο εμφανής μέσα από την ανάλυση των θεσμικών ζητημάτων του δικαίου της Ε.Ε., των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης, αλλά και της επίδρασης του ευρωπαϊκού δικαίου σε παραδοσιακούς κλάδους όπως το αστικό, το δικονομικό και το εργατικό δίκαιο. Ιδιαίτερη σημασία έχει η ενότητα για τις νέες τεχνολογίες, η οποία καταδεικνύει την πρόθεση του Κέντρου να παραμένει στην αιχμή των εξελίξεων, μελετώντας πώς ο νομικός πολιτισμός μετασχηματίζεται στην ψηφιακή εποχή. Η διοργάνωση αυτή εντάσσεται στην αποστολή του ΚΕΝοΠ, συνδυάζοντας την επιστημονική εξειδίκευση με τη διεπιστημονική συνεργασία, φιλοδοξώντας να προσφέρει μια σφαιρική εικόνα των προκλήσεων που καλείται να αντιμετωπίσει το σύγχρονο ευρωπαϊκό δίκαιο.

Η Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (ΕΕΕυρΔ) είναι νομικό περιοδικό ανοιχτής πρόσβασης, που εκδίδεται τριμηνιαίως, σε αποκλειστικά πλέον ηλεκτρονική μορφή (https://eeeurd.gr/), από το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (ΚΔΕΟΔ) και τον Δικηγορικό Σύλλογο Θεσσαλονίκης.

Η ΕΕΕυρΔ πρωτοεκδόθηκε το 1981 από τον αείμνηστο Καθηγητή Δημήτριο Ευρυγένη, ο οποίος διετέλεσε Διευθυντής της για την περίοδο 1981-1985. Διευθυντής του περιοδικού διετέλεσε επίσης, από το 1986 μέχρι το 1999, και ο αείμνηστος Καθηγητής Κρατερός Ιωάννου.

Το Δ.Σ. του ΚΔΕΟΔ απαρτίζεται από τους:
Ομ. Καθηγητή Β. ΣΚΟΥΡΗ, Πρόεδρο Δ.Σ.
Ομ. Καθηγήτρια Χρ. ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ - ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΥ, Διευθύντρια του ΚΔΕΟΔ
Δ. ΦΙΝΟΚΑΛΙΩΤΗ, εκπρόσωπο του Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης
Κ. ΜΩΡΑΪΤΙΔΗ, εκπρόσωπο του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Θεσσαλονίκης
Ρ. ΣΕΜΕΡΤΖΙΑΝ, εκπρόσωπο του ΥΠΟΙΑΝ

Σ' αυτό το τεύχος συνεργάστηκαν:

Αναστοπούλου Έλλη-Κυριακή, Μεταδιδάκτωρ (Νομική ΕΚΠΑ), Δ.Ν. (Νομική ΕΚΠΑ), LLM (Cantab), ΠΜΣ (Νομική ΕΚΠΑ)

Αντωνιάδου Ελένη, Δ.Ν. Εργατικού Δικαίου, Νομική Σχολή ΑΠΘ

Αρβανίτη Μαρία, Υπ. Διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου στο Université du Luxembourg & Université Paris-Panthéon-Assas, Assistante juriste στο Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ

Βιόπουλος Παναγιώτης, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, LLM University of Cambridge, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου ΑΠΘ, Δικηγόρος ΔΣΘ

Βλάχου Αγγελίνα, Δ.Ν., Νομική Σχολή ΑΠΘ, Δικηγόρος

Γιαννούλης Γρηγόριος Ι., Δικηγόρος, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Υπότροφος ΕΛΙΔΕΚ

Εκμεκτσόγλου Ευάγγελος, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Υπότροφος «Ε. Βασιλακάκη», ΚΔΕΟΔ

Ευθυνόπουλος Κυριάκος, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Ζησιού Αγγελική Κ., Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια Νομικής Σχολής ΔΠΘ, Δικηγόρος, LL.M., PhD

Καράντζιος Γεώργιος Κ., Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Paris II-Panthéon-Assas, Δικηγόρος

Κουρμπέτης Σταύρος, Δικηγόρος, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, LLM, MSc

Κούρτης Ιωάννης Γ.- Στ., Δ.Ν. Ευρωπαϊκού Δικαίου – Δικηγόρος, Εντεταλμένος Διδάσκων Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ

Κουτσουράδης Γεώργιος-Βασίλειος, Υπ. Διδάκτωρ Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου Νομικής Σχολής ΑΠΘ, ΔΜΣ Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου & Δικαίου Διεθνών Συναλλαγών Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Δικηγόρος Θεσσαλονίκης

Κυζάκης Φώτης-Παναγιώτης, Υπ. Διδάκτωρ του Τμήματος Πολιτικών Επιστημών, Σχολή Κοινωνικών και Οικονομικών Επιστημών ΑΠΘ

Κυριαζής Δημήτριος Αρτ., Επ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Διδάκτωρ Νομικής Σχολής Παν/μίου Οξφόρδης

Λαχανά Κωνσταντία-Χριστίνα, Δ.Ν.

Λυπημένου Παναγιώτα, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, LL.M., LL.M., Δικηγόρος

Μουαμελετζή Ευτυχία, Δ.Ν., Διευθύντρια Ερευνών του ΚΔΕΟΔ, Προϊσταμένη της Μονάδας Κρατικών Ενισχύσεων / ΚΔΕΟΔ

Νάιντος Βασίλειος, Δικαστικός λειτουργός στο Συμβούλιο της Επικρατείας, Dr. jur. (LMU München) / Δ.Ν. (ΑΠΘ)

Νικολαΐδου Κατερίνα, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Παπαγιαννοπούλου Λυδία, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Επιστ. Συνεργάτις ΚΔΕΟΔ, Δικηγόρος

Παπαδόπουλος Νικόλαος Α., Δ.Ν. Πανεπιστημίου του Μάαστριχτ, Λέκτορας Ευρωπαϊκής Σχολής Δικαίου και Διακυβέρνησης, EPLO, Εμπειρογνώμων Συμβουλίου της Ευρώπης

Πασχαλίδης Πασχάλης, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτης ΚΔΕΟΔ

Πολυμέρου Αικατερίνη, Υπ. Διδάκτωρ στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Δικηγόρος Αθηνών

Σαπαρδάνη Μαρία, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Επιστ. Συνεργάτις ΚΔΕΟΔ, Δικηγόρος

Στεφανόπουλος Μιχαήλ Ζ., Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Δικηγόρος Θεσσαλονίκης

Τζουμάκα Μαρίτα Α., Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Δικηγόρος

Τσιτσιπά Έλλη, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Επιστ. συνεργάτις Γραφείου Προγραμμάτων, ΚΔΕΟΔ

Φωτιάδου Ελένη Α., Δ.Ν. Νομικής Σχολής ΑΠΘ

ΕΙΔΙΚΟ ΤΕΥΧΟΣ 2025 - Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Δ. Κυριαζής, Ε. Μουαμελετζή 1

ΑΡΘΡΑ

Ι. ΠΡΩΤΗ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Επίκαιρα ζητήματα δικαίου του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (ΧΘΔΕΕ) 3

Ε. Αντωνιάδου

Η προστασία από την απόλυση σύμφωνα με το άρθρο 30 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. 5

Ε. Εκμεκτσόγλου

Η Οδηγία 2000/78/ΕΚ, 25 χρόνια μετά: Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη των ΑμεΑ στις υποθέσεις C-795/19 και C-824/19 και η επιρροή της Διεθνούς Σύμβασης Δικαιωμάτων των ΑμεΑ 17

Μ. Α. Τζουμάκα

Η χρήση φορητών καμερών από την ΕΛΑΣ κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων της υπό το πρίσμα του ΧΘΔΕΕ και της Οδηγίας 2016/680 25

Φ.-Π. Κυζάκης

Η ενίσχυση των ευρωπαϊκών αξιών: μεταλειτουργισμός και ευρωπαϊκά κονδύλια 37

Ε. Τσιτσιπά

Ο ρόλος του άρθρου 47 ΧΘΔΕΕ στη σχέση μεταξύ ενωσιακού και εθνικού δικαίου: Σκέψεις με αφορμή την απόφαση *KL v. X* (C-715/20) 45

ΙΙ. ΔΕΥΤΕΡΗ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Η επιρροή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην εθνική έννομη τάξη 53

Π. Βιόπουλος

Η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ υπό το πρίσμα του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ: μια νέα προσέγγιση 55

Μ. Ζ. Στεφανόπουλος

Επιδράσεις της νομολογίας του ΕΔΔΑ στη δικονομία των διοικητικών διαφορών 61

Κ.-Χ. Λαχανά

(Προ)αποδεικτική ποινική διαδικασία και άρθρο 8 ΕΣΔΑ: Νεότερες νομολογιακές όψεις ενός ομόπνοου αξιακού συγκερασμού 67

Α. Βλάχου

Η προστασία της προσωπικότητας των δημόσιων πολιτικών προσώπων από τη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα: Από τη νομολογία του ΕΔΔΑ στην ΕΣΡ 5/2025 73

III. ΤΡΙΤΗ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Θεσμικά ζητήματα δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εθνικό δίκαιο 77

Ι. Γ.- Στ. Κούρτης

Η χορήγηση της ιθαγένειας κράτους μέλους σε επενδυτές υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου: τα όρια της αρμοδιότητας των κρατών μελών 79

Ε. Α. Φωτιάδου

Το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών - Πρόσφατες εξελίξεις και προοπτικές 89

Μ. Αρβανίτη

Η προσφυγή λόγω παραβάσεως και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης 95

Γ. Κ. Καράντζιος

Από τον «φορμαλισμό» στον «νομικό ρεαλισμό»: Το άρθρο 16 του Συντάγματος υπό νέα ερμηνεία 105

Γ. Ι. Γιαννούλης

Η απόδοση νομικής προσωπικότητας στις θρησκευτικές κοινότητες υπό το πρίσμα του ενωσιακού δίκαιου: Αξιολόγηση των ρυθμίσεων του ν. 4301/2014 μετά και την απόφαση του ΔΕΕ *Γερμανική Εκκλησία Αντβεντιστών Vs Austria*, C-372/21 127

IV. ΤΕΤΑΡΤΗ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Σύγχρονες εξελίξεις στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των κρατικών ενισχύσεων 133

Ε.-Κ. Αναστοπούλου

Πράσινες δημόσιες συμβάσεις: Από το όραμα στην εφαρμογή 135

Κ. Νικολαΐδου

Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας: Νομικό και πολιτικό πλαίσιο για την επιτάχυνση της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης της Ευρώπης - Μια ανάλυση του ενωσιακού και εθνικού πλαισίου, της σχέσης με τις κρατικές ενισχύσεις και των προοπτικών για την Ελλάδα 145

Π. Πασχαλίδης

Κρατικές ενισχύσεις στον κλάδο της υγείας: επίκαιροι προβληματισμοί 151

Κ. Ευθυνόπουλος

Κρατικές Ενισχύσεις και Πράσινη Βιομηχανική Πολιτική: Από το TCTF στο CISAF 159

V. ΠΕΜΠΤΗ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Ζητήματα δικαίου των εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε. 175

Μ. Σαπαρδάνη

Η απόφαση *Achmea* του ΔΕΕ συνιστά πράξη *ultra vires*; Η τελευταία σανίδα σωτηρίας για τους επενδυτές και η οριστική απάντηση του BVerfG 177

Αικ. Πολυμέρου

Ο Κανονισμός για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων (2022/2560) υπό το φως των διεθνών υποχρεώσεων της Ένωσης στο πλαίσιο του ΠΟΕ 185

Λ. Παπαγιαννοπούλου

Η ρύθμιση της παραπληροφόρησης και της προπαγάνδας στο πλαίσιο του Ρωσο-ουκρανικού πολέμου 197

VI. ΕΚΤΗ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Η επιρροή του δικαίου της Ε.Ε. στο αστικό, αστικό δικονομικό και εργατικό δίκαιο 211

Ν. Α. Παπαδόπουλος

Αναζητώντας την Κοινωνική Ευρώπη: Προβληματισμοί με αφορμή την Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς και την πρόσφατη απόφαση-ορόσημο του ΔΕΕ 213

Γ.-Β. Κουτσουράδης

Η τεχνική της προσαρμογής κατ' άρθρον 31 του Ευρωπαϊκού Κληρονομικού Κανονισμού 650/2012 225

VII. ΕΒΔΟΜΗ ΣΥΝΕΔΡΙΑ: Νέες τεχνολογίες και δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης 243

Α. Κ. Ζησιού

Η τεχνολογία Blockchain ως μέσο ενδυνάμωσης των ενεργειακών καταναλωτών και των ενεργειακών κοινοτήτων (στην ευρωπαϊκή και ελληνική έννομη τάξη) 245

Β. Νάιντος

Το δικαίωμα διαγραφής στον Γενικό Κανονισμό για την Προστασία Δεδομένων 257

Σ. Κουρμπέτης

Ο ρόλος των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών εντός του Ευρωπαϊκού Χρηματοπιστωτικού Συστήματος: Διαστάσεις μετά τον Κανονισμό για την Ψηφιακή Ανθεκτικότητα 261

Π. Λυπημένου

Η ανάδειξη της ΕΕ σε εποπτεύουσα αρχή ως προς τη χρήση νέων τεχνολογιών στον τομέα της δίωξης του εγκλήματος 277

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΚΕ	: Αφρική, Καραϊβική, Ειρηνικός
Αρμ	: Αρμενόπουλος
ΑρχΝ	: Αρχείο Νομολογίας
ΓεΔΕΕ	: Γενικό Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (μετονομασία του ΠΕΚ μετά την 01.12.2009)
ΓΣΔΕ	: Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (GATT)
Δ	: Δίκη
ΔΕΕ	: Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (μετονομασία του ΔΕΚ μετά την 01.12.2009)
ΔΕΕτ.	: Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιριών
ΔΕΚ	: Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΝ	: Δελτίο Εργατικής Νομοθεσίας
ΔηΣΚΕ & αγορά	: Δημόσιες Συμβάσεις - Κρατικές Ενισχύσεις & αγορά
ΔιΜΕΕ	: Δίκαιο Μέσων Ενημέρωσης & Επικοινωνίας
ΔιΔικ	: Διοικητική Δίκη
ΔτΑ	: Δικαιώματα του Ανθρώπου (RHDH)
ΔΦΝ	: Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας
ΕΔΔΔΔ	: Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου
Ε.Δ.Κ.Α.	: Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως
ΕΕ	: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΕ	: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕυρΔ	: Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου (RHellDE)
ΕΖΕΣ	: Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών
ΕΕμπΔ	: Επιθεώρηση του Εμπορικού Δικαίου
ΕΕΝ	: Εφημερίς Ελλήνων Νομικών
ΕΕργΔ	: Επιθεώρησις Εργατικού Δικαίου
ΕΕυρΚ	: Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΚ	: Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕλλΔνη	: Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΛΜ	: Ευρωπαϊκή Λογιστική Μονάδα
ΕΝΔ	: Επιθεώρηση Ναυτιλιακού Δικαίου
ΕΟΧ	: Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
Επι.Δ.Ε.	: Επιθεώρηση Δημοσίων Έργων
ΕπισκΕΔ	: Επισκόπηση Εμπορικού Δικαίου
ΕΤρΑξΧρΔ	: Επιθεώρηση Τραπεζικού Αξιογραφικού και Χρηματιστηριακού Δικαίου
ΕυΒ	: Ευρωπαϊκό Βήμα
ΕυρΔΔΑ ή ΕΔΔΑ	: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕυρΕΔΑ ή ΕΕΔΑ	: Ευρωπαϊκή Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕυρΚ	: Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕυρΚοινβ	: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕυρΠολ	: Ευρωπαίων Πολιτεία
ΕυρΣΔΑ ή ΕΣΔΑ	: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφΑΔ	: Εφαρμογές Αστικού Δικαίου
ΕφημΔΔ	: Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΘΠΔΔ	: Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ΚΕΠΑΑ	: Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική για την Άμυνα και την Ασφάλεια
ΚΕΠΠΑ	: Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚριτΕπιθ	: Κριτική Επιθεώρηση Νομικής Θεωρίας και Πράξης
ΝοΒ	: Νομικό Βήμα
ΠΕΚ	: Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΠερΔικ	: Περιβάλλον και Δίκαιο
ΠΛογ	: Ποινικός Λόγος
ΠΝ	: Πειραϊκή Νομολογία
ΠοινΔικ	: Ποινική Δικαιοσύνη
ΠοινΧρ	: Ποινικά Χρονικά
ΠρΠροσχ	: Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως και προσαρμογής των συνθηκών

ΣΛΕΕ : Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΕΕ : Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
Συλλ. : Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΣυλλΥπ : Συλλογή Υπαλληλικών Υποθέσεων
ΣυνθΕΕ : Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνθΕΚ : Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣυνθΕΚΑΕ : Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας
ΣυνθΕΚΑΧ : Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα
ΣυνθΕΟΚ : Συνθήκη Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας
ΤεΣ : Τεύχος εκτός σειράς
ΤοΣ : Σύνταγμα (Το)
Υπερ : Υπεράσπιση
ΦΠΑ : Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΧρηΔικ : Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο
ΧρΙΔ : Χρονικά Ιδιωτικού Δικαίου
AcP : Archiv für civilische Praxis
AFDI : Annuaire Français de Droit International
AJCL : American Journal of Comparative Law (The)
AJDA : Actualité Juridique du Droit Administratif
AJIL : American Journal of International Law
AöR : Archiv des öffentlichen Rechts
ASL : Air and Space Law
BB : Der Betriebs - Berater
CDE : Cahiers de Droit Européen
CJEU : Court of Justice of the European Union
CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne
Clunet : Journal du Droit International (J.D.I.)
C.M.L.R. : Common Market Law Reports
CML Rev. : Common Market Law Review
CommLP : Commercial Law Practitioner
CONSUM.L.J. : Consumer Law Journal
DZWir : Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EA : Europa-Archiv
EBRL : European Business Law Review
ECHR : European Convention on Human Rights
E.C.L.R. : European Competition Law Review
EELR : European Environmental Law Review
E.H.R.L.R. : European Human Rights Law Review
E.H.R.R. : European Human Rights Reports
EIPR : European Intellectual Property Review
EJIL : European Journal of International Law
ELJ : European Law Journal
E.L.Rev. : European Law Review
Elrev./HR : European Law Review / Human Rights Survey
EPL : European Public Law
ERPL : European Review of Private Law-Revue Européenne de Droit Privé - Europäische Zeitschrift für Privatrecht
EStAL : European State Aid Law Quarterly
ETL : European Transport Law - Droit Européen des Transports - Europäisches Transportrecht
EuGRZ : Europäische Grundrechte - Zeitschrift
EuR : Europarecht
EuZW : Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS : Europäische Wirtschafts - und Steuerrecht
GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (ΓΣΔΕ)
GATS : General Agreement on Trade Services
GCEU : General Court of the European Union
GRUR Int. : Gewerblicher Rechtschutz und Urheberrecht - Internationaler Teil
HRLJ : Human Rights Law Journal

HRQ : Human Rights Quarterly
ICLQ : International and Comparative Law Quarterly (The)
IIC : International Review of Industrial Property and Copyright Law
I.L.M. : International Legal Materials
IPRax : Praxis des Internationalen Privat - und Verfahrensrechts
JCMS : Journal of Common Market Studies
J.D.I. : Journal du Droit International (Clunet)
JT : Journal des Tribunaux
JT-DE : Journal des Tribunaux - Droit Européen
JWT : Journal of World Trade
JZ : Juristen Zeitung
LIEI : Legal Issues of European Integration
MJ : Maastricht Journal of European und Comparative Law
MLR : Modern Law Review (The)
NJW : Neue Juristische Wochenschrift
NQHR : Netherlands Quarterly of Human Rights
NVWZ : Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PPLR : Public Procurement Law Review
RabelsZ : Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
R.A.E. : Revue des Affaires Européennes
RCADI : Recueil des Cours de l' Académie de Droit International de La Haye
RCC : Revue de la Concurrence et de la Consommation - Droit et Marchés
R.D.P. : Revue du droit public
RDUE : Revue du Droit de l'Union Européenne (ως το 1999 Revue du Marché Unique Européen - RMUE)
RECIEL : Revue of European Community and International Environmental Law - Access to Environmental Information
REDC : Revue Européenne de Droit de la Consommation
Rev.inst.eur. : Revista de instituciones europeas
Rev.trim.dr.h. : Revue trimestrielle des droits de l' homme
RFDA : Revue Française de Droit Administratif
RFDC : Revue Française de Droit Constitutionnel
RGDIP : Revue Générale de Droit International Public
RHDH : Revue Hellénique de Droits de l' Homme (ΔτΑ)
RHDI : Revue Hellénique de Droit International
RHellDE : Revue Hellénique de Droit Européen (ΕΕΕυρΔ)
RIDPC : Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario
Riv.dir.eur. : Rivista di diritto europeo
RIW : Recht der Internationalen Wirtschaft
RMC : Revue du Marché Commun (από το 1991 Revue du Marché Commun et de l' Union Européenne - RMCUE)
RMCUE : Revue du Marché Commun et de l' Union Européenne από το 1991 (ως το 1990 Revue du Marché Commun - RMC)
RMUE : Revue du Marché Unique Européen (από το 2000 Revue du Droit de l' Union Européenne- RDUE)
RTDeur. : Revue Trimestrielle de Droit Européen
RUDH : Revue Universelle des Droits de l' Homme
TRIPS : Trade Related Intellectual Property Rights
TUE : Tribunal de l'Union Européenne
WRP : Wettbewerb in Recht und Praxis
WuW : Wirtschaft und Wettbewerb
YBEL : Yearbook of European Law
ZEuP : Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZEuS : Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfRV : Zeitschrift für Rechtsvergleichung - Internationales Privatrecht und Europarecht
ZHR : Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZSE : Zeitschrift für Staats - und Europawissenschaften
ZVgIRWiss : Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

Υπόδειγμα παραπομπής στην Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου: ΕΕΕυρΔ, 1981, σ. 259, HREL, 1981, p. 259, RHellDE, 1981, p. 259

Πρόλογος

Με ιδιαίτερη ικανοποίηση παραδίδουμε στο νομικό και ευρύτερα επιστημονικό κοινό τον παρόντα συλλογικό τόμο, ο οποίος αποτελεί τον ώριμο καρπό των εργασιών του 1ου Συνεδρίου Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών. Η έκδοση αυτή δεν συνιστά μια απλή παράθεση πρακτικών, αλλά μια δυναμική και συστηματική καταγραφή του προβληματισμού γύρω από τις πολυεπίπεδες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η σύγχρονη ευρωπαϊκή έννομη τάξη.

Στη βάση της πρωτότυπης ιδέας του Καθηγητή της Νομικής Σχολής ΑΠΘ και Προέδρου του Δ.Σ. του ΚΕΝοΠ, κ. Ιωσήφ Κτενίδη, να δοθεί βήμα αποκλειστικά σε νέους επιστήμονες του χώρου του Ευρωπαϊκού Δικαίου και των Ευρωπαϊκών Σπουδών, εγκαινιάσθηκε μια στενή και οργανική συνεργασία μεταξύ δύο φορέων που υπηρετούν κατ' εξοχήν τα εν λόγω αντικείμενα, του Κέντρου για τον Ευρωπαϊκό Νομικό Πολιτισμό (ΚΕΝοΠ) και του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (ΚΔΕΟΔ). Μία συνεργασία που αποτυπώθηκε στο συνέδριο αυτό, το οποίο πραγματοποιήθηκε τον Μάιο του 2025 στην εμβληματική Αίθουσα «Κ. Κεραμεύς» της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ.

Ως επιμελητές της παρούσας έκδοσης, θεωρούμε ότι η σύμπραξη αυτή υπήρξε υποδειγματική, καθώς οι στρατηγικοί στόχοι των δύο φορέων ευθυγραμμίζονται απόλυτα στην ανάγκη για ανάδειξη της κοινής ευρωπαϊκής νομικής κληρονομιάς. Η αποστολή του ΚΕΝοΠ για την καλλιέργεια μιας ερευνητικής κουλτούρας και τη δημιουργία ισχυρών δικτύων συνεργασίας βρήκε σε αυτή τη διοργάνωση την ιδανική της έκφραση, ενισχύοντας την εξωστρέφεια της ακαδημαϊκής κοινότητας στον χώρο του ευρωπαϊκού δικαίου, τον οποίο υπηρετεί αδιαλείπτως από το 1978 το ΚΔΕΟΔ με την πολυσχιδή και πολυεπίπεδη ερευνητική και συμβουλευτική του δράση.

Κεντρικός πυλώνας αυτής της πρωτοβουλίας υπήρξε η συνειδητή εστίαση στους νέους επιστήμονες, καθώς πιστεύουμε ακράδαντα ότι η ανανέωση του επιστημονικού λόγου απαιτεί την παροχή βήματος σε ερευνητές που κομίζουν φρέσκιες οπτικές και ανανεωμένη ενέργεια.

Ο τόμος διαρθρώνεται σε επτά θεματικές ενότητες που καθρεφτίζουν τις αντίστοιχες συνεδρίες της εκδήλωσης, ξεκινώντας από την εμβάθυνση στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., ο οποίος παραμένει το κεντρικό ανάχωμα προστασίας των αξιών μας σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Ακολούθως, εξετάζεται η καταλυτική επιρροή της ΕΣΔΑ στην εθνική έννομη τάξη, αναδεικνύοντας πώς οι υπερεθνικοί κανόνες μετουσιώνονται σε καθημερινή δικαστηριακή πρακτική, ενώ η ανάλυση επεκτείνεται στα κρίσιμα θεσμικά ζητήματα του δικαίου της Ε.Ε. και τη διαρκή αναδιάταξη των σχέσεών του με το εθνικό δίκαιο. Η προβληματική του τόμου συνεχίζεται με τις σύγχρονες εξελίξεις στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των κρατικών ενισχύσεων, ένα πεδίο όπου η διαφάνεια και ο υγιής ανταγωνισμός αποτελούν εγγύηση για την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, για να περάσει στη συνέχεια στις νομικές πτυχές των εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε. σε μια εποχή έντονης γεωπολιτικής αστάθειας. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίδεται στη διείσδυση του ενωσιακού δικαίου σε παραδοσιακούς κλάδους του ιδιωτικού δικαίου, όπως το αστικό και το εργατικό, γεγονός που αποδεικνύει τον βαθύ δομικό μετασχηματισμό που υφίσταται το δίκαιό μας υπό την πίεση της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Ο τόμος ολοκληρώνεται με την εξέταση της σχέσης των νέων τεχνολογιών με το δίκαιο της Ε.Ε., μια θεματική που αποτελεί ίσως το σημαντικότερο στοίχημα για τον ευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό του 21ου αιώνα.

Κλείνοντας, εκφράζουμε τις θερμές μας ευχαριστίες στη Νομική Σχολή ΑΠΘ και τον Κοσμήτορά της Καθηγητή κ. Παναγιώτη Γκλαβίνη, για την άριστη φιλοξενία. Πρωτίστως, ευχαριστίες οφείλονται στους νέους ερευνητές, των οποίων η επιστημονική συνέπεια κατέστησε δυνατή την παρούσα έκδοση, με την ελπίδα ο τόμος αυτός να αποτελέσει αφετηρία για περαιτέρω έρευνα και γόνιμο ακαδημαϊκό διάλογο. Τέλος, θα θέλαμε να εκφράσουμε την ευγνωμοσύνη μας στην κα Μαρία Σαπαρδάνη και τον κο Κυριάκο Ευθυνόπουλο για την αποτελεσματική τους συνδρομή στην επιμέλεια του παρόντος τόμου.

Οι επιμελητές,

Δημήτριος Αρτ. Κυριαζής, Επ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Διδάκτωρ Νομικής Σχολής Παν/μίου Οξφόρδης

Δρ. Ευτυχία Μουαμελετζή, Διευθύντρια Ερευνών του ΚΔΕΟΔ και Προϊσταμένη της Μονάδας Κρατικών Ενισχύσεων / ΚΔΕΟΔ

Πρώτη Συνεδρία

Επίκαιρα ζητήματα δικαίου του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (ΧΘΔΕΕ)

Η προστασία από την απόλυση σύμφωνα με το άρθρο 30 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.

*Ελένη Αντωνιάδου**

I. Προλογικές παρατηρήσεις

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να εξετάσει το ζήτημα της προστασίας από την απόλυση[1] σύμφωνα με το άρθ. 30 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (εφεξής Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.)[2]. Η πρακτική σημασία του εν λόγω θέματος είναι δεδομένη, το θεωρητικό του δε ενδιαφέρον προκύπτει από το ευρύ consensus της διεθνούς και ευρωπαϊκής έννομης τάξης ως προς την κατοχύρωση του δικαιώματος προστασίας των εργαζομένων έναντι της αδικαιολόγητης απόλυσης. Το εν λόγω δικαίωμα συνιστά αναμφίβολα ένα από τα σημαντικότερα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, αποτελεί δε απαραίτητο συμπλήρωμα του δικαιώματος εργασίας[3]. Τούτο αποδεικνύεται εξάλλου από την αυτόνομη κατοχύρωσή του σε νομικά δεσμευτικά διεθνή κείμενα, ήδη από τη δεκαετία του 1980[4].

Ως προς τη διάταξη του άρθ. 30 η οποία κατοχυρώνει το επίμαχο δικαίωμα εν προκειμένω στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, επισημαίνεται ότι πρόκειται για την πρώτη και μοναδική διάταξη του ενωσιακού δικαίου που ορίζει με νομικά δεσμευτικό τρόπο τον θεμελιώδη χαρακτήρα της προστασίας από την αδικαιολόγητη απόλυση, αναγνωρίζοντας την προστασία αυτή ως βασικό στοιχείο της αλληλεγγύης της ενωσιακής έννομης τάξης[5]. Ποικίλα είναι βέβαια τα ερωτήματα που ανακύπτουν ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης. Ειδικότερα, η γενικόλογή της διατύπωση, η νομική της φύση ως θεμελιώδους δικαιώματος ή προγραμματικής αρχής, το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής της, το άμεσό της αποτέλεσμα και η ερμηνεία των επιμέρους δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στο πλαίσιό της αποτελούν τα κυριότερα ζητήματα που θα μάς απασχολήσουν στην κάτωθι ανάπτυξη.

II. Η γενικόλογη διατύπωση και η νομική φύση της διάταξης

1. Το πρώτο κρίσιμο νομικό ζήτημα με το οποίο έρχεται κανείς αντιμέτωπος, εξετάζοντας τα στοιχεία του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., συνίσταται στη γενικόλογη διατύπωσή του. Συγκεκριμένα, η επίμαχη διάταξη ορίζει ότι «*(κ)άθε εργαζομένη και κάθε εργαζόμενος έχει δικαίωμα προστασίας έναντι κάθε αδικαιολόγητης απόλυσης, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές*».

Παρατηρείται έτσι ότι σε αντιπαραβολή προς την αρχικώς προταθείσα[6], η ισχύουσα διατύπωση της διάταξης δεν κάνει καμία αναφορά ούτε στην αρχή του βάσιμου λόγου ως προϋπόθεση νομιμότητας της απόλυσης, ούτε στις έννομες συνέπειες της αδικαιολόγητης απόλυσης, θέτοντας εν αμφιβόλω την αποτελεσματικότητα του δικαιώματος που κατοχυρώνει[7]. Για τον λόγο αυτό, ανακύπτει η ανάγκη συγκεκριμενοποίησης του περιεχομένου του άρθ. 30 στη βάση της σύμφωνης με το άρθ. 24 του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη (εφεξής Α.Ε.Κ.Χ.) ερμηνείας του[8], καθότι σύμφωνα με τις επεξη-

* *Δ.Ν. Εργατικού Δικαίου, Νομική Σχολή ΑΠΘ*

1. Σημειωτέον ότι αντικείμενο της παρούσας αποτελεί η γενική προστασία από την απόλυση, η προστασία δηλ. εκείνη που ισχύει για το σύνολο των εργαζομένων και όχι μόνο για συγκεκριμένες κατηγορίες τους ή δυνάμει συγκεκριμένων λόγων απόλυσης. Για τη διάκριση της γενικής από την ειδική προστασία από την απόλυση, βλ. αντί άλλων Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, Εργατικό Δίκαιο – Ατομικές Εργασιακές Σχέσεις, 2022, σ. 1306 επ.

2. Επισημαίνεται ότι ο Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. απέκτησε δεσμευτική ισχύ και εντάχθηκε στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο με τη Συνθήκη της Λισαβώνας το 2009. Πρβλ. Ο. ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟ, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, σε: Οικονομικό δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ. 165 επ. Για την εξελικτική πορεία του νομικού καθεστώτος του Χάρτη, βλ. αντί άλλων Τ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, Γενική Θεωρία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, 2018, σ. 356 επ.

3. Για τη σχέση του άρθ. 30 με άλλες διατάξεις του Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., βλ. ενδεικτικά J. KENNER, Article 30, σε: S. Peers / T. Hervey / J. Kenner / A. Ward (eds), The EU Charter of Fundamental Rights, 2014, σ. 810 επ.

4. Πρόκειται για το άρθ. 24 του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη και τη Διεθνή Σύμβαση Εργασίας 158/1982 της Δ.Ο.Ε. Για τις εν λόγω πηγές θα γίνει λόγος κατωτέρω.

5. Έτσι και η M. SCHMITT, Η προστασία από την απόλυση δυνάμει των άρθρων 24 Α.Ε.Κ.Χ. και 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., ΕΕργΔ 2020, 1289.

6. Ειδικότερα, η αρχική διατύπωση της διάταξης που είχε προταθεί στο Σχέδιο του Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. αναφερόταν στις έννομες συνέπειες της αδικαιολόγητης απόλυσης, προβλέποντας ότι «*οι εργαζόμενοι έχουν το δικαίωμα να μην απολύονται χωρίς βάσιμο λόγο και επαρκή αποζημίωση ή άλλη κατάλληλη ελάφρυνση εάν η απασχόλησή τους τερματιστεί χωρίς βάσιμο λόγο*». Παρατηρείται δε ότι και ο τίτλος της διάταξης ήταν διαφορετικός («*Προστασία σε περιπτώσεις λύσης της σχέσης εργασίας*»). Βλ. σχετικώς B. HÜPERS / B. REESE, Art 30 Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung, σε: J. Meyer / S. Hoelscheidt (eds), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2019, σ. 597 επ.

7. Σημειωτέον ότι το Γενικό Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. δεν θεσπίζει επακριβείς υποχρεώσεις. Βλ. ΠΕΚ Τ-107/11 Ρ, *ETF κατά Schuering*, 04.12.2013, ECLI:EU:T:2013:624, ΠΕΚ Τ-108/11 Ρ, *ETF κατά Michel*, 04.12.2013, ECLI:EU:T:2013:625.

8. Για μία πρώτη συγκριτική επισκόπηση της προστασίας που παρέχει καθεμία από τις εν λόγω διατάξεις, βλ. M. SCHMITT, ΕΕργΔ 2020, 1281 επ., GH VAN VOSS / BT HAAR, Common Ground in European Dismissal Law, European Labour Law Journal 2012, 215 επ., Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, Η επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου στο δίκαιο προστασί-

γήσεις της διάταξης, το άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ. αποτέλεσε το πρότυπο των συντακτών της. Περαιτέρω δε παραπομπή θα πρέπει να γίνει και στις προβλέψεις της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας υπ' αριθμ. 158/1982 της Δ.Ο.Ε., καθώς επηρέασαν σε μεγάλο βαθμό τη διαμόρφωση του άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ.

2. Το δεύτερο ζήτημα που ανακύπτει αφορά τον χαρακτηρισμό του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. ως θεμελιώδους δικαιώματος ή ως προγραμματικής αρχής. Όπως είναι γνωστό, τα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη πρέπει να γίνονται σεβαστά, παρέχοντας αγώγιμα δικαιώματα στους ιδιώτες σε περίπτωση παράβασής τους, ενώ οι προγραμματικές αρχές του άρθ. 52 παρ. 5 πρέπει απλώς να τηρούνται, επιβαρύνοντας τα ενωσιακά όργανα και τα κράτη μέλη με μη αγώγιμες υποχρεώσεις πραγμάτωσης.

Στα επιχειρήματα της εδώ προκρινόμενης άποψης υπέρ του χαρακτηρισμού του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. ως θεμελιώδους δικαιώματος, εντάσσεται η διατύπωση της διάταξης, καθώς και η συστηματική της ένταξη στην ενότητα με τα δικαιώματα των εργαζομένων[9]. Το Δ.Ε.Ε. από πλευράς του έχει δεχτεί ότι το δικαίωμα για άδεια αναψυχής (άρθ. 31), το οποίο βρίσκεται στην ίδια ενότητα, είναι πράγματι θεμελιώδες δικαίωμα, ισχύοντας μάλιστα άμεσα στην εργασιακή σχέση[10]. Παράλληλα, καμία σημασία δεν φαίνεται να έχει η παραπομπή που κάνει η διάταξη στο δίκαιο της Ε.Ε. και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, η οποία (παραπομπή) καταλείπει απλώς ένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη για τη διαμόρφωση της προστασίας ιδίως ως προς τις έννομες συνέπειες της αδικαιολόγητης απόλυσης και δεν αμφισβητεί σε καμία περίπτωση τον θεμελιώδη χαρακτήρα του δικαιώματος[11].

Σύμφωνα πάντως με την αντίθετη άποψη[12], η παραπομπή του άρθ. 30 στο δίκαιο της Ε.Ε. και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές συνηγορεί υπέρ της θεώρησής του ως προγραμματικής αρχής του Χάρτη, θέση που ούτως ή άλλως έχει υιοθετήσει το Δ.Ε.Ε. ως προς το –παρόμοιας διατύπωσης– άρθ. 27 για το δικαίωμα ενημέρωσης και διαβούλευσης με τους εκπροσώπους των εργαζομένων[13]. Σημειωτέον ότι το Δικαστήριο δεν έχει μέχρι στιγμής τοποθετηθεί σχετικώς ως προς το επίμαχο άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., κρίνοντας σε κάθε ευκαιρία που του δόθηκε εαυτό αναρμόδιο να προβεί στην ερμηνεία της διάταξης, σύμφωνα με όσα θα εξηγηθούν μόλις κατωτέρω.

III. Το περιορισμένο πεδίο και το άμεσο αποτέλεσμα της διάταξης

1. Προχωρώντας λοιπόν στο καίριο ζήτημα του περιορισμένου πεδίου εφαρμογής της διάταξης, αναγκαία είναι η παραπομπή στο –γενικής φύσεως– άρθ. 51 παρ. 1 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.[14]. Όπως γίνεται αντιληπτό, πρώτος αποδέκτης της υποχρέωσης σεβασμού, προστασίας και προώθησης των δικαιωμάτων του Χάρτη είναι η ίδια η Ε.Ε. και τα θεσμικά της όργανα. Ως εκ τούτου, κάθε παρέμβαση ενωσιακού φορέα προς την κατεύθυνση μείωσης ή άρσης της προστασίας από την απόλυση θα πρέπει να ελεγχθεί για τη συμβατότητά της με το άρθ. 30[15].

Παράλληλα, από τις επιταγές του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. δεσμεύονται εξίσου και τα κράτη μέλη, μόνο όμως όταν εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης[16]. Εν προκειμένω, παρά

ας από την απόλυση των κρατών μελών της Ένωσης, ΕΕργΔ 2025, 133 επ., Γ. ΘΕΟΔΟΣΗ, Η προστασία από την απόλυση στον ΑΕΚΧ και στον ΧΘΔΕΕ, ΕΕΕυρΔ 2023, 165 επ.

9. Υπέρ της άποψης αυτής έχουν ταχθεί μεταξύ άλλων και οι M. KLAMERT / M. KELLERBAUER / J. TOMKIN, Article 30 CFR Protection in the event of unjustified dismissal, σε: M. Klamert / M. Kellerbauer / J. Tomkin (eds), The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary, 2019, σ. 2186, A. MARTINON, Article 30 Protection en cas de licenciement injustifié, σε: F. Picod / C. Rizcallah / S.V. Drooghenbroeck, Charte des droits fondamentaux de l' Union Européenne, 2018, σ. 675, C. SCHUBERT, Art 30 Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung, σε: M. Franzen / I. Gallner / H. Oetker (eds), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 2020, σ. 348, Ν. ΓΑΒΑΛΑΣ, Άρθρο 30 [Προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης], σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, 2020, σ. 2229, Δ. ΖΕΡΔΕΛΗΣ, ΕΕργΔ 2025, 135-136 (Ο ΙΔΙΟΣ, Εργατικό Δίκαιο, σ. 1417), Α. ΠΟΥΛΟΥ, Άρθρο 30 - Προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης, σε: Β. Τζέμος (επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. – Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 360.

10. ΔΕΕ C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, 6.11.2018, ECLI:EU:C:2018:874.

11. Έτσι και C. SCHUBERT, σε: M. Franzen / I. Gallner / H. Oetker (eds), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, σ. 347, Δ. ΖΕΡΔΕΛΗΣ, ΕΕργΔ 2025, 135-136, οι οποίοι εύστοχα τονίζουν ότι η παραπομπή στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές αφορά το *πώς*, δηλ. την εξειδίκευση των μέτρων προστασίας από την αδικαιολόγητη απόλυση και όχι το *εάν*, δηλ. αυτή καθαυτή την προστασία, η οποία πρέπει σε κάθε περίπτωση να εξασφαλίζεται.

12. Έτσι ενδεικτικά ο Γ. ΘΕΟΔΟΣΗΣ, ΕΕΕυρΔ 2023, 176.

13. ΔΕΕ C-176/12, *Association de médiation sociale*, 15.01.2014, ECLI:EU:C:2014:2.

14. Για την ερμηνεία της εν λόγω διάταξης, βλ. τελείως ενδεικτικά με τον εκεί υπομνηματισμό S. IGLESIAS-SANCHEZ, Article 51: The Scope of Application of the Charter, σε: M. Bobek, The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States, 2020, σ. 369 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗ, Άρθρο 51, σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, 2020, σ. 2371 επ., Χ. ΤΑΓΑΡΑ, Άρθρο 51, σε: Ε. Σαχπεκίδου / Χ. Ταγαράς (επιμ.), Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ. 579 επ., Β. ΤΖΕΜΟ, Άρθρο 51, σε: Β. Τζέμος (επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. – Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 585 επ.

15. Βλ. Ν. ΓΑΒΑΛΑ, σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, σ. 2230.

16. Πάντως, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να σέβονται τις αξίες στις οποίες στηρίζεται η Ένωση, ακόμη και όταν ενεργούν εκτός του πλαισίου εφαρμογής του δικαίου της Ε.Ε. Βλ. ενδεικτικά Κ.

την πρόβλεψη –στο άρθ. 153 παρ. 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε.– συντρέχουσας ρυθμιστικής αρμοδιότητας της τελευταίας για τη δημιουργία ενός κανονιστικού πλαισίου γενικής προστασίας από την απόλυση, επισημαίνεται ότι τα ενωσιακά όργανα δεν έχουν αξιοποιήσει μέχρι στιγμής την εν λόγω εξουσία[17]. Μάλιστα, κάτι τέτοιο δεν αναμένεται να συμβεί ούτε στο εγγύς μέλλον, καθώς απαιτείται σχετικώς ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, ενδεχόμενο δύσκολα επιτεύξιμο, λαμβανομένων υπόψη των σημαντικών διαφοροποιήσεων ανάμεσα στα κράτη μέλη ως προς επίπεδο της παρεχόμενης προστασίας από την απόλυση[18]. Επομένως, δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο στο πεδίο της γενικής προστασίας από την απόλυση δεν υφίσταται[19].

Το στοιχείο αυτό έχει επισημάνει και το ίδιο το Δ.Ε.Ε. στις τρεις υποθέσεις που έχει επιληφθεί μέχρι στιγμής, ήτοι στην υπόθεση *Olivier Polier* το 2007[20], *Nagy* το 2012[21] και *Nisttahuz Poclava* το 2014[22]. Ειδικότερα, επρόκειτο για περιπτώσεις ρυθμίσεων του γαλλικού, ουγγρικού και ισπανικού αντίστοιχα δικαίου, οι οποίες εισήγαγαν εξαιρέσεις από τις συνήθεις διατυπώσεις της εργοδοτικής καταγγελίας, είτε για τη διάρκεια της δοκιμαστικής περιόδου είτε για την κατηγορία των δημοσίων υπαλλήλων. Στις εξαιρέσεις αυτές εντάσσονταν και η υποχρέωση του εργοδότη να αιτιολογήσει την απόλυση.

Από πλευράς του, το Δ.Ε.Ε. απέρριψε ως απαράδεκτα τα –υποβληθέντα από τα εθνικά δικαστήρια– προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με τον έλεγχο συμβατότητας των ανωτέρω εθνικών προβλέψεων προς το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. Αναλυτικότερα, έκρινε ότι είναι αναρμόδιο να προβεί στον έλεγχο αυτό, καθώς –ελλείψει ενωσιακής νομοθεσίας για το ζήτημα της γενικής προστασίας από την απόλυση– το άρθ. 30 δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής[23]. Τόνισε δε ότι τυχόν ληφθέντα εθνικά μέτρα γενικής προστασίας από την απόλυση δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ε.Ε., επιβεβαιώνοντας ότι ο απλός θεματικός σύνδεσμος της βιοτικής σχέσης με τομέα που ανήκει στην αρμοδιότητα της Ε.Ε., χωρίς να έχει παραχθεί σχετικώς δευτερογενές δίκαιο, δεν επαρκεί για την πλήρωση του όρου περί εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης κατ' άρθ. 51 παρ. 1 του Χάρτη[24].

Πάντως, δεν έλειψε η άσκηση κριτικής σε βάρος αυτής της νομολογίας του Δ.Ε.Ε., με το επιχείρημα ότι κατά πάσα πιθανότητα το Δικαστήριο απέφυγε να αποφανθεί αρνητικά για τις ως άνω νομοθετικές τροποποιήσεις που αναγκάστηκαν να ενσωματώσουν τα ενδιαφερόμενα κράτη προς συμμόρφωση με τα μέτρα λιτότητας που είχε προηγουμένως λάβει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς πιθανώς να τις έβρισκε ασύμβατες με το ενωσιακό δίκαιο[25]. Σύμφωνα με την εν λόγω προσέγγιση, το Δικαστήριο υιοθέτησε μια ιδιαίτερα στενή ερμηνεία του άρθ. 51 παρ. 1 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., περιορίζοντας έτσι σημαντικά το πεδίο ισχύος και εφαρμογής όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων του.

2. Σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. να αναπτύξει άμεσο αποτέλεσμα[26], παρατηρείται ότι έχουν σχετικώς υποστηριχθεί βιβλιογραφικά και οι δύο απόψεις, με κρατούσα να είναι εκείνη που απορρίπτει το άμεσο αποτέλεσμα της διάταξης εξαιτίας της μη επαρκώς ορισμένης διατύπωσής της[27]. Η τελευταία, παραλεί-

---

ΧΡΥΣΟΓΟΝΟ / Ε. ΔΙΚΑΙΟ, Η εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ στην εποχή της δημοσιονομικής κρίσης, σε: Ίδρυμα Καλλιόπης Κούφα, Τα θεμελιώδη δικαιώματα στον Ευρωπαϊκό χώρο, 2018, σ. 29-30.

17. Για τις αιτίες της μη δραστηριοποίησης των ενωσιακών οργάνων, βλ. αναλυτικά J. KENNER, σε: S. Peers / T. Hervey / J. Kenner / A. Ward (eds), The EU Charter of Fundamental Rights, σ. 806.

18. Βλ. σχετικώς Ν. ΓΑΒΑΛΑ, σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, σ. 2228, Γ. ΘΕΟΔΟΣΗ, ΕΕΕυρΔ 2023, 175.

19. Βέβαια, αποσπασματικές ρυθμίσεις για επιμέρους ζητήματα σχετικά με την απόλυση προβλέπονται σε διάφορες Οδηγίες, όπως π.χ. στην Οδηγία 2008/94/ΕΚ για την αφερεγγυότητα του εργοδότη και 2001/23/ΕΚ για τη μεταβίβαση επιχειρήσεων, οι οποίες αναφέρονται μάλιστα και στις Επεξηγήσεις του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. Πάντως, από την εν λόγω αναφορά προκύπτει ότι το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. θα μπορούσε να εφαρμοστεί μόνο σε όσες περιπτώσεις οι εθνικές νομοθεσίες εφαρμόζουν ή εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των δύο αυτών Οδηγιών, ενώ δεν θα μπορούσε να εφαρμοστεί στις εθνικές νομοθεσίες που σχετίζονται π.χ. με την Οδηγία 98/59/ΕΚ για τις ομαδικές απολύσεις, η οποία είναι βέβαια η μοναδική Οδηγία που αφορά κατ' αποκλειστικότητα την απόλυση. Βλ. σχετικώς S. LAULOM, Article 30 CFREU σε: E. Ales / M. Bell / O. Deinert / S. Robin-Olivier, International and European Labour Law, Article-by-Article Commentary, 2018, σ. 943.

20. ΔΕΕ C-361/07, *Polier*, 16.01.2008, ECLI:EU:C:2008:16.

21. ΔΕΕ C-488-491/12 και C-526/12, *Nagy κ.λπ.*, 10.10.2013, ECLI:EU:C:2013:703.

22. ΔΕΕ C-117/14, *Nisttahuz Poclava*, 05.02.2015, ECLI:EU:C:2015:60.

23. Σύμφωνα πάντως με τη M. SCHMITT (σε: ΕΕργΔ 2020, 1291), η νομολογία του Δ.Ε.Ε. αναμένεται να μεταβληθεί κατόπιν εισαγωγής της Οδηγίας 2019/1152/ΕΚ για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας, καθότι αυτή ενδέχεται να πληροί πράγματι τις προϋποθέσεις που έθεσε το Δικαστήριο στην υπόθεση *Nisttahuz Poclava*, «*διανοίγοντας έτσι μια απρόσμενη δίοδο για τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 30 Χ.Θ.Δ.Έ.Ε.*».

24. Βλ. σχετικώς και Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, ΕΕργΔ 2025, 149.

25. Βλ. αναλυτικότερα Ν. ΓΑΒΑΛΑ, σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, σ. 2233. Για το ειδικότερο ζήτημα της εφαρμογής του Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. κατά την εποχή της δημοσιονομικής κρίσης, βλ. με τον εκεί υπομνηματισμό Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟ / Ε. ΔΙΚΑΙΟ, σε: Ίδρυμα Καλλιόπης Κούφα, Τα θεμελιώδη δικαιώματα στον Ευρωπαϊκό χώρο, σ. 25 επ.

26. Για τη γενικότερη προβληματική της τριτενέργειας των διατάξεων του Χάρτη, βλ. ενδεικτικά Β. ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ, Η δεσμευτικότητα του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε., 2022, σ. 130 επ.

27. Έτσι S. LAULOM, σε: E. Ales / M. Bell / O. Deinert / S. Robin-Olivier, International and European Labour Law, σ. 944, B. HÜPERS / B.

ποντας να προσδιορίσει την έννοια του βάσιμου λόγου απόλυσης και τις έννομες συνέπειες της αδικαιολόγητης απόλυσης, χρήζει συγκεκριμενοποίησης με τη λήψη περαιτέρω μέτρων δευτερογενούς ενωσιακού ή εθνικού δικαίου. Κατ' αποτέλεσμα, το άρθ. 30 δεν μπορεί να εφαρμοστεί άμεσα στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών και να καταστήσει ανεφάρμοστη τυχόν αντίθετη διάταξη του εθνικού δικαίου. Στην κατεύθυνση αυτή, το Δ.Ε.Ε. έχει ήδη απορρίψει το άμεσο αποτέλεσμα του άρθ. 27 του Χάρτη που έχει παρόμοια διατύπωση με εκείνη του άρθ. 30.

Μία μερίδα ωστόσο της θεωρίας αποδέχεται την άμεση εφαρμογή του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. στην εργασιακή σχέση, λαμβανομένης υπόψη της ένταξης της εν λόγω διάταξης στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, της επικαλούμενης ως ακριβούς και απαλλαγμένης προϋποθέσεων διατύπωσής της και της νομολογίας του Δ.Ε.Ε. σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα που παράγουν τα άρθ. 21 παρ. 2 για την απαγόρευση διακρίσεων και 31 παρ. 2 για το δικαίωμα άδειας αναψυχής[28].

IV. Η ερμηνεία του κανονιστικού περιεχομένου της διάταξης

1. Οι διαγνωστικές πηγές

1.1. Κατόπιν των ανωτέρω επισημάνσεων, είναι κανείς σε θέση να προχωρήσει σε καθαυτή την ερμηνεία της διάταξης του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. Αρχικά, πρέπει να γίνει μία σύντομη μνεία στις πηγές της διάταξης, οι οποίες αποτελούν πολύτιμα ερμηνευτικά εργαλεία στο εγχείρημα εξεύρεσης του αληθούς της νοήματος[29]. Πρόκειται πρωταρχικώς για το άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ., το οποίο αποτέλεσε εξάλλου την πηγή έμπνευσης των συντακτών του άρθ. 30[30]. Ειδικότερα, η σπουδαία συμβολή του άρθ. 24 συνίσταται στο γεγονός ότι εισήγαγε για πρώτη φορά –στο εξωκοινοτικό ευρωπαϊκό δίκαιο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων– ένα πλήρες θεσμικό πλαίσιο ελάχιστης προστασίας από την αντικειμενικά αδικαιολόγητη απόλυση των εργαζομένων, εντός του οποίου η θέση εργασίας τους ανάγεται σε αυτοτελώς προστατευόμενο έννομο αγαθό.

Αναλυτικότερα, το άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ. θέσπισε ένα καθαρά αντικειμενικό σύστημα ελέγχου της λύσης της εργασιακής σχέσης, ακόμη κι όταν αυτή δεν λαμβάνει τη νομική μορφή της καταγγελίας, υποκινείται όμως με την πρωτοβουλία του εργοδότη. Το μοντέλο προστασίας του Αναθεωρημένου Χάρτη είναι σαφώς διαρθρωμένο γύρω από την αντικειμενική έννοια του βάσιμου λόγου απόλυσης, παρέχοντας έτσι θετική προστασία έναντι των απολύσεων (εδ. α΄)[31]. Παράλληλα, η αρχή του βάσιμου λόγου απόλυσης συνοδεύτηκε από την κατοχύρωση δύο ακόμη δικαιωμάτων υπέρ των απολυθέντων· πρόκειται (1) για το δικαίωμα των εργαζομένων των οποίων η εργασιακή σχέση λύεται χωρίς βάσιμο λόγο σε επαρκή αποκατάσταση ή άλλη κατάλληλη επανόρθωση (εδ. β΄), η οποία (άλλη κατάλληλη επανόρθωση) έχει ταυτιστεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων (εφεξής Ε.Ε.Κ.Δ.) με το μέτρο της επαναπασχόλησης του απολυθέντος[32], και (2) για το δικαίωμα ένδικης προστασίας, ήτοι το δικαίωμα του εργαζομένου που θεωρεί ότι η σχέση εργασίας του έχει λυθεί χωρίς βάσιμο λόγο για προσφυγή σε αμερόληπτο όργανο (τελευταίο εδάφιο)[33]. Όπως θα καταδειχθεί κατωτέρω, το περιεχόμενο των εν λόγω ρυθμίσεων, συνδυαστικά και με την ιδιαίτερα πλούσια «νομολογία» του οιονεί δικαιοδοτικού οργάνου της Ε.Ε.Κ.Δ., μπορεί να χαράξει τις βασικές κατευθύνσεις για την ερμηνεία του λιγότερο εύγλωττου άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.

1.2. Εξίσου σημαντικές είναι δε και οι ακόμη λεπτομερέστερες προβλέψεις της Διεθνούς Σύμβασης Εργασίας υπ'

REESE, σε: J. Meyer / S. Hoelscheidt (eds), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 603, C. SCHUBERT, σε: M. Franzen / I. Gallner / H. Oetker (eds), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, σ. 348, Δ. ΖΕΡΔΕΛΗΣ, Εργατικό Δίκαιο, σ. 1418, Γ. ΘΕΟΔΟΣΗΣ, ΕΕΕυρΔ 2023, 176.

28. Έτσι οι M. STEIERT, The landmark case that went missing: Collective redundancies, unjustified dismissal and the denied horizontality of the EU Charter of Fundamental Rights in C-196/23 Plamaro, European Labour Law Journal 2025, 384 επ., B. BERCUSSON, European Labour Law, 2009, 207 επ., Ν. ΓΑΒΑΛΑΣ, σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, σ. 2230-2231.

29. Βλ. σχετικώς Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, ΕΕργΔ 2025, 136 επ., S. LAULOM, σε: E. Ales / M. Bell / O. Deinert / S. Robin-Olivier, International and European Labour Law, σ. 942 επ., J. KENNER, σε: S. Peers / T. Hervey / J. Kenner / A. Ward (eds.), The EU Charter of Fundamental Rights, σ. 814, A. MARTINON, σε: F. Picod / C. Rizcallah / S.V. Drooghenbroeck, Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, σ. 667.

30. Τούτο ορίζεται ρητά στις Επεξηγήσεις του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.

31. Για την ερμηνευτική ανάλυση του πρώτου εδαφίου του άρθ. 24 και τη συναφή «νομολογία» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, βλ. αναλυτικά με τον εκεί υπομνηματισμό Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, Η συστηματική αξιολόγηση της συμβατότητας του ελληνικού δικαίου της καταγγελίας με το άρ. 24 Α.Ε.Κ.Χ. ως προς την απαίτηση συνδρομής βάσιμου λόγου απόλυσης, ΕΕργΔ 2024, 477 επ.

32. Για την ερμηνευτική ανάλυση του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 24 και τη συναφή «νομολογία» της Ε.Ε.Κ.Δ., βλ. αναλυτικά με τον εκεί υπομνηματισμό Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, Η συστηματική αξιολόγηση της συμβατότητας του ελληνικού δικαίου της καταγγελίας με το άρ. 24 Α.Ε.Κ.Χ. ως προς τις έννομες συνέπειες της αντικειμενικά αδικαιολόγητης απόλυσης, ΕΕργΔ 2024, 613 επ.

33. Για την ερμηνευτική ανάλυση του ακροτελεύτιου εδαφίου του άρθ. 24 και τη συναφή «νομολογία» της Ε.Ε.Κ.Δ., βλ. αναλυτικά με τον εκεί υπομνηματισμό Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, Η συστηματική αξιολόγηση της συμβατότητας του ελληνικού δικαίου της καταγγελίας με το άρ. 24 Α.Ε.Κ.Χ. ως προς το δικαίωμα προσφυγής σε αμερόληπτο όργανο, ΕΕργΔ 2024, 1189 επ.

αριθμ. 158/1982 της Δ.Ο.Ε.[34], οι οποίες συνετέλεσαν τα μέγιστα στη διαμόρφωση του περιεχομένου του άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ.[35] Στο πλαίσιο αυτό, το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως του άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ., το οποίο πρέπει με τη σειρά του να ερμηνεύεται σύμφωνα με τη Σύμβαση 158. Κατ' αποτέλεσμα, παύει να βαρύνει τελικά η ενδεχόμενη μη κύρωση της τελευταίας από τα κράτη μέλη της Ε.Ε., μεταξύ των οποίων και από τη χώρα μας, καθώς με έμμεσο τρόπο δεσμεύονται και αυτά από τις προβλέψεις της.

Η Διεθνής Σύμβαση 158 λοιπόν αποτέλεσε το πρώτο δεσμευτικό κείμενο σε επίπεδο διεθνούς δικαίου που εγκαθίδρυσε ένα ολοκληρωμένο σύστημα προστασίας των εργαζομένων από την αδικαιολόγητη απόλυση, περιλαμβάνοντας αναλυτικές ρυθμίσεις για το σύνολο των ζητημάτων που ανακύπτουν κατά τη λύση της εργασιακής σχέσης. Έτσι, εκτός από την υιοθέτηση της αρχής του βάσιμου λόγου απόλυσης και την ενδεικτική παράθεση απαγορευμένων λόγων απόλυσης, η Δ.Σ.Ε. ρύθμισε και άλλα ζητήματα, όπως εκείνα των εννόμων συνεπειών της αδικαιολόγητης απόλυσης, της κατανομής του βάρους απόδειξης της νομιμότητας της απόλυσης, των διαδικαστικών εγγυήσεων που πρέπει να τηρούνται υπέρ των υπό απόλυση εργαζομένων, του δικαιώματος προσφυγής ενώπιον αμερόληπτου οργάνου, της περιόδου προειδοποίησης του εργαζομένου και της αποζημίωσης νόμιμης απόλυσης.

1.3. Από την άλλη, αμφισβήτηση έχει προκαλέσει η επιρροή της Ε.Σ.Δ.Α. στη διαμόρφωση ενός θεμελιώδους δικαιώματος προστασίας από την αδικαιολόγητη απόλυση, καθώς η Σύμβαση δεν περιλαμβάνει συναφή διάταξη. Ωστόσο, τα τελευταία έτη ολοένα και περισσότερους υποστηριχτές κερδίζει η άποψη, σύμφωνα με την οποία η αξιολόγηση της διαμορφωθείσας νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α. κατατείνει στο συμπέρασμα ότι η αδικαιολόγητη απόλυση συνιστά ανεπίτρεπτη επέμβαση του εργοδότη στο δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του άρθ. 8 παρ. 1 της Σύμβασης[36]. Αναλυτικότερα, φαίνεται πως από το 2004 κι έπειτα το Ε.Δ.Δ.Α. άρχισε σταδιακά να εγκαταλείπει την αιτιοκρατική προσέγγιση (reason-based approach) που παγίως ακολουθούσε αναφορικά με την ερμηνεία της ανωτέρω διάταξης[37], υιοθετώντας μία δικαιοπολιτικά και τελολογικά ορθότερη συνεπειοκεντρική προσέγγιση (consequences-based approach)[38].

Σύμφωνα με την τελευταία, αντί να ελέγχεται ο λόγος της απόλυσης ώστε να κριθεί αν αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης, γίνεται δεκτό ότι οι αρνητικές επιπτώσεις που επιφέρει μία απόλυση στην προσωπική ζωή του εργαζομένου παρέχουν αυτοτελή νομική βάση επίκλησης του άρθ. 8 παρ. 1[39]. Απώτερο στόχο αποτελεί η προστασία της αξιοπρέπειας και της προσωπικότητας του εργαζομένου ως ατόμου. Η εν λόγω νομολογία του Ε.Δ.Δ.Α. μπορεί να θεωρηθεί παγιωμένη, έπειτα από την έκδοση της απόφασης στην υπόθεση *Denisov* κατά Ουκρανίας το 2018[40]. Οι αρνητικές δε επιπτώσεις που είναι σε θέση να δικαιολογήσουν την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης συνίστανται είτε στον αντίκτυπο της απόλυσης στο στενό περιβάλλον του απολυθέντος είτε στις ευκαιρίες του να συνάψει και να αναπτύξει σχέσεις με άλλους είτε στον αντίκτυπο στην υπόληψή του. Γίνεται επομένως αντιληπτό ότι το Ε.Δ.Δ.Α. –παρά την απουσία ειδικής

34. Για την ερμηνεία των διατάξεων της εν λόγω Δ.Σ.Ε., βλ. με τις εκεί παραπομπές στις σχετικές κρίσεις της αρμόδιας Επιτροπής Εμπειρογνωμόνων της Δ.Ο.Ε. Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, Η Διεθνής Σύμβαση Εργασίας υπ' αριθμ. 158/1982 της Δ.Ο.Ε. περί τη λύση της σύμβασης εργασίας με πρωτοβουλία του εργοδότη: ένας αναλυτικός οδηγός ερμηνείας, ΕΕΕυρΔ 2024, 321 επ.

35. Βλ. σχετικώς την παρ. 86 εδ. α΄ της επεξηγηματικής έκθεσης του Α.Ε.Κ.Χ. Έτσι, η μη αναφορά της Σύμβασης στις επεξηγήσεις του άρθ. 30 χάνει τη σημασία της. Βλ. B. HÜPERS / B. REESE, σε: J. Meyer / S. Hoelscheidt (eds), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 597.

36. Έτσι ενδεικτικά οι H. COLLINS, An Emerging Human Right to Protection against Unjustified Dismissal, Industrial Law Journal 2021, 36 επ., Ο ΙΔΙΟΣ, Η ανάδυση ενός δικαιώματος του ανθρώπου για προστασία από την απόλυση, ΕΕργΔ 2022, 1249 επ., Ν. ΓΑΒΑΛΑΣ, σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, σ. 2227, Ο ΙΔΙΟΣ, Τα ανθρώπινα δικαιώματα, ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης και η Ελλάδα, ΕΕργΔ 2015, 281 επ.

37. Η προσέγγιση αυτή επικεντρωνόταν σε συγκεκριμένους απαγορευμένους λόγους απόλυσης, ενόψει των οποίων θεωρούνταν ότι ο εργοδότης παρενέβαινε αδικαιολόγητα σε ορισμένο δικαίωμα που κατοχυρώνει η Ε.Σ.Δ.Α. Ενδεικτικές αποφάσεις, στις οποίες ακολουθήθηκε η εν λόγω προσέγγιση, είναι οι αποφάσεις της 26ης.9.1995, *Vogt κατά Γερμανίας*, EHRR 1996, 205, της 13ης.8.1981, *Young, James, and Webster κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, EHRR 1982, 38.

38. Για τον σχολιασμό της εν λόγω νομολογίας, βλ. αναλυτικά H. COLLINS, Industrial Law Journal 2021, 36 επ.

39. Σύμφωνα με τη νομολογιακή έρευνα του H. COLLINS (ΕΕργΔ 2022, 1259 επ.), οι ενδείξεις της ευρύτερης αυτής ερμηνείας του άρθ. 8 παρ. 1 Ε.Σ.Δ.Α. βρίσκονταν ήδη στις υποθέσεις *Sidabras και Džiautas κατά Λιθουανίας* (27.7.2004), *Özpınar κατά Τουρκίας* (19.10.2010), *Oleksandr Volkov κατά Ουκρανίας* (1.10.2011), *Emel Boyraz κατά Τουρκίας* (2.12.2014), *Fernández Martinez κατά Ισπανίας* (12.6.2014), *Schüth κατά Γερμανίας* (23.9.2010), *I.B. κατά Ελλάδας* (3.10.2013). Σύμφωνα πάντως με τον Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ (σε: Εργατικό Δίκαιο, σ. 1446, υποσ. 266), από την τελευταία αυτή απόφαση κατά Ελλάδας δεν μπορεί να συναχθεί ένα ευρύτερο συμπέρασμα ότι κάθε αντικειμενικά αδικαιολόγητη απόλυση συνιστά επέμβαση στην ιδιωτική ζωή του εργαζομένου, καθώς η απόλυση του συγκεκριμένου εργαζομένου συνδέθηκε από το Ε.Δ.Δ.Α. με την κατάσταση της υγείας του και τη διακριτική μεταχείριση που αυτός υπέστη λόγω της οροθετικότητάς του.

40. Βλ. αναλυτικά την απόφαση της 25ης.9.2018, *Denisov κατά Ουκρανίας*, ECHR 2018, 1061.

διάταξης επί του θέματος– έχει διευρύνει σημαντικά την έκταση του ελέγχου των αδικαιολόγητων απολύσεων, με εργαλείο τη διασταλτική ερμηνεία του άρθρου για την προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

Πάντως, έχει υποστηριχθεί στην επιστήμη και η αντίθετη άποψη σχετικά με την ερμηνεία της νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α.[41]. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, δεν προκύπτει από τη μέχρι σήμερα νομολογία του ότι το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ένα θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου για προστασία από την αδικαιολόγητη απόλυση. Και τούτο, διότι στις επίμαχες υποθέσεις το Ε.Δ.Δ.Α. δεν συνέδεσε την παράβαση του άρθ. 8 της Ε.Σ.Δ.Α. μόνο με την αδικαιολόγητη καταγγελία της σύμβασης εργασίας, αλλά και με άλλα περιστατικά που αποτέλεσαν τον αθέμιτο λόγο της καταγγελίας και συνιστούσαν αδικαιολόγητη επέμβαση σε κάποιο από τα ιδιαιτέρως προστατευόμενα δικαιώματα της Σύμβασης, όπως είναι η ελευθερία της έκφρασης, η θρησκευτική ελευθερία, η συνδικαλιστική ελευθερία κ.ά. Έτσι, κατά την εν λόγω άποψη, σε όσες περιπτώσεις το Ε.Δ.Δ.Α. θεώρησε ότι η απόλυση προσβάλλει ορισμένο θεμελιώδες δικαίωμα, η καταγγελία αποτέλεσε κατ' ουσίαν την εργοδοτική αντίδραση στην άσκηση από τον εργαζόμενο συγκεκριμένου ρητά κατοχυρωμένου στη Σύμβαση δικαιώματος.

1.4. Τέλος, περιορισμένη είναι η συμβολή των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών ως προς την ερμηνεία του άρθ. 30 του Χάρτη, καθότι μόνο τρία είναι τα Συντάγματα εκείνα που κατοχυρώνουν το δικαίωμα προστασίας από την αδικαιολόγητη απόλυση[42]. Στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών μελών, το εν λόγω δικαίωμα απορρέει από τον συνδυασμό των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν την προστασία της αξιοπρέπειας του ατόμου, το δικαίωμα εργασίας και την αρχή του κοινωνικού κράτους, με τα ειδικότερα ζητήματα να αντιμετωπίζονται νομοθετικά ή κατ' εξαίρεση –όπως συμβαίνει στην Ελλάδα– να διαπλάθονται νομολογιακά.

2. Το υλικό και προσωπικό πεδίο εφαρμογής

Προχωρώντας στην εξέταση του υλικού και προσωπικού πεδίου εφαρμογής της υπό κρίση διάταξης, προβληματισμό προκαλούν οι έννοιες της «απόλυσης» και του «εργαζομένου». Πρόκειται για έννοιες του ενωσιακού δικαίου οι οποίες υπόκεινται στην αρχή της αυτόνομης ερμηνείας από το Δ.Ε.Ε. βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να προσδιοριστούν μονομερώς από τα κράτη μέλη.

Σε ό,τι αφορά λοιπόν την έννοια της «απόλυσης», ως ορθότερη κρίνεται η –προταθείσα από σημαντική μερίδα της θεωρίας[43]– διασταλτική της ερμηνεία, με τρόπο που να εμπερικλείει –εκτός της εν στενή εννοία εργοδοτικής καταγγελίας και– κάθε λύση της εργασιακής σχέσης που επέρχεται με πρωτοβουλία του εργοδότη, συμπεριλαμβανομένης έτσι τόσο της συμφωνημένης λύσης της σύμβασης εργασίας όσο και του εξαναγκασμού του εργαζομένου σε παραίτηση[44]. Στην ερμηνεία αυτή δε συνηγορούν και οι σχετικές με το πεδίο εφαρμογής ρυθμίσεις τόσο του Παραρτήματος του Α.Ε.Κ.Χ.[45] όσο και της Οδηγίας 98/59 για τις ομαδικές απολύσεις[46].

Ως «εργαζόμενος» νοείται κάθε πρόσωπο που παρέχει τις υπηρεσίες του σε ένα άλλο πρόσωπο έναντι αμοιβής, τελώντας υπό τις οδηγίες και τις εντολές του[47], συμπεριλαμβανομένων και των μαθητευόμενων[48] και –κατά μία άπο-

41. Βλ. αναλυτικά με την εκεί εκτεθείσα επιχειρηματολογία Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, ΕΕργΔ 2025, 139-140.

42. Πρόκειται για τα Συντάγματα της Φινλανδίας (άρθ. 18 εδ. γ΄), της Πορτογαλίας (άρθ. 53) και της Σλοβακίας (άρθ. 36). Πρβλ. N. BRUUN, Protection in the event of unjustified dismissal (Article 30), σε: B. Bercusson (ed.), European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights, summary version, 2002, σ. 64, R. STREINZ, EUV, AEUV, 2012, σ. 2832.

43. Βλ. με τις εκεί παραπομπές στη γερμανική βιβλιογραφία Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, ΕΕργΔ 2025, 140. Σύμφωνοι και οι B. HÜPERS / B. REESE, σε: J. Meyer / S. Hoelscheidt (eds.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 603, A. MARTINON, σε: F. Picod / C. Rizcallah / S.V. Drooghenbroeck, Charte des droits fondamentaux de l' Union Européenne, σ. 674 επ., K. RIESENHUBER, Europäisches Arbeitsrecht, 2006, σ. 53, C. SCHUBERT, σε: M. Franzen / I. Gallner / H. Oetker (eds), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, σ. 349, Ν. ΓΑΒΑΛΑΣ, σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, σ. 2231, Γ. ΘΕΟΔΟΣΗΣ, ΕΕΕυρΔ 2023, 176-177, Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ-ΜΑΛΟΥΧΟΥ, Άρθρο 30 - Προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης, σε: Ε. Σαχπεκίδου / Χ. Ταγαράς (επιμ.), Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ. 329 επ.

44. Εξακολουθεί βέβαια να μένει εκτός πεδίου εφαρμογής η λύση της σύμβασης εργασίας ορισμένου χρόνου μετά την πάροδο της συμφωνηθείσας διάρκειας. Βλ. σχετικώς Α. ΠΟΥΛΟΥ, σε: Β. Τζέμος (επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. – Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 361.

45. Βλ. σχετικώς την παρ. 1 [«*(ε)ξυπακούεται ότι για τους σκοπούς αυτού του άρθρου οι όροι «λύση της σχέσης εργασίας» και «έχει λυθεί» σημαίνουν τη λύση της σχέσης εργασίας με πρωτοβουλία του εργοδότη*»].

46. Βλ. σχετικώς το άρ. 1 τελευταίο εδάφιο [*(γ)ια τον υπολογισμό του αριθμού των απολύσεων που προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο, στοιχείο α), προς τις απολύσεις εξομοιώνονται όλες οι λήξεις της σύμβασης εργασίας για έναν ή περισσότερους λόγους, οι οποίοι δεν έχουν σχέση με το πρόσωπο των εργαζομένων* …].

47. Βλ. ενδεικτικά B. BERCUSSON, European Labour Law, 383, Γ. ΘΕΟΔΟΣΗ, ΕΕΕυρΔ 2023, 177. Μάλιστα, δεν αποκλείονται καταρχήν της προστασίας ούτε οι διευθύνοντες υπάλληλοι. Βλ. B. HÜPERS / B. REESE, σε: J. Meyer / S. Hoelscheidt (eds), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 602.

48. Έτσι και οι H.D. JARASS, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2021, σ. 309, C. SCHUBERT, σε: M. Franzen / I. Gallner / H.

ψη– και των οικιακών μισθωτών[49]. Σε κάθε περίπτωση, δεν είναι αναγκαία η ύπαρξη έγκυρης σύμβασης εργασίας, αλλά στο πεδίο εφαρμογής του άρθ. 30 εντάσσονται και οι εργαζόμενοι δυνάμει απλής σχέσης εργασίας[50], όπως επίσης και οι εργαζόμενοι δυνάμει ορισμένης ατυπικής μορφής απασχόλησης[51]. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνεται ότι το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. δεν προβλέπει τις εξαιρέσεις που περιλαμβάνει το Παράρτημα του άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ.[52], οι οποίες ισχύουν έτσι μόνο αν τις προβλέψουν οι εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, αλλά και πάλι υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγουν το βασικό περιεχόμενο της προστασίας που παρέχει το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. ή ότι δεν συντρέχει ζήτημα δυσμενών διακρίσεων ή ειδικής προστασίας[53].

3. Τα προστατευτέα δικαιώματα

1. Τρία είναι τα κύρια επιμέρους δικαιώματα που κατοχυρώνει υπέρ των εργαζομένων το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. Πρόκειται για το δικαίωμα προστασίας από την αδικαιολόγητη απόλυση, το δικαίωμα επανόρθωσης του αδικαιολογήτως απολυθέντος μισθωτού και το δικαίωμα προσφυγής σε αμερόληπτο όργανο[54]. Μπορεί δε να γίνει δεκτό ότι από την εν λόγω διάταξη απορρέει και το δικαίωμα προειδοποίησης του εργαζομένου προ της απόλυσης, το οποίο προβλέπεται ρητά στο άρθ. 4 παρ. 4 Α.Ε.Κ.Χ., ως στοιχείο του δικαιώματος του εργαζομένου σε δίκαιη αμοιβή.

2.1. Δεν υπάρχει αμφισβήτηση ότι το *δικαίωμα προστασίας από την αδικαιολόγητη απόλυση* αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του συστήματος προστασίας του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. Εν προκειμένω, σε ερμηνεία πρέπει να υπαχθεί η έννοια της «αδικαιολόγητης» απόλυσης η οποία, ως αυτόνομη έννοια του ενωσιακού δικαίου, δεν επιτρέπεται να προσδιορίζεται μονομερώς από τα κράτη μέλη[55]. Πάντως, ελλείψει περισσότερων στοιχείων στην ίδια τη διάταξη, αναγκαία καθίσταται η παραπομπή στο αναλυτικότερο εδ. α΄ του άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ.[56] Από την παραπομπή αυτή επιβεβαιώνεται η ταύτιση της αδικαιολόγητης με την χωρίς βάσιμο λόγο απόλυση[57]. Πρέπει έτσι να γίνει δεκτό ότι το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. εγκαθιδρύει ένα σύστημα θετικής προστασίας από την απόλυση, προστατεύοντας τον εργαζόμενο από κάθε εργοδοτική λύση της εργασιακής σχέσης που λαμβάνει χώρα χωρίς να συντρέχει ορισμένος βάσιμος προς τούτο λόγος[58]. Ο λόγος αυτός θα πρέπει ειδικότερα να συνδέεται είτε με τη συμπεριφορά ή την ικανότητα του εργαζομένου είτε με τις λειτουργικές απαιτήσεις της επιχείρησης, σε κάθε περίπτωση δε πρέπει να επιδρά αρνητικά στη λειτουργία της σχέσης εργασίας[59]. Παράλληλα, η απόλυση πρέπει να αποτελεί το έσχατο μέσο (ultima ratio) για την αντιμετώπιση του βάσιμου λόγου, ειδάλλως είναι αδικαιολόγητη. Σημειωτέον ότι η έλλειψη βάσιμου λόγου απόλυσης δεν μπορεί

Oetker (eds), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, σ. 349.

49. Έτσι ο Ν. ΓΑΒΑΛΑΣ, σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, σ. 2229.

50. Σύμφωνος και ο Ν. ΓΑΒΑΛΑΣ, σε: Β. Σκουρής, Συνθήκη της Λισσαβώνας, σ. 2229.

51. Βλ. ενδεικτικά J. KENNER, σε: S. Peers / T. Hervey / J. Kenner / A. Ward (eds), The EU Charter of Fundamental Rights, σ. 824.

52. Οι εξαιρέσεις αυτές αφορούν όσους εργαζομένους βρίσκονται σε δοκιμαστική ή εισαγωγική περίοδο απασχόλησης, έχουν συνάψει σύμβαση ορισμένου χρόνου ή έργου και εργάζονται περιστασιακά.

53. Έτσι και οι N. BRUUN, σε: B. Bercusson (ed.), European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights, σ. 65, C. SCHUBERT, σε: M. Franzen / I. Gallner / H. Oetker (eds), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, σ. 348.

54. Βλ. ενδεικτικά S. LAULOM, σε: E. Ales / M. Bell / O. Deinert / S. Robin-Olivier, International and European Labour Law, σ. 944 επ. Χαρακτηριστικά είναι τα λεγόμενα του Δικαστή Pinto De Albuquerque στη συγκλίνουσα γνώμη που διατύπωσε επί της απόφασης του Ε.Δ.Δ.Α. *KMC v. Hungary*: «*το δικαίωμα προστασίας σε περίπτωση καταγγελίας της εργασιακής σχέσης εμπεριέχει ένα ελάχιστο περιεχόμενο στο ευρωπαϊκό δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το οποίο αποτελείται από τέσσερις βασικές απαιτήσεις: επίσημη γραπτή προειδοποίηση για την καταγγελία που δίνεται στον εργαζόμενο, δυνατότητα απάντησης εκ μέρους του εργαζομένου πριν από την καταγγελία, βάσιμος λόγος απόλυσης και προσφυγή σε ανεξάρτητο όργανο. Το δικαίωμα προσφυγής κατά οποιασδήποτε λύσης της σύμβασης εργασίας σε ανεξάρτητο όργανο προϋποθέτει ότι το όργανο αυτό έχει την εξουσία να ελέγξει τις πραγματικές και νομικές πτυχές της προσβαλλόμενης απόφασης και να την αποκαταστήσει, εάν κριθεί παράνομη*».

55. Βλ. Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, ΕΕργΔ 2025, 141.

56. Βλ. ανωτέρω την υποσ. 32.

57. Βλ. ενδεικτικά N. BRUUN, σε: B. Bercusson (ed.), European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights, σ. 65-66, ο οποίος εύστοχα επισημαίνει ότι η επιλογή του όρου «unjustified» αντί των όρων «unfair, unlawful» για τον χαρακτηρισμό της απόλυσης είναι καίριας σημασίας· σημαίνει ότι δεν αρκεί η νομοθεσία ενός κράτους μέλους να προβλέπει ότι η απόλυση επιτρέπεται όταν υφίσταται ορισμένος δίκαιος (fair) λόγος για τη λύση της εργασιακής σχέσης, αλλά έτι περισσότερο η απόλυση πρέπει να πληροί συγκεκριμένες ουσιώδεις προϋποθέσεις, ενώ πιθανή είναι και η πρόβλεψη διαδικαστικών προϋποθέσεων, όπως π.χ. του δικαιώματος ακρόασης του εργαζομένου.

58. Η παρεχόμενη λοιπόν από το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. προστασία δεν καταλαμβάνει μόνο τις περιπτώσεις των απαγορευμένων, ιδίως κακόβουλων, εκδικητικών απολύσεων, αλλά κάθε αδικαιολόγητη απόλυση. Έτσι ενδεικτικά και ο A. MARTINON, σε: F. Picod / C. Rizcallah / S.V. Drooghenbroeck, Charte des droits fondamentaux de l' Union Européenne, σ. 675.

59. Για την ερμηνευτική ανάλυση των εν λόγω κατηγοριών βάσιμων λόγων απόλυσης στις οποίες αναφέρεται το άρθ. 24 εδ. α΄ Α.Ε.Κ.Χ., καθώς και τη συμβατότητα των διατάξεων του ελληνικού δικαίου της καταγγελίας με το τελευταίο, βλ. με τις εκεί παραπομπές στη θεωρία και τη συναφή «νομολογία» της Ε.Ε.Κ.Δ., Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, ΕΕργΔ 2024, 490 επ., 508 επ.

να αντισταθμιστεί από διάταξη εθνικής νομοθεσίας που προβλέπει την εργοδοτική υποχρέωση τήρησης διαφόρων τυπικών προϋποθέσεων νομιμότητας της απόλυσης[60].

Εξίσου χρήσιμη για την εννοιολόγηση της «αδικαιολόγητης» απόλυσης είναι πάντως και η παραπομπή στις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Mengozzi επί της υπόθεσης C-12/08 ενώπιον του Δ.Ε.Ε.[61], σύμφωνα με τον οποίο η παρατυπία της απόλυσης θα πρέπει να είναι σοβαρή και να συνδέεται με καθαυτό τον λόγο της απόλυσης, μη καταλαμβάνοντας έτσι τυπικά απλώς σφάλματά της[62]. Κρίσιμη είναι και η διαπίστωση του Γενικού Εισαγγελέα Wahl στις προτάσεις του επί της υπόθεσης C-201/15[63], σύμφωνα με τον οποίο οι οικονομικοτεχνικές απολύσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο αναδιάρθρωσης επιχείρησης φαίνεται ότι δεν αποτελούν λόγο αδικαιολόγητης απόλυσης[64]. Η θέση αυτή έχει εξάλλου επαληθευτεί και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κοινωνικών Δικαιωμάτων κατά την ερμηνεία της έννοιας των λειτουργικών απαιτήσεων της επιχείρησης κατ' άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ.[65]. Τέλος, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το άρθ. 30 του Χάρτη παρέχει προστασία υπέρ των εργαζομένων και έναντι των απαγορευμένων απολύσεων, ενδεικτικά όσων οφείλονται στους λόγους που αναφέρονται στην παρ. 3 του Παραρτήματος του Α.Ε.Κ.Χ.[66], όπως και στα κριτήρια απαγορευμένης διάκρισης που απαριθμεί το άρθ. 21 παρ. 2 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.[67].

2.2. Το δεύτερο δικαίωμα που προστατεύεται στο πλαίσιο του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. είναι το *δικαίωμα επανόρθωσης του αδίκως απολυθέντος εργαζομένου*, το οποίο εντάσσεται στην προβληματική των εννόμων συνεπειών που επιφέρει η πραγματοποίηση αδικαιολόγητης –κατά τα ανωτέρω– απόλυσης. Όπως έχει ήδη σημειωθεί, η διάταξη δεν αναφέρεται στο εν λόγω ζήτημα, με αναγκαία λοιπόν την παραπομπή στο δεύτερο εδάφιο του πρότυπου άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ., καθώς και στη σχετική –ιδιαίτερα πλούσια– «νομολογία» της Ε.Ε.Κ.Δ., ενώ παράλληλα υπόψη πρέπει να λαμβάνονται και οι επιταγές του άρθ. 10 της Δ.Σ.Ε. 158/1982. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις πηγές αυτές, αναγνωρίζεται υπέρ του εργαζομένου που απολύθηκε χωρίς βάσιμο λόγο, πρωτίστως, το δικαίωμα σε επαναπασχόληση και λήψη των μισθών υπερημερίας και, εναλλακτικώς, ήτοι σε περίπτωση αντικειμενικής αδυναμίας της επιχείρησης ή αντίθετης βούλησης του εργαζομένου, το δικαίωμα σε επαρκή αποζημίωση, ανάλογη προς την προκληθείσα βλάβη.

Ενδιαφέρουσα είναι δε και η νομολογία που έχει αναπτύξει το Δ.Ε.Ε. επί υποθέσεων απόλυσης λόγω απαγορευμένης διάκρισης, ενόψει της απαίτησης των συναφών Οδηγιών 2006/54, 2000/43 και 2000/78 για υιοθέτηση από τα κράτη μέλη αποτελεσματικών, ανάλογων με την παράβαση και αποτρεπτικών κυρώσεων[68]. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση *Marshall II*[69] το Δ.Ε.Ε. τόνισε την ανάγκη επαναπρόσληψης του εργαζομένου που απολύθηκε εξαιτίας δυσμενούς διάκρισης, προκειμένου να επαναφερθεί η κατάσταση της ισότητας, στη δε υπόθεση *Camasho*[70] το Δικαστήριο επεσήμανε ότι αντίκειται στο άρθ. 30 η πρόβλεψη από τις εθνικές νομοθεσίες ανώτατου ορίου αποζημίωσης. Πράγματι, η εισαγωγή πλαφόν στην επιδικαστέα αποζημίωση αθέμιτης απόλυσης δεν επιτρέπει την αποκατάσταση του συνόλου της ζημίας που υφίσταται ο εργαζόμενος σε κάθε περίπτωση αντικειμενικά αδικαιολόγητης απόλυσης, ενώ δεν μπορεί να λειτουργήσει ούτε αποτρεπτικά προς τον εργοδότη[71].

Κατόπιν αξιοποίησης των ανωτέρω ερμηνευτικών εργαλείων, πρέπει λοιπόν να γίνει δεκτό ότι, κατά το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εισαγάγουν ανάλογες προς τη ζημία και αποτρεπτικές προς τον ερ-

60. Έτσι και ο Δ. ΖΕΡΔΕΛΗΣ, ΕΕργΔ 2025, 143. Βλ. και ILO, Protection against unjustified dismissal, General Survey on the Termination of Employment Convention (No 158) and Recommendation (No 166) 1982, International Labour Conference, 82nd Session 1995, Report III (Part 4b), 1995, παρ. 76.

61. ΔΕΕ C-12/08, *Mono Car Styling*, 16.07.2009, ECLI:EU:C:2009:466. Βλ. και Γ. ΘΕΟΔΟΣΗ, ΕΕΕυρΔ 2023, 177.

62. Σύμφωνα με τον Γεν. Εισαγγελέα λοιπόν, οι παραβάσεις της Οδηγίας 98/59/ΕΚ για τις ομαδικές απολύσεις δεν δικαιολογούν την επίκληση του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., καθότι είναι τυπικής διαδικαστικής φύσης. Έχει υποστηριχθεί βέβαια ότι η περιοριστική αυτή ερμηνεία κινείται εκτός του πλαισίου που θέτουν τα άρθ. 13-14 της Δ.Σ.Ε. 158/1982. Πρβλ. J. KENNER, σε: S. Peers / T. Hervey / J. Kenner / A. Ward (eds), The EU Charter of Fundamental Rights, σ. 823.

63. ΔΕΕ C-201/15, *AGET Iraklis*, 21.12.2016, ECLI:EU:C:2016:972.

64. Βλ. και Γ. ΘΕΟΔΟΣΗ, ΕΕΕυρΔ 2023, 177.

65. Βλ. την απόφαση της Ε.Ε.Κ.Δ. της 31ης.1.2017 επί της ουσίας της υπ' αριθμ. 107/2014 συλλογικής προσφυγής της οργάνωσης Finnish Society of Social Rights κατά της Φινλανδίας.

66. Βλ. B. HÜPERS / B. REESE, σε: J. Meyer / S. Hoelscheidt (eds), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 604, H.D. JARASS, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 3010.

67. Βλ. αναλυτικά M. SCHMITT, ΕΕργΔ 2020, 1292, σύμφωνα με την οποία ο συνδυασμός του άρθ. 30 με το άρθ. 21 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. οδηγεί σε πληρέστερη προστασία όσον αφορά την αιτία της απόλυσης, με αποτέλεσμα κάθε εργαζόμενος να μπορεί να προσβάλει την αδικαιολόγητη απόλυσή του ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων με βάση το άρθ. 21, είτε ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με ορισμένη Οδηγία είτε όχι.

68. Έτσι και ο Δ. ΖΕΡΔΕΛΗΣ, ΕΕργΔ 2025, 144.

69. ΔΕΕ C-271/91, *Marshall κατά Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, 02.08.1993, ECLI:EU:C:1993:335.

70. ΔΕΕ C-407/14 *Arjona Camacho*, 17.12.2015, ECLI:EU:C:2015:831.

71. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται παγίως και η «νομολογία» της Ε.Ε.Κ.Δ. Βλ. με τον εκεί υπομνηματισμό Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, ΕΕργΔ 2024, 632 επ.

γοδότη κυρώσεις έναντι της αδικαιολόγητης απόλυσης[72]. Στο πλαίσιο αυτό, υποστηρίζεται ότι είναι αντίθετη προς τις επιταγές της εν λόγω διάταξης η πρόβλεψη ενός αποζημιωτικού αποκλειστικά συστήματος, το οποίο δεν επιτρέπει τη δυνατότητα επαναπασχόλησης του αδικαιολογήτως απολυθέντος εργαζομένου[73]. Όπως έχει σχετικώς επισημάνει η Ε.Ε.Κ.Δ.[74], ένα τέτοιο σύστημα καθιστά πλήρως προβλέψιμο το κόστος της αδικαιολόγητης απόλυσης, με αποτέλεσμα ο εργοδότης να ενθαρρύνεται τελικά στην πραγματοποίησή της, αφότου προβεί σε μία πραγματιστική στάθμιση κόστους-οφέλους. Πάντως, δεκτή θα πρέπει να γίνει η ευχέρεια των κρατών μελών να διαφοροποιήσουν τις έννομες συνέπειες της αδικαιολόγητης απόλυσης ανάλογα με το ελάττωμά της ή ακόμη και με το μέγεθος της επιχείρησης[75].

2.3. Το *δικαίωμα προσφυγής σε αμερόληπτο όργανο* κάθε εργαζομένου που θεωρεί ότι απολύθηκε χωρίς βάσιμο λόγο αποτελεί το τρίτο δικαίωμα που εντάσσεται στο προστατευτικό πλέγμα του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. Το εν λόγω δικαίωμα διατυπώνεται στην 7η Αρχή του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων[76], ενώ κατοχυρώνεται ρητά και στο ακροτελεύτιο μη αριθμημένο εδάφιο του άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ. Η κατοχύρωση του διαδικαστικού αυτού δικαιώματος έχει καθοριστική σημασία για την αποτελεσματική άσκηση των ουσιαστικής φύσεως προαναφερθέντων δικαιωμάτων. Και τούτο, διότι η εξασφάλιση υπέρ των αδίκως απολυθέντων εργαζομένων του δικαιώματος προσβολής του κύρους της απόλυσής τους αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματός τους σε κατάλληλη επανόρθωση η οποία διατάσσεται από το εκάστοτε αρμόδιο όργανο προσφυγής[77]. Έτι περισσότερο, καθαυτή η απαίτηση συνδρομής βάσιμου λόγου απόλυσης, η οποία και αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του συστήματος προστασίας τόσο του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. όσο και του άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ., θα έμενε κενό γράμμα σε περίπτωση που ματαιωνόταν σε δικονομικό επίπεδο η άσκηση των ουσιαστικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στις εν λόγω διατάξεις.

Στο πλαίσιο λοιπόν του υπό εξέταση δικαιώματος εντάσσονται διάφορα επιμέρους ζητήματα, τα οποία συνδέονται με την ταυτότητα και τις εξουσίες του αμερόληπτου οργάνου προσφυγής, τις διαδικαστικές εγγυήσεις που πρέπει να τηρούνται υπέρ του υπό απόλυση εργαζομένου σε χρονικό στάδιο προγενέστερο της ένδικης προσφυγής, καθώς και τα διάφορα στοιχεία της διαδικασίας που πρέπει να διασφαλίζονται κατά την άσκηση του προβλεπόμενου δικαιώματος προσφυγής, με κυριότερο εκείνο της κατανομής του βάρους απόδειξης[78]. Ειδική αναφορά θα γίνει εν προκειμένω στο δικαίωμα του υπό απόλυση εργαζομένου να πληροφορηθεί τους λόγους της καταγγελίας της εργασιακής του σχέσης, το οποίο συμπεριλαμβάνεται μεταξύ των προαναφερθεισών διαδικαστικών εγγυήσεων[79]. Είναι σαφές ότι το δικαίωμα προσφυγής σε αμερόληπτο όργανο δεν μπορεί να ασκηθεί αποτελεσματικά, σε περίπτωση που ο εργαζόμενος δεν γνωρίζει τους λόγους της απόλυσής του, καθώς η προετοιμασία της διεξαγωγής του δικαστικού αγώνα για την αμφισβήτηση της βασιμότητας της καταγγελίας θα είναι εν προκειμένω ελλιπής.

Έτσι, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η κατοχύρωση του δικαιώματος των εργαζομένων να προσβάλλουν το κύρος της απόλυσής τους περιλαμβάνει οπωσδήποτε και την προστασία του δικαιώματός τους να ενημερωθούν για τις αιτίες της εργοδοτικής απόφασης καταγγελίας της εργασιακής σχέσης, ώστε να είναι σε θέση να αμυνθούν κατάλληλα και αποτελεσματικά. Ειδικότερα, το εν λόγω δικαίωμα ερείδεται στα άρθ. 47 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.[80] και 6 παρ. 1

72. Έτσι ενδεικτικά και ο N. BRUUN, σε: B. Bercusson (ed.), European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights, σ. 66.

73. Έτσι ο Δ. ΖΕΡΔΕΛΗΣ, ΕΕργΔ 2025, 145.

74. Βλ. τις αποφάσεις της 26ης.9.2022 επί της ουσίας των υπ' αριθμ. 160 και 171/2018 συλλογικών προσφυγών των οργανώσεων «Confederation Generale du Travail Force Ouvriere» και «Confederation generale du travail» κατά της Γαλλίας, της 30ής.11.2022 επί της ουσίας της υπ' αριθμ. 175/2019 συλλογικής προσφυγής της οργάνωσης «Syndicat CFDT de la metallurgie de la Meuse» κατά της Γαλλίας, της 29ης.7.2024 επί της ουσίας της υπ' αριθμ. 207/2022 συλλογικής προσφυγής της οργάνωσης «Union General de Trabajadores» κατά της Ισπανίας, της 27ης.6.2025 επί της ουσίας της υπ' αριθμ. 218/2022 συλλογικής προσφυγής της οργάνωσης «Confederacion Sindical de Comisiones Obreras».

75. Έτσι οι Δ. ΖΕΡΔΕΛΗΣ, ΕΕργΔ 2025, 144, C. SCHUBERT, σε: M. Franzen / I. Gallner / H. Oetker (eds), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, σ. 351.

76. Για το περιεχόμενο του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων, βλ. ενδεικτικά M. SCHMITT, ΕΕργΔ 2020, 1293 επ.

77. Έτσι ενδεικτικά και η M. SCHMITT, σε: E. Ales / M. Bell / O. Deinert / S. Robin-Olivier (eds), International and European Labour Law, σ. 339. Πρβλ. και Ν. ΓΑΒΑΛΑ, Η προστασία από την αδικαιολόγητη απόλυση ως θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου, ΕΕργΔ 2017, 523.

78. Για τον τρόπο με τον οποίο ρυθμίζονται όλα αυτά τα ζητήματα στο πλαίσιο του άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ., στοιχείο που οφείλει να κατευθύνει και την ερμηνεία του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., βλ. αναλυτικά Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, ΕΕργΔ 2024, 1189 επ.

79. Για τη σημασία της έγκαιρης από τον εργαζόμενο γνώσης των λόγων της απόλυσης τόσο στο πρωτογενές και παράγωγο ενωσιακό δίκαιο όσο και στο δίκαιο της Ε.Σ.Δ.Α., βλ. αντί άλλων Δ. ΓΟΥΛΑ, Η επίδραση του ν. 5053/2023 στο δίκαιο της καταγγελίας – Ιδίως το δικαίωμα πληροφόρησης για τους λόγους της απόλυσης κατά το άρθρο 339 παρ. 1α Κ.Α.Ε.Δ., ΕΕργΔ 2024, 870.

80. Βλ. σχετικώς την απόφαση του ΔΕΕ C-715/20 (υπόθεση *X*, ECLI: EU:C:2024:139), σκ. 77-82. Το Δικαστήριο αναγνώρισε εν προκειμένω άμεσο οριζόντιο αποτέλεσμα στο άρθ. 47 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.,

Ε.Σ.Δ.Α.[81], έχει δε αναγνωριστεί και από το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ε.Ε. Συγκεκριμένα, το τελευταίο στην απόφαση F-1/05[82] έκρινε ότι από το άρθ. 30, συνδυαστικά με το άρ. 41 παρ. 2 τρίτη παύλα του Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., απορρέει η υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να αιτιολογεί την απόφασή της για απόλυση, προκειμένου να έχουν οι ενδιαφερόμενοι τη δυνατότητα να διαπιστώσουν αν τα έννομα συμφέροντά τους έγιναν σεβαστά και να εκτιμήσουν παράλληλα τη σκοπιμότητα της προσφυγής στη δικαιοσύνη, η οποία απολαμβάνει έτσι την εξουσία να ασκήσει τον έλεγχό της[83].

Παράλληλα, ενδεικτική της σημασίας του δικαιώματος πληροφόρησης των λόγων της απόλυσης είναι και η απόφαση του Ε.Δ.Δ.Α. στην υπόθεση *ΚΜC κατά Ουγγαρίας*[84]. Στην εν λόγω υπόθεση, το Δικαστήριο έκρινε ότι υπήρξε παραβίαση της αρχής της δίκαιης δίκης που κατοχυρώνεται στο άρθ. 6 παρ. 1 Ε.Σ.Δ.Α. για τον λόγο ότι δεν είχε γνωστοποιηθεί στον εργαζόμενο ο λόγος της απόλυσής του, με αποτέλεσμα να μην μπορεί αυτός να ασκήσει αποτελεσματικά τα δικονομικά του δικαιώματα. Μάλιστα, το Δικαστήριο έκανε αναφορά στις διατάξεις των άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ. και 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., δηλώνοντας έτσι ότι τις αξιοποίησε ως εργαλεία για την ορθή ερμηνεία του επίμαχου άρθ. 6 της Ε.Σ.Δ.Α. Έτι περαιτέρω, στη συγκλίνουσα γνώμη του, ο δικαστής Pinto de Albuquerque επεσήμανε ότι η ύπαρξη ευρωπαϊκής συναίνεσης για την προστασία έναντι των απολύσεων, όπως αυτή αποτυπώνεται στα προαναφερθέντα άρθρα, δημιουργεί στα συμβαλλόμενα στην Ε.Σ.Δ.Α. κράτη τη θετική υποχρέωση προς εγκαθίδρυση ενός νομικού συστήματος που να απαιτεί τη διατύπωση αιτιολογίας για τη λήξη της σύμβασης εργασίας εκ μέρους του εργοδότη[85].

V. Η προστασία από την απόλυση στο δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο

Σε αντίθεση με τη μικρή –όπως προέκυψε από την ανωτέρω ανάπτυξη– επίδραση που ασκεί το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. στη διαμόρφωση του δικαίου της καταγγελίας των κρατών-μελών, σημαντική επίδραση μπορεί να ασκήσει το δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο. Πρόκειται ειδικότερα για τις Οδηγίες εκείνες οι οποίες, προκειμένου να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική προστασία των σκοπών που επιδιώκουν, απαγορεύουν την απόλυση που οφείλεται σε συγκεκριμένους λόγους[86].

Μάλιστα, παρατηρείται ότι τα τελευταία έτη έχει κάνει την εμφάνισή της μία νέα κατηγορία Οδηγιών, οι λεγόμενες «Οδηγίες νέας γενιάς»[87]. Το χαρακτηριστικό γνώρισμα των τελευταίων συνίσταται στο γεγονός ότι δεν αρκούνται στην απαγόρευση της εργοδοτικής καταγγελίας για ορισμένους λόγους, αλλά έτι περισσότερο συμπληρώνουν την εν λόγω προστασία με ορισμένες προδιαγραφές, επηρεάζοντας έτσι και την ερμηνεία του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. Έχει δε υποστηριχθεί ότι η θέσπιση των Οδηγιών αυτών συνεπάγεται τη διαμόρφωση σε επίπεδο παράγωγου δικαίου μίας αρνητικής προστασίας από την απόλυση, η οποία τείνει να συγκλίνει με τη θετικά παρεχόμενη από το άρθ. 30 προστασία[88]. «Οδηγίες νέας γενιάς» αποτελούν οι Οδηγίες υπ' αριθμ. 2019/1152 για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας, 2019/1158 σχετικά με την ισορροπία επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής για τους γονείς και τους φροντιστές και 2019/1937 για την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης. Οι εν λόγω Οδηγίες λοιπόν, από τη μία πλευρά, αναγνωρίζουν δικαιώματα στους εργαζομένους, απαγορεύοντας την απόλυση που οφείλεται στην άσκηση των δικαιωμάτων αυτών[89], ενώ, από την άλλη, θεσπίζουν διαδικαστικούς κανόνες που

σημειώνοντας ότι ο εργαζόμενος που δεν ενημερώθηκε για τον λόγο της απόλυσής του στερείται πληροφορίες που είναι σημαντικές για την εκτίμηση του τυχόν αδικαιολόγητου χαρακτήρα της απόλυσης και για την προετοιμασία της αγωγής του κατά της απόλυσης αυτής.

81. Το δικαίωμα αυτό δεν προβλέπεται ρητά στο άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ., γίνεται βέβαια δεκτό ότι η αναγνώρισή του απορρέει σαφώς από το τελευταίο εδάφιο. Βλ. με τις εκεί παραπομπές Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, ΕΕργΔ 2024, 1202 επ.

82. Απόφαση του Δικαστηρίου Δημοσίας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, F-1/05, *Landgren v ETF*, 26.10.2006, ECLI:EU:F:2006:112.

83. Σύμφωνα δε με το Δικαστήριο, η τυπική υποχρέωση αιτιολόγησης πληρούται με τη διατύπωση των λόγων απόλυσης σαφώς και εγγράφως, κατά προτίμηση μέσα στο ίδιο το κείμενο του εγγράφου καταγγελίας, μπορεί όμως να θεωρηθεί ότι πληρούται και αν ο ενδιαφερόμενος ενημερώθηκε προσηκόντως πριν τη λήψη της απόφασης, ακόμη κι αν η αιτιολογία συμπληρώθηκε κατά το στάδιο της απάντησης στη διοικητική ένσταση του ενδιαφερομένου. Η ουσιαστική δε υποχρέωση αιτιολόγησης πληρούται αν η αρμόδια αρχή ενήργησε μέσα σε εύλογα όρια και δεν προέβη σε κατάφωρα εσφαλμένη χρήση της εξουσίας εκτίμησής της. Βλ. Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ-ΜΑΛΟΥΧΟΥ, σε: Ε. Σαχπεκίδου / Χ. Ταγαράς (επιμ.), Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ. 330 επ.

84. Αρ. αίτ. 19554/2011.

85. Βλ. Α. ΠΟΥΛΟΥ, σε: Β. Τζέμος (επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. – Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 362.

86. Πολλά είναι τα παραδείγματα των εν λόγω Οδηγιών, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται ενδεικτικά και οι Οδηγίες 98/59/ΕΚ για τις ομαδικές απολύσεις, 2001/23/ΕΚ για τη μεταβίβαση επιχειρήσεων, 2006/54/ΕΚ, 2000/78/ΕΚ, 2000/43/ΕΚ για την απαγόρευση διακρίσεων, 97/81/ΕΚ για τη μερική απασχόληση, κ.ά.

87. Τον εν λόγω όρο έχει εισαγάγει ο Δ. ΖΕΡΔΕΛΗΣ, σε ΕΕργΔ 2025, 150 επ.

88. Βλ. αναλυτικά Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, ΕΕργΔ 2025, 150 επ.

89. Βλ. τα άρθ. 12, 18 και 19 αντίστοιχα.

συνεπάγονται τη βελτίωση της δικονομικής θέσης των εναγόντων-απολυθέντων.

Ειδικότερα, κινούμενες στην ίδια κατεύθυνση με τις Οδηγίες για τις απαγορεύσεις διακρίσεων, οι «Οδηγίες νέας γενιάς» εισάγουν αποδεικτικές υπέρ των εργαζομένων διευκολύνσεις, οι οποίες συνίστανται στον συνδυασμό (α) της μείωσης του μέτρου απόδειξης του ισχυρισμού του απολυθέντος για την αιτία της καταγγελίας, από πλήρη απόδειξη σε απλή πιθανολόγηση, και (β) της αντιστροφής του βάρους απόδειξης στον καταγγέλλοντα εργοδότη, σε περίπτωση που ο εργαζόμενος ανταποκριθεί πράγματι στο βάρος πιθανολόγησης του προβαλλόμενου λόγου ακυρότητας της απόλυσης. Το καινοτόμο όμως στοιχείο των νέων αυτών Οδηγιών συνίσταται στην ενίσχυση της ως άνω αποδεικτικής διευκόλυνσης με τη θέσπιση της υποχρέωσης του καταγγέλλοντος εργοδότη να γνωστοποιήσει τον λόγο της απόλυσης, κατόπιν αιτήματος του εργαζομένου. Αντιληπτή γίνεται λοιπόν η επίδραση που ασκούν οι «Οδηγίες νέας γενιάς» στη διαμόρφωση των εθνικών δικαίων της καταγγελίας, λαμβανομένου υπόψη του γεγονός ότι, κατά τη μεταφορά των προβλεπόμενων απαγορεύσεων απόλυσης, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν δίκαιο της Ε.Ε., με αποτέλεσμα να δεσμεύονται από τα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων γενικώς και του άρθ. 30 ειδικότερα[90].

VI. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Κατόπιν των ανωτέρω, συνάγεται ότι το άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. θεσπίζει ένα ελάχιστο μόνο όριο προστασίας από την αδικαιολόγητη απόλυση[91]. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να γίνει δεκτό ότι προσβολή της διάταξης αποτελεί τόσο η εκ μέρους των κρατών μελών παράλειψη θέσπισης ενός νομοθετικού πλαισίου προστασίας των εργαζομένων έναντι της αδικαιολόγητης απόλυσης, όσο και η κατάργηση της προηγουμένως προβλεπόμενης προστασίας[92]. Με μη προστασία ισοδυναμεί δε και ο νομοθετικός καθορισμός ενός εξαιρετικά χαμηλού ποσού αποζημίωσης σε περίπτωση αθέμιτης απόλυσης. Βέβαια, επισημαίνεται για μία ακόμη φορά ότι η ειδικότερη μορφή της προστασίας δεν είναι προδιαγεγραμμένη, αλλά σε κάθε περίπτωση πρέπει να κινείται εντός των ορίων που θέτει η αρχή της αναλογικότητας[93].

Ενόψει των παρατηρήσεων αυτών, εύλογα αναρωτιέται κανείς αν το ελληνικό δίκαιο της καταγγελίας, όπως ισχύει σήμερα κατόπιν της τροποποίησής του από το άρθ. 66 ν. 4808/2021[94], είναι συμβατό με τις απαιτήσεις του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. Κατά την άποψή μας, αμφιβολίες εγείρονται σε πολλαπλά σημεία. Ειδικότερα, προβληματισμό προκαλεί η παράλειψη του Έλληνα νομοθέτη να εισαγάγει την αρχή του βάσιμου λόγου απόλυσης, παρά την κύρωση του άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ.[95], τη στιγμή που η μέχρι πρόσφατα αποκλειστική έννομη συνέπεια της ακυρότητας της παράνομης καταγγελίας έχει αποσυνδεθεί από τις καταχρηστικές οικονομικοτεχνικές απολύσεις, για τις οποίες έχει εισαχθεί ο θεσμός της πρόσθετης αποζημίωσης. Μάλιστα, το ύψος της εν λόγω αποζημίωσης υπόκειται σε ανώτατα όρια, τα οποία κρίνονται τόσο ως ανεπαρκή για την αποκατάσταση της προκληθείσας στον απολυθέντα ζημίας, όσο και ως ανίκανα να αποτρέψουν τον εργοδότη από τη μελλοντική πραγματοποίηση παράνομων απολύσεων[96]. Τέλος, ζήτημα συμβατότητας προκαλεί και η διατήρηση του γενικού δικονομικού κανόνα κατανομής του βάρους απόδειξης της καταχρηστικότητας της καταγγελίας σε βάρος του ενάγοντος εργαζομένου[97], όπως επίσης και η απουσία πρόβλεψης του δικαιώματος ενημέρωσης για τους λόγους της απόλυσης για τη μεγάλη

90. Έτσι και ο Δ. ΖΕΡΔΕΛΗΣ, ΕΕργΔ 2025, 151 επ.

91. Για θεμελιώδες δικαίωμα με αμυντική διάσταση έναντι ενδεχόμενων μέτρων της Ε.Ε. που θίγουν το εθνικό δίκαιο προστασίας από την απόλυση κάνουν λόγο οι B. HÜPERS / B. REESE (σε: J. Meyer / S. Hoelscheidt (eds.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 599).

92. Έτσι οι H.D. JARASS, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 311, Α. ΠΟΥΛΟΥ, σε: Β. Τζέμος (επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. – Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 363-364.

93. Βλ. C. SCHUBERT, σε: M. Franzen / I. Gallner / H. Oetker (eds), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, σ. 353.

94. Η εν λόγω διάταξη αποτυπώνεται πλέον στο άρθ. 350 του Κώδικα Εργατικού Δικαίου (π.δ. 62/2025).

95. Η νομοθετική αυτή παράλειψη αποκτά μεγαλύτερη απαξία, λαμβανομένης υπόψη της αναδρομικής κατάργησης του άρθρου 48 Ν. 4611/2019 το οποίο είχε ρητά εισαγάγει την αρχή του βάσιμου λόγου απόλυσης, τρεις μόλις μήνες μετά τη δημοσίευσή του. Για την αντίθεση του εθνικού δικαίου προς το άρθρο 24 Α.Ε.Κ.Χ. στο πεδίο της δικαιολόγησης της απόλυσης, βλ. με την εκεί επιχειρηματολογία και τις εκεί παραπομπές Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, ΕΕργΔ 2024, 477 επ.

96. Για την αντίθεση του εθνικού δικαίου προς το άρθρο 24 Α.Ε.Κ.Χ. στο πεδίο των εννόμων συνεπειών της ελαττωματικής καταγγελίας, βλ. με την εκεί επιχειρηματολογία και τις εκεί παραπομπές Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, ΕΕργΔ 2024, 613 επ. Βλ. και Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, ΕΕργΔ 2025, 147, σύμφωνα με τον οποίο «*(η) ρύθμιση του ελληνικού δικαίου (...) αντίκειται στο άρθρο 30 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. και στο άρθρο 24 του Α.Ε.Κ.Χ., όχι γιατί παρέχει τη δυνατότητα, αντί άλλης συνέπειας, επιδίκασης μιας πρόσθετης αποζημίωσης, αλλά γιατί θέτει ανώτατο όριο στην αποζημίωση αυτή, το οποίο δεν εξασφαλίζει την αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης προστασίας*».

97. Σημειωτέον ότι η αποδεικτική διευκόλυνση της παρ. 2 του άρθρου 66 Ν. 4808/2021 ισχύει μόνο για τις νομοθετικά απαγορευμένες απολύσεις και όχι για εκείνες που εξακολουθούν να ελέγχονται δυνάμει της ΑΚ 281, ήτοι τις καταχρηστικές οικονομικοτεχνικές απολύσεις.

πλειονότητα των περιπτώσεων απόλυσης[98,99].

Πάντως, όπως εξηγήθηκε ανωτέρω[100], η εφαρμογή του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών-μελών συναντά διάφορα εμπόδια, ελλείψει ενωσιακής νομοθεσίας για τη γενική προστασία από την απόλυση, αλλά και δεδομένης της γενικόλογης διατύπωσης της διάταξης. Σε ό,τι αφορά λοιπόν τον ρόλο που μπορεί τελικώς να διαδραματίσει η εν λόγω διάταξη, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι, κατ' ελάχιστο, το άρθ. 30 πρέπει να αξιοποιείται από το Δ.Ε.Ε. ως αντίβαρο στην ανεξέλεγκτη ισχύ των άρ. 16 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε. και 49 Σ.Λ.Ε.Ε.[101]. Το Δικαστήριο έτσι πρέπει να αξιοποιεί τη διάταξη ως κριτήριο, προκειμένου να προβεί σε μία δίκαιη στάθμιση μεταξύ των συμφερόντων που συνδέουν οι εργαζόμενοι με την προστασία έναντι των αδικαιολόγητων απολύσεων και των συμφερόντων που συνδέουν οι εργοδότες με την επιχειρηματική ελευθερία και την ελευθερία εγκατάστασης[102]. Η ανάγκη αξιοποίησης της χρησιμότητας του άρθ. 30 Χ.Θ.Δ.Ε.Ε., σε συνδυασμό πάντοτε και με το άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ., έχει καταστεί ακόμη επιτακτικότερη τα τελευταία έτη, ενόψει της μείωσης της παρεχόμενης κατά των απολύσεων προστασίας που έχει λάβει χώρα σε αρκετά κράτη μέλη του ευρωπαϊκού Νότου στο πλαίσιο της προωθούμενης από την Ε.Ε. πολιτικής της ευελιξίας[103]. Μέχρι στιγμής πάντως, το Δικαστήριο φαίνεται διστακτικό να προχωρήσει προς αυτή την κατεύθυνση[104].

98. Το άρθρο 17 Ν. 5053/2023 προσέθεσε στο άρθρο 66 Ν. 4808/2021 την παρ. 1α, καθιερώνοντας την εργοδοτική υποχρέωση γνωστοποίησης των λόγων της απόλυσης αποκλειστικά και μόνο για τις ρητά αναφερόμενες στην παρ. 1α περιπτώσεις απαγορευμένων απολύσεων, μη καταλαμβάνοντας έτσι τις λοιπές περιπτώσεις των απαγορευμένων απολύσεων της παρ. 1, πολλώ δε μάλλον τις καταχρηστικές οικονομικοτεχνικές και τις αντικειμενικά αδικαιολόγητες απολύσεις.

99. Για την αντίθεση του εθνικού δικαίου προς το άρθ. 24 Α.Ε.Κ.Χ. σε δικονομικό επίπεδο, βλ. με την εκεί επιχειρηματολογία και τις εκεί παραπομπές Ε. ΑΝΤΩΝΙΑΔΟΥ, ΕΕργΔ 2024, 1189 επ.

100. Βλ. την ενότητα ΙΙΙ.

101. Βλ. και H.D. JARASS, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2021, σ. 311, C. SCHUBERT, σε: M. Franzen / I. Gallner / H. Oetker (eds), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, σ. 348.

102. Βλ. S. LAULOM, σε: E. Ales / M. Bell / O. Deinert / S. Robin-Olivier, International and European Labour Law, σ. 946-947.

103. Βλ. μεταξύ άλλων και A. MARTINON, σε: F. Picod / C.Rizcallah / S.V. Drooghenbroeck, Charte des droits fondamentaux de l' Union Européenne, σ. 666.

104. Τα πρώτα βήματα έχουν ήδη γίνει με την έκδοση της απόφασης στην υπόθεση *ΑΓΕΤ-Ηρακλής* (βλ. παραπάνω), κατά την οποία το ΔΕΕ αναφέρθηκε για πρώτη φορά στο άρθ. 30, επιχειρώντας – δειλά βέβαια– να το αντιτάξει στην άσκηση της επιχειρηματικής ελευθερίας. Για τον κριτικό σχολιασμό της απόφασης, βλ. ενδεικτικά B. HÜPERS / B. REESE, σε: J. Meyer / S. Hoelscheidt (eds), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 606 επ.

Η Οδηγία 2000/78/ΕΚ, 25 χρόνια μετά: Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη των ΑμεΑ στις υποθέσεις C-795/19 και C-824/19 και η επιρροή της Διεθνούς Σύμβασης Δικαιωμάτων των ΑμεΑ

*Ευάγγελος Εκμεκτσόγλου**

I. Εισαγωγικά

Σκοπός του παρόντος κειμένου αποτελεί η παρουσίαση και ο σχολιασμός 2 σχετικά πρόσφατων αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΔΕΕ), οι οποίες έχουν ως κεντρικό σημείο αναφοράς την Οδηγία 2000/78/ΕΚ και ειδικότερα την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω αναπηρίας στον τομέα της απασχόλησης. Πρόκειται για τις αποφάσεις C-795/19 (*XX κατά Tartu Vangla*[1]) και C-824/19 (*TC, UB κατά της Επιτροπής Προστασίας κατά των Διακρίσεων και VA*[2]). Το ενδιαφέρον που εμφανίζουν οι εν λόγω αποφάσεις έγκειται στο γεγονός ότι συμπλέκουν ζητήματα που αφορούν από την μία πλευρά, το ενωσιακό δίκαιο απαγόρευσης των διακρίσεων και από την άλλη πλευρά το δικαίωμα των ατόμων με αναπηρία (στο εξής: ΑμεΑ) σχετικά με την πρόσβαση στην δικαιοσύνη, δικαίωμα το οποίο εντάσσεται στο προστατευτικό πλαίσιο τόσο των άρθρων 21 και 26 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (στο εξής: ΧΘΔ) όσο και του άρθρου 13 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα των ΑμεΑ (στο εξής: ΔΣΔΑΑ), στην οποία είναι συμβαλλόμενο μέρος η ΕΕ[3].

Επομένως, εντός του πλαισίου αυτού, σε μία πρώτη ενότητα θα αναλυθεί το περιεχόμενο του δικαιώματος περί της πρόσβασης των ΑμεΑ στην δικαιοσύνη όπως αυτό προστατεύεται σε επίπεδο πρωτογενούς και δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου αφενός και σε επίπεδο ΔΣΔΑΑ αφετέρου. Στην συνέχεια, θα ακολουθήσει η παρουσίαση των πραγματικών περιστατικών και του συλλογισμού του ΔΕΕ στις δύο προαναφερόμενες αποφάσεις, προκειμένου να διατυπωθεί εν τέλει ένας σύντομος σχολιασμός τους επιδιώκοντας να καταλήξουμε πιθανώς, στο συμπέρασμα της σύγκλισης της ΔΣΔΑΑ με την Οδηγία 2000/78, η οποία φαίνεται να δέχεται μία ευρεία ερμηνεία υπό το πρίσμα του άρθρου 13 ΔΣΔΑΑ με στόχο την αποτελεσματικότερη προστασία των δικαιωμάτων των ΑμεΑ.

II. Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για τα ΑμεΑ

1. Το πλαίσιο της ΔΣΔΑΑ

Το άρθρο 13 της ΔΣΔΑΑ με τίτλο «Πρόσβαση στην δικαιοσύνη», αποτελεί το πρώτο άρθρο που κατοχυρώνει ρητά το εν λόγω δικαίωμα σε επίπεδο Συμβάσεων στο διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ερμηνεύοντας ευρέως την έννοια της δικαιοσύνης[4]. Ειδικότερα, το άρθρο 13 καλύπτει όλες τις πτυχές ενός δικαστικού συστήματος (π.χ. πρόσβαση στις εκάστοτε δικαστικές ή προδικαστικές διαδικασίες, καθώς και στο δομημένο περιβάλλον των δικαστηρίων) και εξασφαλίζει την συμμετοχή των ΑμεΑ στην δικαιοσύνη είτε ως άμεσων είτε ως έμμεσων συμμετεχόντων, μέσα από τις απαραίτητες διαδικαστικές προσαρμογές[5]. Με άλλα λόγια, δεν γίνεται λόγος για τα ΑμεΑ μόνο ως διάδικα μέρη, αλλά και ως μάρτυρες, ένορκοι, ή ως συμμετέχοντες σε προδικαστικές διαδικασίες ή ακόμη και ως κρατούμενοι[6].

Παράλληλα, το άρθρο 13 ΔΣΔΑΑ πρέπει να ερμηνεύεται

---

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Υπότροφος «Ε. Βασιλακάκη», ΚΔΕΟΔ*

1. ΔΕΕ C-795/19, *Tartu Vangla*, 15.07.2021, ECLI:EU:C:2021:606.

2. ΔΕΕ C-824/19, *Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, 21.10.2021, ECLI: EU:C:2021:862.

3. Η ΔΣΔΑΑ αποτελεί την πρώτη διεθνή σύμβαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην οποία προσχώρησε η ΕΕ και τέθηκε σε ισχύ για την τελευταία από το 2011, βλ. 2010/48/ΕΚ, Απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη, από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία, 26.11.2009, L 23/35. Σημειώνεται παράλληλα, ότι η ΔΣΔΑΑ ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 4074/2012 (ΦΕΚ Α' 88/11.4.2012).

4. Το κείμενο του άρθρου αναφέρει τα εξής: «*1. Τα Συμβαλλόμενα Κράτη διασφαλίζουν στα άτομα με αναπηρίες αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη, σε ίση βάση με τους άλλους, συμπεριλαμβανόμενης και της παροχής διαδικαστικών και κατάλληλων για την ηλικία διευκολύνσεων, προκειμένου να διευκολυνθεί ο αποτελεσματικός ρόλος τους ως άμεσων και έμμεσων συμμετεχόντων και ως μαρτύρων, σε όλες τις νομικές διαδικασίες, συμπεριλαμβανόμενων και των ανακριτικών και λοιπών προκαταρκτικών σταδίων. 2. Προκειμένου να βοηθήσουν στη διασφάλιση αποτελεσματικής πρόσβασης στη δικαιοσύνη για τα άτομα με αναπηρίες, τα Συμβαλλόμενα Κράτη προάγουν την κατάλληλη κατάρτιση εκείνων που εργάζονται στον τομέα της απονομής της δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένης και της αστυνομίας και του προσωπικού των φυλακών.*».

5. Η έννοια των διαδικαστικών προσαρμογών είναι ιδιαίτερα περίπλοκη και η ανάλυσή της δεν είναι σκόπιμη στο παρόν κείμενο. Αυτό που μπορεί να αναφερθεί εδώ είναι ότι η εν λόγω έννοια τοποθετείται κάπου ενδιάμεσα στους όρους της προσβασιμότητας και των εύλογων προσαρμογών, βλ. ενδεικτικά, E. FLYNN, Article 13-Access to Justice, σε: I Bantekas / M. Ashley Stein / D. Anastasiou (επιμ.), The UN Convention On the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary, 2018, σ. 395-396.

6. E. FLYNN / A. LAWSON, Disability and Access to Justice in the European Union: Implication of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, European Yearbook of Disability Law (4)2013, σ. 28-30.

σε συνδυασμό με άλλα άρθρα της Σύμβασης, προκειμένου να διασφαλίζεται η ολοκληρωμένη και ισότιμη, χωρίς διακρίσεις συμμετοχή των ΑμεΑ στην δικαιοσύνη, αίροντας τα φυσικά εμπόδια ή άλλα ζητήματα που μπορεί να υπάρχουν στο δικαστικό σύστημα. Προς τον σκοπό αυτό, τα κρίσιμα άρθρα είναι το άρθρο 5 περί απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω αναπηρίας, το άρθρο 9 περί προσβασιμότητας σε τομείς όπως το δομημένο περιβάλλον, καθώς και συστήματα πληροφόρησης και επικοινωνίας (τομείς που μας ενδιαφέρουν ιδίως στις 2 αποφάσεις του ΔΕΕ που θα παρουσιαστούν παρακάτω) και το άρθρο 12 για την ισότιμη αναγνώριση ενώπιον του νόμου και συγκεκριμένα την υποστήριξη της νομικής και δικαιοπρακτικής ικανότητας των ΑμεΑ[7].

2. Το ενωσιακό πλαίσιο

Σε πρώτη φάση, η σημασία της πρόσβασης στην δικαιοσύνη για την ενωσιακή έννομη τάξη μπορεί να εντοπιστεί στο άρθρο 67 παρ. 4 ΣΛΕΕ, δηλαδή εντός του πλαισίου των διατάξεων για τον Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, για τον οποίο η ΕΕ έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 περ. ι' ΣΛΕΕ. Η παρ. 4 του άρθρου 67 αναφέρει ότι «Η Ένωση διευκολύνει την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ιδίως με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων σε αστικές υποθέσεις».

Πιθανώς μεγαλύτερη σημασία για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης έχει το άρθρο 47 του ΧΘΔ για το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, το οποίο αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ[8] και εξασφαλίζει την αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που πηγάζουν από το ενωσιακό δίκαιο, χωρίς διακρίσεις, που μπορεί να προκαλούνται π.χ. από την στενή ερμηνεία των κανόνων περί ικανότητας δικαστικής παράστασης (κάτι που επηρεάζει ιδίως τα ΑμεΑ, λαμβανομένου υπόψιν ιδίως του άρθρου 12 ΔΣΔΑΑ που αναφέρθηκε παραπάνω), την απουσία επαρκούς νομικής βοήθειας (ευεργέτημα πενίας), ή άλλα ζητήματα προσβασιμότητας. Περαιτέρω, η απαγόρευση αυτή των διακρίσεων προκύπτει από την συνδυαστική ερμηνεία του εν λόγω άρθρου με τα άρθρα 21 και 26 ΧΘΔ. Το πρώτο αφορά ακριβώς την απαγόρευση των διακρίσεων για διάφορους λόγους (συμπεριλαμβανομένης της αναπηρίας), ενώ το δεύτερο σχετίζεται ειδικότερα με τα ΑμεΑ και την ένταξή τους στην κοινωνία, μέσα από την ισότιμη απόλαυση των δικαιωμάτων τους, συμπεριλαμβανομένης άρα και της πρόσβασης στην δικαιοσύνη.

Επιπλέον, σε επίπεδο παράγωγου δικαίου, υπάρχει μία σειρά Οδηγιών κυρίως στον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης, οι οποίες αναφέρονται ρητά στην προστασία των ευάλωτων ατόμων (άρα και ΑμεΑ) στο πλαίσιο διαφόρων ποινικών διαδικασιών. Ενδεικτικά, μπορούν να αναφερθούν η Οδηγία 2010/64 για το δικαίωμα διερμηνείας κατά την ποινική διαδικασία (βλ. άρθρο 2 για τα άτομα με προβλήματα ακοής ή ομιλίας και το σημείο 27 του Προοιμίου για τα ευάλωτα άτομα και ΑμεΑ), η Οδηγία 2012/29 για την προστασία των θυμάτων της εγκληματικότητας (διάφορα σημεία του Προοιμίου, άρθρα 1, 3 και 22 για ειδική μέριμνα των ΑμεΑ κατά την επικοινωνία τους με τις αρχές, αναφορά που μάλιστα ομοιάζει με τις διαδικαστικές προσαρμογές της ΔΣΔΑΑ), η Οδηγία 2012/13 για το δικαίωμα ενημέρωσης στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών (άρθρο 3 παρ. 2 για τους ευάλωτους υπόπτους ή κατηγορουμένους) και η Οδηγία 2016/343 για την ενίσχυση ορισμένων πτυχών του τεκμηρίου αθωότητας και του δικαιώματος παράστασης του κατηγορουμένου στη δίκη του στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας (σημ. 42 του Προοιμίου για την λήψη υπόψη των ιδιαίτερων αναγκών των ευάλωτων προσώπων)[9].

III. Η Οδηγία 2000/78

Ο δεύτερος άξονας των κρίσιμων υποθέσεων που πρέπει να αναφερθεί έστω εν συντομία πριν την ανάλυση των τελευταίων, είναι η Οδηγία 2000/78 για την απαγόρευση των διακρίσεων και την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία. Πρόκειται για μία Οδηγία, η οποία μέσω της ερμηνείας των στόχων της από το ΔΕΕ, ουσιαστικά εγγυάται την απόλαυση εκ μέρους κάθε ατόμου των πλεονεκτημάτων (υλικών και άυλων) που προσφέρει η συμμετοχή τους στην παραγωγή/η οικονομική τους συμμετοχή σε μία κοινωνία. Η συμμετοχή αυτή αποκαλείται στην θεωρία και ως «λειτουργία κοινωνικοποίησης[10]» που είναι ιδιαίτερα σημαντική για τα ΑμεΑ αν λάβουμε υπόψη και τον σκοπό της κοινωνικής ένταξης του άρθρου 26 ΧΘΔ που προαναφέρθηκε.

Όσον αφορά ειδικότερα την έννοια της αναπηρίας κα-

7. Ό.π., σ. 24-26.

8. Βλ. ενδεικτικά τις αποφάσεις του ΔΕΕ C-222/84, *Johnston κατά Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, 15.05.1986, ECLI:EU:C:1986:206, σκ. 18, ΔΕΕ C-97/91, *Oleificio Borelli κατά Επιτροπής*, 03.12.1992, ECLI:EU:C:1992:491 σκ. 14.

9. Για μια πιο αναλυτική κριτική των Οδηγιών αυτών και του πώς αντιμετωπίζουν την έννοια της ευαλωτότητας, η οποία δεν περιλαμβάνεται εντούτοις στο κείμενο της ΔΣΔΑΑ, βλ. E. FLYNN / A. LAWSON, Disability and Access to Justice in the European Union: Implication of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ό.π., σ. 37-40, L. WADDINGTON, EU Criminal Law and Persons with Disabilities: Reflections on "Vulnerability" and the Influence of the CRPD, American Journal of International Law Unbound (116) 2022.

10. R. XENIDIS, The Polysemy of Anti-Discrimination Law: The Interpretation Architecture of the Framework Employment Directive at the Court of Justice, Common Market Law Review (58)2021, σ. 1655-1656.

θαυτή, αν και κανένας από τους απαγορευμένους λόγους διάκρισης δεν επεξηγείται ρητά εντός της Οδηγίας, πρέπει να δεχτούμε ότι ο ορισμός της αναπηρίας συγκλίνει με τον ορισμό που δίνει το άρθρο 1 παρ. 2 της ΔΣΔΑΑ, όπου αναφέρεται ότι «Τα άτομα με αναπηρίες περιλαμβάνουν εκείνα που έχουν μακροχρόνια σωματικά, διανοητικά, πνευματικά ή αισθητήρια εμπόδια, που, σε αλληλεπίδραση με διάφορα εμπόδια, μπορούν να παρεμποδίσουν την πλήρη και αποτελεσματική συμμετοχή τους στην κοινωνία, σε ίση βάση με τους άλλους». Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται από την ίδια τη νομολογία του ΔΕΕ, το οποίο έχει αναφερθεί ήδη, μεταξύ άλλων, στο στοιχείο του «μακροχρόνιου», το οποίο πρέπει να χαρακτηρίζει την αναπηρία[11], στην συμπερίληψη της έννοιας της ασθένειας στην έννοια αυτή[12], αλλά και γενικότερα στην ανάγκη της εναρμονισμένης ερμηνείας της Οδηγίας με την ΔΣΔΑΑ[13].

Ειδικά για τα ΑμεΑ, κρίσιμο είναι το άρθρο 5 το οποίο προβλέπει την υποχρέωση για την πραγματοποίηση εύλογων προσαρμογών από τον εκάστοτε εργοδότη πριν την απόλυση (που αποτελεί πάντοτε *ultima ratio*), προκειμένου να εξασφαλιστεί η ισότιμη απόλαυση του δικαιώματος στην εργασία από τα ΑμεΑ, καλύπτοντας με άλλα λόγια, τις εργασιακές τους ανάγκες. Η υποχρέωση αυτή τίθεται υπό τον περιορισμό του δυσανάλογου βάρους, δηλαδή όταν η αιτούμενη εύλογη προσαρμογή καθίσταται λειτουργικά δυσχερής ή όταν επιφέρει υπερβολικό οικονομικό κόστος, στοιχεία τα οποία κρίνονται με βάση παράγοντες όπως το μέγεθος και τους οικονομικούς πόρους της επιχείρησης-εργοδότη, την τυχόν διαθέσιμη κρατική χρηματοδότηση ή ενίσχυση, αλλά και τον αντίκτυπο στον χώρο εργασίας[14]. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της πρόσβασης στην δικαιοσύνη, μια εύλογη προσαρμογή θα μπορούσε να περιλαμβάνει την παροχή συχνότερων διαλειμμάτων για ένα άτομο με σωματική αναπηρία ή την παροχή διερμηνέα νοηματικής γλώσσας για την επικοινωνία με ένα κωφό άτομο.

Θα πρέπει να αναφερθούν τέλος, για την πληρότητα της ανάλυσης επί της Οδηγίας 2000/78, δύο ακόμη άρθρα της τελευταίας. Το πρώτο είναι το άρθρο 4 παρ. 1 που προβλέπει ότι η διαφορετική μεταχείριση μπορεί να δικαιολογηθεί εφόσον το χαρακτηριστικό που συνδέεται με έναν απαγορευμένο λόγο διάκρισης αποτελεί ουσιαστική και καθοριστική επαγγελματική προϋπόθεση και εφόσον τηρείται η αρχή της αναλογικότητας. Σαφώς, δεδομένου ότι η εν λόγω διάταξη συνιστά εξαίρεση στην απαγόρευση διακρίσεων, θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά, κάτι που επιβεβαιώνεται εξάλλου και εντός των δύο αποφάσεων που μας απασχολούν[15]. Το δεύτερο άρθρο είναι το άρθρο 9, το οποίο αφορά την θέσπιση εθνικών διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών στα κράτη μέλη προκειμένου να δίνεται η δυνατότητα στα θιγόμενα πρόσωπα να διεκδικούν τα δικαιώματά τους που πηγάζουν από την Οδηγία σε περιπτώσεις απαγορευμένης διάκρισης[16]. Αν και η διάταξη αυτή δεν απασχόλησε το ΔΕΕ στις δύο αποφάσεις (ενώ και η σχετική επ' αυτού νομολογία δεν περιλαμβάνει διακρίσεις σε βάρος ΑμεΑ), εντούτοις αποτελεί κρίσιμο στοιχείο ως προς την πραγμάτωση του δικαιώματος πρόσβασης στην δικαιοσύνη σε εθνικό επίπεδο.

Σε κάθε περίπτωση, αυτό που μας ενδιαφέρει γενικότερα είναι ότι το ΔΕΕ ερμηνεύει ευρέως την Οδηγία 2000/78 τόσο ως προς το περιεχόμενό της *ratione materiae* (π.χ. καλύπτει τόσο τον ιδιωτικό, όσο και τον δημόσιο τομέα, όλα τα στάδια της απασχόλησης, από την πρόσληψη μέχρι την απόλυση, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής/εκπαιδευτικής κατάρτισης[17]) όσο και *ratione personae*[18], γεγονός που όπως θα φανεί, «ανοίγει τον δρόμο» προκειμένου το δικαίωμα πρόσβασης στην δικαιοσύνη για τα ΑμεΑ να συμπεριληφθεί εξίσου αρμονικά στο πεδίο εφαρμογής της. Πρέπει επιπλέον να τονιστεί στο σημείο αυτό ότι η «επέκταση» αυτού του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας αποκτά επιπλέον σημασία ιδίως λόγω της έλλειψης άλλου ενωσιακού νομοθετήματος που απαγορεύει τις διακρίσεις και πέρα από το πλαίσιο της εργασίας (η πρόταση Οδηγίας του 2008 εκ μέρους της Επιτροπής για την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης και εκτός του τομέα της απασχόλησης δεν έχει βρει ακόμη την απαιτούμενη νομοθετική πρόθεση για να καταστεί και επίσημα Οδηγία).

11. Συνεκδικασθείσες υποθέσεις ΔΕΕ C-335/11 και C-337/11, *HK Danmark*, 11.04.2013, ECLI:EU:C:2013:222, σκ. 37-41.

12. C-5/24, *Pauni*, 11.09.2025, ECLI:EU:C:2025:689, σκ. 25-29.

13. C-395/15, *Daouidi*, 01.12.2016, ECLI:EU:C:2016:917, σκ. 40-41.

14. L. WADDINGTON, EU Criminal Law and Persons with Disabilities: Reflections on "Vulnerability" and the Influence of the CRPD, ό.π., σ. 183-184.

15. *Tartu Vangla*, ό.π., σκ. 33 και *Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, ό.π., σκ. 45.

16. Το άρθρο 9 της Οδηγίας έχει μεταφερθεί στην Ελλάδα με το άρθρο 8 του Ν. 4443/2016.

17. *Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, ό.π., σκ. 36, L. WADDINGTON, EU Criminal Law and Persons with Disabilities: Reflections on "Vulnerability" and the Influence of the CRPD, ό.π., σ. 180-181.

18. R. XENIDIS, The Polysemy of Anti-Discrimination Law: The Interpretation Architecture of the Framework Employment Directive at the Court of Justice, ό.π., σ. 1657-1662. Βλ. ιδίως για τα ΑμεΑ, τη νομολογία του ΔΕΕ για τις διακρίσεις ανάμεσα σε δύο διαφορετικές κατηγορίες ΑμεΑ, οι οποίες επίσης εμπίπτουν εντός της Οδηγίας 2000/78, C-406/15, *Milkova*, 09.03.2017, ECLI:EU:C:2017:198 και C-16/19, *VL*, 26.01.2021, ECLI:EU:C:2021:64, σκ. 35.

IV. Οι αποφάσεις του ΔΕΕ

1. Τα πραγματικά περιστατικά και ο συλλογισμός του ΔΕΕ

1.1. XX κατά Tartu Vangla

Ξεκινώντας από την απόφαση *Tartu Vangla*, τα πραγματικά περιστατικά είχαν ως εξής: η διαφορά ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων της Εσθονίας προέκυψε ανάμεσα στον XX, σωφρονιστικό υπάλληλο και προσφεύγοντα ενάγοντα στις εθνικές δικαστικές διαδικασίες, και την φυλακή Tartu, στην οποία εργαζόταν ο πρώτος για περίπου 15 χρόνια. Ειδικότερα, τα καθήκοντα του XX αφορούσαν, μεταξύ άλλων, την εποπτεία προσώπων που τελούσαν υπό ηλεκτρονική παρακολούθηση, την διαβίβαση πληροφοριών σχετικά με τα πρόσωπα αυτά, την παρακολούθηση των συστημάτων ελέγχου και σηματοδότησης, αλλά και την άμεση αντίδραση και παροχή πληροφοριών σε περιπτώσεις συναγερμού. Από ιατρικό πιστοποιητικό του 2017 προέκυψε ότι ο XX αντιμετώπιζε ακουστικό πρόβλημα στο δεξί του αυτί, πρόβλημα που σύμφωνα με τον τελευταίο, διατηρούσε από την παιδική του ηλικία. Ωστόσο, με σχετική του απόφαση εντός του ίδιου έτους, ο διευθυντής της φυλακής Tartu απέλυσε τον XX με την αιτιολόγηση ότι, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του εσθονικού δικαίου (και συγκεκριμένα της κανονιστικής απόφασης για τις απαιτήσεις σχετικά με την υγεία των σωφρονιστικών υπαλλήλων), ο εν λόγω σωφρονιστικός υπάλληλος δεν κατείχε την απαιτούμενη ακουστική οξύτητα που απαιτούσε η άσκηση των καθηκόντων του.

Ως εκ τούτου, ο XX προσέφυγε πρωτίστως στο αρμόδιο διοικητικό πρωτοδικείο, ισχυριζόμενος ότι η απόλυσή του ήταν παράνομη, δεδομένου ότι η κρίσιμη κανονιστική απόφαση εισήγαγε διάκριση λόγω αναπηρίας. Η αγωγή του απορρίφθηκε, διότι το εκδικάζον δικαστήριο έκρινε ότι η θέσπιση ενός ελάχιστου ορίου αντίληψης του ήχου για τους σωφρονιστικούς υπαλλήλους αποτελεί ένα δικαιολογημένο και αναλογικό μέτρο.

Αντίθετα, το αρμόδιο εφετείο σε δεύτερο βαθμό εξαφάνισε την πρωτοβάθμια απόφαση και χαρακτήρισε την απόλυση του XX παράνομη, επιδικάζοντας αποζημίωση υπέρ του. Το εφετείο θεώρησε πως οι απαιτήσεις περί ακουστικής οξύτητας της κανονιστικής απόφασης ήταν αντίθετες προς το Σύνταγμα και συγκεκριμένα τόσο προς την αρχή της ίσης μεταχείρισης, όσο και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, αρχές που κατοχυρώνονται στο ανώτατο νομοθετικό κείμενο της χώρας. Μάλιστα, το δικαστήριο αυτό παρέπεμψε την υπόθεση στο Ανώτατο Δικαστήριο της Εσθονίας, κινώντας με αυτόν τον τρόπο διαδικασία ελέγχου συνταγματικότητας των διατάξεων της κανονιστικής απόφασης.

Το Ανώτατο Δικαστήριο της Εσθονίας, ήτοι το αιτούν δικαστήριο, επεσήμανε ότι πράγματι η διαρκής εξασφάλιση της επιχειρησιακής ετοιμότητας και της εύρυθμης λειτουργίας των αστυνομικών και σωφρονιστικών υπηρεσιών μπορεί να συνιστά θεμιτό σκοπό που να δικαιολογεί μία διαφορετική μεταχείριση, εντούτοις, θα πρέπει παράλληλα να εξακριβωθεί το αν η εθνική αυτή διάταξη θέτει απαίτηση ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Συνεπώς, στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο απέστειλε προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΕ, διερωτώμενο για το αν η Οδηγία 2000/78 είναι σύμφωνη με την κρίσιμη κανονιστική απόφαση, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι δεν επέτρεπε στον σωφρονιστικό υπάλληλο να κάνει χρήση ακουστικών βοηθημάτων.

Σε πρώτη φάση, το ΔΕΕ επιβεβαίωσε ότι η κανονιστική απόφαση, καθώς αφορά τους όρους πρόσληψης και απόλυσης, κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, στ. α΄ και γ΄, της Οδηγίας 2000/78 εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της τελευταίας. Στην συνέχεια, το Δικαστήριο, αναγνωρίζοντας ότι η κανονιστική απόφαση εισάγει διακριτική μεταχείριση, αφού άτομα με μειωμένη ακουστική οξύτητα αντιμετωπίζονται λιγότερο ευνοϊκά από τα υπόλοιπα άτομα ως προς την πρόσληψη ή την απασχόλησή τους ως σωφρονιστικοί υπάλληλοι, αντιμετώπισε το ζήτημα αν η διακριτική αυτή μεταχείριση μπορεί να δικαιολογηθεί ως ουσιαστική και καθοριστική επαγγελματική προϋπόθεση, σύμφωνα με το (στενά ερμηνευόμενο, όπως αναφέρθηκε παραπάνω) άρθρο 4 παρ. 1 της Οδηγίας.

Συνακόλουθα, το Δικαστήριο τόνισε αρχικά ότι, σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 18 της Οδηγίας, αποτελεί θεμιτό στόχο η διασφάλιση της επιχειρηματικής ετοιμότητας και της εύρυθμης λειτουργίας των αστυνομικών και σωφρονιστικών υπηρεσιών και συνεπώς η Οδηγία δεν (μπορεί να) επιβάλλει, καταρχάς, την πρόσληψη ή την διατήρηση της απασχόλησης προσώπων χωρίς την απαιτούμενη επαγγελματική επάρκεια για την άσκηση όλων των καθηκόντων στα οποία ενδέχεται να κληθούν. Στο ίδιο μήκος κύματος, το άρθρο 2 παρ. 5 της Οδηγίας αναφέρεται ότι δεν θίγονται τα μέτρα που προβλέπει η εθνική νομοθεσία και τα οποία σε μια δημοκρατική κοινωνία είναι αναγκαία για την ασφάλεια, την προάσπιση της τάξης και την πρόληψη ποινικών παραβάσεων, την προστασία της υγείας και των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων. Επομένως, εντός του πλαισίου αυτού, το ΔΕΕ θεώρησε ότι το ελάχιστο επίπεδο ακουστικής οξύτητας που απαιτήθηκε από τον σωφρονιστικό υπάλληλο στην συγκεκριμένη περίπτωση αποτελεί πράγματι ουσιαστική και καθοριστική επαγγελματική προϋπόθεση κατά το άρθρο 4 παρ. 1.

Στη συνέχεια, το ΔΕΕ εξέτασε το κατά πόσο η προϋπόθεση αυτή είναι συμβατή με την αρχή της αναλογικότητας. Κατά τον έλεγχο αυτό, το Δικαστήριο «ενεργοποίησε» το άρθρο 5 της Οδηγίας για τις εύλογες προσαρμογές και σημείωσε ότι η κρίσιμη κανονιστική απόφαση δεν λάμβανε υπόψη ότι το πρόβλημα ακοής δύναται να «διορθωθεί» με βοηθήματα ακοής. Μάλιστα, παρέπεμψε για την

υποχρέωση των εύλογων προσαρμογών (με τον περιορισμό του δυσανάλογου βάρους) στην ΔΣΔΑΑ, αναφέροντας ότι η Οδηγία 2000/78 πρέπει να ερμηνεύεται σε συμφωνία με αυτή[19]. Με άλλα λόγια, η εν λόγω υποχρέωση συμβάλλει στην άρση των εμποδίων που εμποδίζουν τα ΑμεΑ κατά την πλήρη και αποτελεσματική πρόσβασή τους στον τομέα της απασχόλησης σε ισότιμη βάση με τους άλλους. Ως εκ τούτου, το ΔΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το γεγονός πως η κανονιστική απόφαση δεν επιτρέπει την αναζήτηση εύλογων προσαρμογών αλλά κατευθύνει απευθείας προς την απόλυση του εκάστοτε ΑμεΑ, υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει και άρα αντιτίθεται στο περιεχόμενο της Οδηγίας 2000/78.

Συνολικά, αν και το Δικαστήριο δεν προέβη σε αναφορές σχετικά με την πρόσβαση στην δικαιοσύνη για τα ΑμεΑ (η σύνδεση του δικαιώματος αυτού με το σωφρονιστικό σύστημα ενός κράτους είναι «χαλαρή» μεν, υπαρκτή δε, όπως θα σημειωθεί στην επόμενη υποενότητα), εντούτοις, οι αναφορές τόσο του ΔΕΕ, όσο και του Γενικού Εισαγγελέα στην πρότασή του[20] στην ΔΣΔΑΑ περί εύλογων προσαρμογών και απαγόρευσης των διακρίσεων, σε συνδυασμό με την ερμηνευτική σύγκλιση της Οδηγίας με την Σύμβαση είναι ιδιαίτερα θετικές για την ομοιόμορφη προστασία των δικαιωμάτων των ΑμεΑ.

1.2. TC και UB κατά Επιτροπής Καταπολέμησης των Διακρίσεων

Στην δεύτερη υπόθεση και πιθανώς την πιο σημαντική για τα ζητήματα πρόσβασης στην δικαιοσύνη που μας απασχολούν, η VA, άτομο με πλήρη απώλεια όρασης και απόφοιτη νομικής σχολής στην Βουλγαρία, διορίστηκε ως ένορκος το 2014 στο πλαίσιο σχετικής ποινικής διαδικασίας. Παρά την ορκωμοσία της ως ενόρκου, δεν συμμετείχε ως τέτοια σε καμία διαδικασία, ενώ δεν έλαβε καμία απάντηση κατά την επικοινωνία της με τον αρμόδιο δικαστικό σχηματισμό. Συνακόλουθα, προσέφυγε στην Επιτροπή Καταπολέμησης των Διακρίσεων, ισχυριζόμενη ότι υπέστη διακριτική μεταχείριση τόσο από την δικαστή UB που δεν της είχε επιτρέψει την συμμετοχή της ως ενόρκου στην κρίσιμη διαδικασία, όσο και από τον πρόεδρο του δικαστηρίου TC, ο οποίο δεν απάντησε σε κανένα αίτημά της. Από την πλευρά τους, οι δύο δικαστές επικαλέστηκαν την φύση των υποχρεώσεων του ενόρκου, η οποία απαιτεί ιδιαίτερα σωματικά χαρακτηριστικά, σε συνδυασμό με την τήρηση των αρχών του ποινικού κώδικα ως στοιχεία που δικαιολογούσαν την διακριτική μεταχείριση της VA, επιχειρήματα που εν τέλει απορρίφθηκαν από την Επιτροπή, η οποία δέχτηκε ότι οι δύο δικαστές ήταν υπεύθυνοι για διάκριση λόγω αναπηρίας σε βάρος της VA.

Με την σειρά τους, οι TC και UB προσέβαλαν την απόφαση της Επιτροπής ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού πρωτοδικείου στην Σόφια, το οποίο ωστόσο επιβεβαίωσε την απόφαση της Επιτροπής, αναφέροντας ότι αποτελεί διάκριση να τεκμαίρεται ότι η ύπαρξη κάποιας αναπηρίας στερεί από το άτομο την ικανότητα να τηρήσει τις θεμελιώδεις αρχές της ποινικής διαδικασίας. Παράλληλα, το δικαστήριο επεσήμανε ότι από το 2016 η VA συμμετείχε κανονικά σε ακροαματικές διαδικασίες, μετά την τροποποίηση εθνικού νόμου που επέτρεψε τον ηλεκτρονικό διορισμό των ενόρκων. Η υπόθεση κατέληξε στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της Βουλγαρίας (αιτούν δικαστήριο), το οποίο επεσήμανε ότι δεν προκύπτει με σαφήνεια το αν η άνιση μεταχείριση της VA είναι συμβατή με την ΔΣΔΑΑ, τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και την Οδηγία 2000/78 και συνεπώς απέστειλε σχετικό προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΕ.

Το Δικαστήριο προσδιόρισε αρχικά ποιες είναι οι κρίσιμες για την υπόθεση διατάξεις του Χάρτη. Ειδικότερα, αναφέρθηκε πρώτον, στο άρθρο 21, το οποίο κατοχυρώνει την γενική ενωσιακή αρχή απαγόρευσης των διακρίσεων, που εξειδικεύεται στην Οδηγία 2000/78 και δεύτερον στο άρθρο 26 περί του δικαιώματος των ΑμεΑ στην αυτονομία, αλλά και την συμμετοχή τους στον κοινωνικό και επαγγελματικό βίο. Στη συνέχεια, το ΔΕΕ έκρινε ότι η υπόθεση εντάσσεται στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, καθώς η άσκηση των καθηκόντων του ενόρκου (σύμφωνα με το βουλγαρικό δίκαιο) συνιστά αμειβόμενη επαγγελματική δραστηριότητα και άρα η εξέταση της πιθανής διακριτικής μεταχείρισης σχετίζεται με τις συνθήκες απασχόλησης της VA, κατά την διατύπωση του άρθρου 3 παρ. 1 στ. α' και γ' της Οδηγίας[21].

Στο πλαίσιο αυτό, όπως και στην υπόθεση *Tartu Vangla*, το ΔΕΕ εξέτασε το κατά πόσο η διαφορετική μεταχείριση που υπέστη η VA ως άτομο με αναπηρία, θα μπορούσε να δικαιολογηθεί ως ουσιαστική και καθοριστική επαγγελματική προϋπόθεση κατά το άρθρο 4 της Οδηγίας. Το

19. Ό.π., *Tartu Vangla*, σκ. 49.

20. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση ΔΕΕ C-795/19, 25.11.2020, ECLI:EU:C:2020:961, σκ. 50.

21. Πρέπει να τονιστεί βέβαια στο σημείο αυτό, ότι η αντιμετώπιση της θέσης ενός ενόρκου ως μορφή απασχόλησης δεν συναντάται σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, όπως εν προκειμένω στην περίπτωση της Βουλγαρίας. Ο Γεν. Εισαγγελέας στις προτάσεις του αναφέρει ότι άλλα 15 κράτη μέλη ακολουθούν μία προσέγγιση, παρόμοια με αυτή της Βουλγαρίας, όπου οι ένορκοι συμμετέχουν στις συνεδριάσεις και τις διασκέψεις με τους επαγγελματίες δικαστές, σε μικτά ορκωτά δικαστήρια, αν και δεν καθιστά σαφές το αν αντιμετωπίζονται ως εργαζόμενοι όπως στην Βουλγαρία. Σε κάθε περίπτωση, κατά πάσα πιθανότητα, η Οδηγία 2000/78 δεν θα εφαρμοζόταν στα κράτη μέλη που οι ένορκοι δεν έχουν το καθεστώς του απασχολούμενου, βλ. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση ΔΕΕ C-824/19, 22.04.2021, ECLI:EU:C:2021:324, σκ. 57 μαζί με τη σχετική υποσημείωση. L. WADDINGTON, Komisia za zashtita ot diskriminatsia (HvJ EU, C-824/19) No blanket exclusion of blind person from being employed as a juror, (2)European Human Rights Cases Updates, 2022, σ. 5-6.

Δικαστήριο βασίστηκε εκ νέου στο άρθρο 5 της Οδηγίας για τις εύλογες προσαρμογές, ως βασικό άξονα κατά την πραγματοποίηση του ελέγχου αναλογικότητας του επιδιωκόμενου σκοπού (την τήρηση των αρχών του κώδικα ποινικής δικονομίας και συγκεκριμένα της αρχής της αμεσότητας και της άμεσης εκτίμησης των αποδεικτικών στοιχείων) με το ληφθέν μέτρο (τον αποκλεισμό της VA από τη συμμετοχή στις ακροαματικές διαδικασίες). Αφού τόνισε και πάλι την σημασία των εύλογων προσαρμογών σε συνάρτηση με τον Χάρτη και την ΔΣΔΑΑ, το ΔΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, αν και ο προαναφερόμενος σκοπός είναι μεν θεμιτός, ο πλήρης αποκλεισμός της VA από την άσκηση των καθηκόντων της ως ενόρκου, χωρίς να ελεγχθεί το αν υπάρχει η δυνατότητα εφαρμογής εύλογων προσαρμογών, υπερβαίνει το μέτρο του αναγκαίου, ιδίως ενόψει της δυνατότητας ηλεκτρονικού διορισμού των ενόρκων από το 2016 στην Βουλγαρία.

Όπως και στην περίπτωση της *Tartu Vangla*, έτσι και εν προκειμένω, το άρθρο 13 της ΔΣΔΑΑ για την πρόσβαση στην δικαιοσύνη απουσίαζε από τον συλλογισμό του ΔΕΕ. Ωστόσο, ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι η διάταξη αυτή εντοπίζεται στις προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα της υπόθεσης, ο οποίος μάλιστα ενσωμάτωσε στο σκεπτικό του και επιπλέον υλικό διεθνούς δικαίου που εξειδικεύει το άρθρο 13 και συγκεκριμένα τις Διεθνείς αρχές και οδηγίες σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη των ατόμων με αναπηρία» τις οποίες έχει εκδώσει ο ΟΗΕ. Ο Γεν. Εισαγγελέας τόνισε ότι ενόψει της υπεροχής των διεθνών συμφωνιών που συνάπτει η ΕΕ έναντι του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, η Οδηγία 2000/78 πρέπει να ερμηνευτεί σε συμφωνία ιδίως με την ΔΣΔΑΑ, λογική που εξάλλου ακολούθησε και το ΔΕΕ στην τελική του απόφαση[22].

V. Ανάγνωση των δύο αποφάσεων υπό το πρίσμα της πρόσβασης στη δικαιοσύνη

Όπως μπορεί να γίνει αντιληπτό από την παραπάνω έκθεση των δύο αποφάσεων, το ΔΕΕ επικεντρώθηκε κατά βάση στην ερμηνεία της Οδηγίας και οι αναφορές στην ΔΣΔΑΑ περιορίστηκαν σε ό,τι έχει να κάνει με την έννοια των εύλογων προσαρμογών. Ωστόσο, αυτή η απουσία του άρθρου 13 ΔΣΔΑΑ για την πρόσβαση στην δικαιοσύνη δεν μας εμποδίζει να βρούμε τον σχετικό σύνδεσμο των αποφάσεων αυτών με το εν λόγω άρθρο/δικαίωμα. Πράγματι, ο σύνδεσμος αυτός μπορεί να εντοπιστεί σε δύο κύρια σημεία.

Πρώτον, όπως προαναφέρθηκε, το πεδίο εφαρμογής *ratione personae* του άρθρου 13 περιλαμβάνει τόσο τους άμεσους όσο και τους έμμεσους συμμετέχοντες σε μία δίκη/στην όλη διαδικασία απονομής δικαιοσύνης γενικότερα, επομένως η αρχή της απόλαυσης του δικαιώματος αυτού σε ίση βάση με τα άτομα που δεν έχουν κάποια αναπηρία φαίνεται να περιλαμβάνει καταρχάς τόσο τους ενόρκους, όσο και τους σωφρονιστικούς υπαλλήλους. Ειδικά για τους ενόρκους, η Επιτροπή της ΔΣΔΑΑ έχει ήδη κρίνει σε δύο αποφάσεις του ότι τα καθήκοντα των τελευταίων εντοπίζονται εντός του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 13[23], επομένως η αμεσότητα της σύνδεσης ανάμεσα στην απόφαση VA και την πρόσβαση στην δικαιοσύνη είναι εμφανής.

Από την άλλη πλευρά, η συσχέτιση της *Tartu Vangla* και της περίπτωσης ενός σωφρονιστικού υπαλλήλου με την πρόσβαση στην δικαιοσύνη έχει πιθανόν πιο δύσκολη θεμελίωση. Ωστόσο, λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι η συμμετοχή στις νομικές διαδικασίες περιλαμβάνει την έρευνα και άλλα (προκαταρκτικά) στάδια, σύμφωνα με την διατύπωση του άρθρου 13, το τελευταίο σχετίζεται με όλες τις φάσεις μίας δικαστικής διαδικασίας, άρα και εκείνες που πραγματοποιούνται σε μεταγενέστερο στάδιο, συμπεριλαμβανομένου του σταδίου εκτέλεσης της ποινής, με άλλα λόγια το σωφρονιστικό σύστημα και όσους εντάσσονται σε αυτό, δηλαδή (και) τους σωφρονιστικούς υπαλλήλους[24].

Δεύτερον, το ΔΕΕ αναφέρθηκε σε εύλογες προσαρμογές οι οποίες απουσίαζαν στις περιπτώσεις των κύριων δικών. Αν και το άρθρο 13 δεν αναφέρεται ακριβώς σε εύλογες προσαρμογές αλλά σε διαδικαστικές και κατάλληλες για την ηλικία προσαρμογές/διευκολύνσεις (*procedural and age appropriate accommodations*), εντούτοις, μπορούμε να δεχτούμε, ότι η γενική λογική και ο στόχος των εύλογων προσαρμογών είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με

22. Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση ΔΕΕ C-824/19, 22.04.2021, ECLI:EU:C:2021:324, σκ. 80-85. Ο Γεν. Εισαγγελέας μάλιστα αναφέρθηκε σε συγκεκριμένα παραδείγματα εύλογων προσαρμογών, οι οποίες θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν στην προκειμένη περίπτωση, όπως η παράθεση εγγράφων σε γραφή Μπράιγ. Σε κάθε περίπτωση, γίνεται δεκτό γενικότερα, ότι οι Γεν. Εισαγγελείς τείνουν να ασχολούνται περισσότερο με την ΔΣΔΑΑ συγκριτικά με τις αποφάσεις καθαυτές του ΔΕΕ, βλ. L. WADDINGTON, The European Union, σε: L. Waddington / A. Lawson (επιμ.), The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice: A Comparative Analysis of the Role of Courts, 2018, σ. 151.

23. Βλ. τις αποφάσεις της Επιτροπής της ΔΣΔΑΑ, *Gemma Beasley v. Australia*, 01.04.2016, CRPD/C/15/D/11/2013 και *Michael Lockrey v. Australia*, 01.04.2016, CRPD/C/15/D/13/2013. Οι εν λόγω αποφάσεις της Επιτροπής αφορούσαν την έλλειψη εύλογων προσαρμογών που εμπόδιζε δύο κωφούς ενόρκους από το να ασκήσουν τα καθήκοντά τους.

24. D. FERRI / L. URZEL, The Employment Equality Directive and Access to Justice for Persons with Disabilities: Some Reflections in Light of Tartu Vangla and Komisia za Zashtita ot Diskriminatsia, σε: P. Czech et al. (επιμ.), European Yearbook on Human Rights, 2022, σ. 95.

την πρόσβαση στην δικαιοσύνη και άρα το ΔΕΕ είναι και στην περίπτωση αυτή, συνεπές με το άρθρο 13. Εξάλλου, οι δύο προαναφερόμενες αποφάσεις της Επιτροπής της ΔΣΔΑΑ έκριναν ότι υπήρξε παραβίαση, μεταξύ άλλων, και του άρθρου 13 παρ. 1, ακριβώς λόγω της έλλειψης εύλογων προσαρμογών από την πλευρά της Αυστραλίας, εντάσσοντας συνεπώς την λογική των προσαρμογών αυτών στο δικαίωμα πρόσβασης στην δικαιοσύνη, κάτι που γίνεται δεκτό και στην θεωρία[25].

Συνεπώς, το συμπέρασμα που μπορούμε να εξάγουμε από τις δύο αυτές αποφάσεις έγκειται στο εξής: σαφώς, οι δύο υποθέσεις εμπίπτουν στο προστατευτικό πλαίσιο του άρθρου 13 της ΔΣΔΑΑ, αλλά παράλληλα, η ευρεία ερμηνεία που δίνεται στην Οδηγία 2000/78 συμπίπτει με το επίσης ευρύ κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 13, καθιστώντας έτσι τα ζητήματα σχετικά με την πρόσβαση των ΑμεΑ στην δικαιοσύνη *de facto* κομμάτι του προστατευτικού πλαισίου της Οδηγίας. Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, με άλλα λόγια, διευρύνεται μέσα από την ερμηνεία που δίνει το ΔΕΕ όσον αφορά την αρχή της μη διάκρισης σε συνδυασμό με την κοινωνική-οικονομική λειτουργία που επιτελεί η Οδηγία αυτή[26].

VI. Κατακλείδα

Είναι εμφανές ότι το ΔΕΕ εμφανίζεται αρκετά διστακτικό ως προς την ενασχόλησή του με το άρθρο 13 της ΔΣΔΑΑ και γενικότερα με τα ζητήματα που αφορούν την πρόσβαση στην δικαιοσύνη (τόσο για τα ΑμεΑ, όσο και για τα άτομα χωρίς αναπηρία), δεδομένου ότι τα ζητήματα αυτά είναι αρκετά ευαίσθητα και εντάσσονται σε μεγάλο βαθμό στην σφαίρα επιρροής των κρατών μελών. Ωστόσο, παρά την έλλειψη των αναφορών αυτών στις δύο αποφάσεις που αναλύθηκαν στο παρόν κείμενο (με εξαίρεση φυσικά τις προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα), η όλη ανάλυση και η ερμηνεία που πραγματοποιήθηκε, έχει την σημασία της λόγω της παράλληλης απουσίας ενός ενωσιακού νομοθετήματος που θα απαγορεύει τις διακρίσεις (συμπεριλαμβανομένων των λόγων αναπηρίας) γενικότερα, εκτός του τομέα της απασχόλησης. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να τονιστεί ότι πέρα από το αυστηρά προσδιορισμένο νομοθετικό πλαίσιο, το ενδιαφέρον της ΕΕ για την πρόσβαση στην δικαιοσύνη των ΑμεΑ είναι αυξημένο (Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Αναπηρία 2021-2030, η οποία περιλαμβάνει ειδική πρόβλεψη για την βελτίωση της πρόσβασης στην δικαιοσύνη). Ταυτόχρονα, οι σχολιαζόμενες αποφάσεις αποδεικνύουν την ευρωστία του δικαίου διακρίσεων της ΕΕ, καθώς και το ερμηνευτικό εύρος ειδικότερα, της Οδηγίας 2000/78.

25. D. FERRI / L. URZEL, The Employment Equality Directive and Access to Justice for Persons with Disabilities: Some Reflections in Light of Tartu Vangla and Komisia za Zashtita ot Diskriminatsia, ό.π., σ. 95-96, E. FLYNN, Article 13-Access to Justice, ό.π., σ. 393.

26. D. FERRI / L. URZEL, The Employment Equality Directive and Access to Justice for Persons with Disabilities: Some Reflections in Light of Tartu Vangla and Komisia za Zashtita ot Diskriminatsia, ό.π., σ. 96-97.

Η χρήση φορητών καμερών από την ΕΛΑΣ κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων της υπό το πρίσμα του ΧΘΔΕΕ και της Οδηγίας 2016/680

*Μαρίτα Α. Τζουμάκα**

Οι τεχνολογικές εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών του προηγούμενου αιώνα και μέχρι σήμερα έχουν συμβάλλει ουσιωδώς στη βελτιστοποίηση της σχέσης κράτους-πολίτη και έχουν αξιοποιηθεί εκτός των άλλων και από τους κρατικούς μηχανισμούς για την επιτέλεση των σκοπών τους και κυρίως κατά την ενάσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Τούτων δοθέντων, και τα τεχνολογικά μέσα που διαθέτει η Αστυνομία και αξιοποιεί προς επιτέλεση των καθηκόντων της έχουν θεαματικά αυξηθεί.

Ένα εξ αυτών που αποκτούν όλο και μεγαλύτερη σημασία κατά την τρέχουσα δεκαετία αποτελούν οι κάμερες κάθε είδους που εντάσσονται με τη σειρά τους στα μέσα που δύνανται να αξιοποιήσουν τα αστυνομικά όργανα για την υλοποίηση των αρμοδιοτήτων τους. Στον αγγλοσαξονικό χώρο, τα συστήματα επιτήρησης στατικά και φορητά αποτελούν ήδη από την προηγούμενη δεκαετία αναπόσπαστο μέρος του τεχνικού εξοπλισμού των αστυνομικών οργάνων, ενώ στον ευρωπαϊκό χώρο, η τελευταία δεκαετία έχει σηματοδοτηθεί από τη χρήση τέτοιων συστημάτων, εγείροντας ερωτήματα αναφορικά με τη συμβατότητα της χρήσης τους σε σχέση με τα προστατευόμενα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών και δη τα δικαιώματα στην ιδιωτικότητα και στην προστασία των προσωπικών δεδομένων.

Ι. Φορητές κάμερες και νομοθετική πρόβλεψή τους στην ελληνική έννομη τάξη

Οι φορητές κάμερες (Body-worn cameras) φέρονται από τα αστυνομικά όργανα είτε στον ώμο είτε επιστήθια είτε κρατούνται με κοντάρι στο χέρι κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και διακρίνονται ανάλογα με το αν καταγράφουν μόνο ήχο ή/και εικόνα. Μ' αυτόν τον τρόπο, καταγράφεται ζωντανά η διεπαφή των οργάνων επιβολής του νόμου με τον πολίτη από το οπτικό πεδίο του επιλαμβανόμενου αστυνομικού.

Το βιντεοληπτικό υλικό που καταγράφεται από τις κάμερες μεταφορτώνεται συνήθως σε μια τοπική συσκευή αποθήκευσης (για παράδειγμα, σε έναν τοπικό διακομιστή σε ένα εσωτερικό δίκτυο ή σε μια κάρτα αποθήκευσης της συσκευής) ή σε μια ηλεκτρονική πλατφόρμα αποθήκευσης ψηφιακών μέσων που βασίζεται στο διαδίκτυο (cloud-based), όπου τα στοιχεία μπορούν να κρυπτογραφηθούν, να αποθηκευτούν και να αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω επεξεργασίας. Ορισμένα μοντέλα επιτρέπουν επίσης τη μεταφόρτωση του βίντεο, ενώ ο αστυνομικός βρίσκεται ήδη στο πεδίο δράσης (π.χ. μια ενδεχόμενη μεταφόρτωση του υλικού μέσω του κρυπτογραφημένου συστήματος που ήδη χρησιμοποιεί η ΕΛΑΣ, ήτοι του POL, θα καθίστατο ούτως εφικτή στέλνοντας σήμα απευθείας στο κέντρο επιχειρήσεων - live streaming).

Στην Ελλάδα, η πρώτη νομοθετική ρύθμιση που αφορά εν γένει τα συστήματα επιτήρησης με τη λήψη ή καταγραφή ήχου ή εικόνας σε δημόσιους χώρους ήταν ο ν. 3917/2011. Όπως αναφέρεται στην υπ' αρ. 59/2018 απόφαση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, με το άρθρο 15 του εν λόγω νόμου που εξεδόθη κατόπιν των γνωμοδοτήσεων 1/2009 και 2/2010 της Αρχής, ρυθμίζεται μεν η χρήση συστημάτων επιτήρησης, πλην όμως η παρ. 4 του άρθρου 14 προβλέπει την έκδοση διατάγματος που θα εξειδικεύει τη ρύθμιση αυτή. Κατά συνέπεια, η χρήση τέτοιων συστημάτων δεν θεωρούνταν για μεγάλο χρονικό διάστημα νόμιμη, καθώς εξέλιπε η κανονιστική ρύθμιση που θα ανέθετε στην ΕΛΑΣ την αρμοδιότητα χρήσης φορητών καμερών.

Εσχάτως, ψηφίστηκε το π.δ. 75/2020 με τίτλο «Χρήση Συστημάτων επιτήρησης με τη λήψη ή καταγραφή ήχου ή εικόνας σε δημόσιους χώρους», εδραζόμενο στην ανωτέρω διάταξη του ν. 3917/2011 αλλά και στις διατάξεις του ΓΚΠΔ αλλά και της Οδηγίας 2016/680, όπως αυτές εντάχθηκαν και ενσωματώθηκαν αντίστοιχα στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 4624/2019. Το εν λόγω π.δ. θεσπίζει ειδικότερους κανόνες για την εγκατάσταση και λειτουργία σε δημόσιους χώρους συστημάτων καταγραφής ήχου ή εικόνας τα οποία αποκαλούνται συστήματα επιτήρησης στο μέτρο και καθ' όσον διενεργείται με αυτά επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με αποτέλεσμα να επιτυγχάνονται οι σκοποί που προβλέπονται στο άρθρο 14 του ν. 3917/2011, ενώ ταυτόχρονα διασφαλίζονται και τα δικαιώματα των θιγόμενων προσώπων από τη χρήση των συστημάτων αυτών. Το συγκεκριμένο π.δ. αποτελεί το πιο πρόσφατο νομοθετικό κείμενο που ρυθμίζει τη χρήση καμερών από την ΕΛΑΣ κατά την άσκηση αστυνομικών αρμοδιοτήτων σε δημόσιους χώρους και καλύπτει σε ένα ποσοστό ένα υφιστάμενο για μεγάλο διάστημα κενό της εθνικής νομοθεσίας.

Το ρυθμιστικό πεδίο του π.δ. καταλαμβάνει συστήματα επιτήρησης όπως αυτά περιγράφονται στο άρθρο 2, ανάμεσα στα οποία κατονομάζονται και οι φορητές κάμερες που απασχολούν το παρόν, οι οποίες φέρονται από φυσικά πρόσωπα, ήτοι αστυνομικά όργανα στο μέτρο που

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Δικηγόρος*

διενεργείται επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η λειτουργία τους επιτρέπεται, συνεπώς, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 3, άρθρο 3 και με το άρθρο 14 παρ. 1 του ν. 3917/2011 στις περιπτώσεις που υπάρχει άμεσος σοβαρός κίνδυνος τέλεσης των αναφερομένων στο άρθρο 3 αξιόποινων πράξεων, ήτοι για την αποτροπή και καταστολή αξιόποινων πράξεων, στις οποίες περιλαμβάνεται και η απόδειξη τέλεσης αυτών και ταυτοποίησης του δράστη, όπως οι πράξεις αυτές προβλέπονται στις ρητά κατονομαζόμενες διατάξεις[1] και στη διαχείριση της κυκλοφορίας. Προς τούτο, θα πρέπει να εκδίδεται σχετική απόφαση του υπεύθυνου επεξεργασίας της ΕΛΑΣ κατά τα προβλεπόμενα στην παρ. 2 του άρθρου 12 του π.δ., με την οποία θα αιτιολογείται ειδικώς η συνδρομή των προϋποθέσεων για τη λειτουργία φορητών συστημάτων επιτήρησης, με την αναφορά συγκεκριμένων πραγματικών στοιχείων που αιτιολογούν τη λειτουργία αυτών των συστημάτων στην εκάστοτε περίπτωση.

II. Νομιμότητα της χρήσης των φορητών καμερών υπό το πρίσμα του ΧΘΔΕΕ

1. Το δικαίωμα της ιδιωτικότητας (άρθρο 7 ΧΘΔΕΕ)

Το άρθρο 7 του Χάρτη κατοχυρώνει το δικαίωμα στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, το άσυλο της κατοικίας και το απόρρητο των επικοινωνιών. Στην προκειμένη, η ανάλυση εστιάζει στο πρώτο σκέλος του δικαιώματος, το οποίο μάλιστα αντιστοιχεί στο άρθρο 8 ΕΣΔΑ με συνέπεια, κατά το άρθρο 52 παρ. 3 ΧΘΔΕΕ και λόγω της αντιστοιχίας των δικαιωμάτων αυτά να είναι ταυτόσημα ως προς την έννοια και την εμβέλεια του προστατευτικού τους πεδίου.

Η προστασία της ιδιωτικής ζωής έγκειται στην αξίωση εκάστου ατόμου να απέχει το κράτος από επεμβάσεις στον πυρήνα της ιδιωτικότητας και της εσωτερικής αυτονομίας του (αμυντικό δικαίωμα – right to be let alone). Του επιτρέπει συνεπώς να διατηρεί την ταυτότητά του και να προσδιορίζει την προσωπικότητά του χωρίς το κράτος να μπορεί να εισέλθει στην ιδιωτική του σφαίρα[2]. Πιο αναλυτικά, το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή εγγυάται το σύνολο των σωματικών, ψυχολογικών και ηθικών εκφάνσεων της προσωπικής ταυτότητας και αυτονομίας των φυσικών προσώπων[3]. Ταυτόχρονα, εμπεριέχει και την αξίωση του ατόμου να εγγυώνται οι αρχές την προστασία της ιδιωτικότητάς του έναντι παραβιάσεων τρίτων[4]. Κατά τούτο, το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει το σύνολο των πληροφοριών των φυσικών προσώπων η ταυτότητα των οποίων είναι γνωστή ή εφικτό να εξακριβωθεί. Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα που μπορεί να υπαχθεί σε αυτή την κατηγορία πληροφοριών και το οποίο αποτελεί κυρίως το στοιχείο που η χρήση φορητών καμερών από τις αστυνομικές αρχές θα μπορούσε να παραβιάσει σε σχέση με το εν λόγω δικαίωμα είναι η εικόνα του φυσικού προσώπου, καθώς αυτή καθιστά δυνατή την εξακρίβωση της ταυτότητάς του.

Στην εν λόγω προβληματική μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα χρηστική η επισκόπηση της νομολογίας του ΕΔΔΑ, όταν επιχειρεί να ερμηνεύσει το αντίστοιχο άρθρο 8 ΕΣΔΑ, ενόψει του γεγονότος ότι το ΔΕΕ μέχρι στιγμής δεν έχει απασχοληθεί ιδιαίτερα νομολογιακά με την προστασία της εικόνας των πολιτών ως έκφανση της ιδιωτικότητάς τους. Γενικά, το ΕΔΔΑ υποστήριξε ότι το δικαίωμα στην προστασία της εικόνας ενός ατόμου είναι ένα από τα «βασικά συστατικά της προσωπικής ανάπτυξης», το οποίο προϋποθέτει το δικαίωμα ελέγχου της χρήσης αυτής καθ' εαυτής της εικόνας, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην *Reklos and Davourlis κατά Ελλάδος*: *«Ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις το δικαίωμα ελέγχου μιας τέτοιας χρήσης περιλαμβάνει τη δυνατότητα ενός ατόμου να αρνηθεί τη δημοσίευση της εικόνας του, καλύπτει επίσης το δικαίωμα του ατόμου να αντιταχθεί στην εγγραφή, τη διατήρηση και την αναπαραγωγή της εικόνας από άλλο άτομο. Δεδομένου ότι η εικόνα ενός προσώπου αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικά που συνδέονται με την προσωπικότητά του, η αποτελεσματική προστασία της προϋποθέτει, κατ' αρχήν και υπό περιστάσεις όπως αυτές της υπό κρίση υποθέσεως (...) τη λήψη της συγκατάθεσης του ενδιαφερομένου κατά τη λήψη της φωτογραφίας και όχι απλώς εάν και πότε αυτή δημοσιεύεται. Διαφορετικά, ένα ουσιώδες χαρακτηριστικό της προσωπικότητας θα διατηρούνταν στα χέρια τρίτου και ο ενδιαφερόμενος δεν θα είχε κανέναν έλεγχο σε οποιαδήποτε μεταγενέστερη χρήση της εικόνας»*[5].

Σε έτερη υπόθεση, η Επιτροπή και το ΕΔΔΑ απέρριψαν αρχικά την ιδέα ότι η δημιουργία και η διατήρηση φωτογραφίας ενός ατόμου σε δημόσιο χώρο θα μπορούσε να επηρεάσει το δικαίωμα στην ιδιωτική του ζωή. Στο

1. Στις περ. β΄ έως δ΄ της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 3917/2011. Στα εγκλήματα αυτά ανήκουν ιδίως τα αδικήματα που προβλέπονται στα κεφάλαια έκτο, δέκατο τρίτο, δέκατο τέταρτο, δέκατο πέμπτο, δέκατο έκτο, δέκατο όγδοο, δέκατο ένατο και εικοστό τρίτο του Ειδικού Μέρους του Ποινικού Κώδικα και τα κακουργήματα της νομοθεσίας περί εξαρτησιογόνων ουσιών.

2. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ / Χ. ΤΑΓΑΡΑΣ / Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ. 87.

3. Β. ΤΖΕΜΟΣ / Α. ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ, Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ: ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 92.

4. ΕΔΔΑ *Mosley κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 48009/08), 10.05.2001, παρ. 106, ΕΔΔΑ *Pihl κατά Σουηδίας* (Προσφυγή No 74742/14), 07.02.2017, παρ. 28, και ΕΔΔΑ *Payam Tamiz κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 3877/14), 19.09.2017, παρ. 77.

5. ΕΔΔΑ *Reklos and Davourlis κατά Ελλάδος* (Προσφυγή No 1234/05), 15.01.2009, παρ. 40.

πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή έκρινε ότι η αίτηση της κ. Χ το 1973 ήταν προδήλως αβάσιμη. Η κ. Χ παρακολούθησε έναν αγώνα ράγκμπι το 1969, όταν αρκετοί άνθρωποι μπήκαν στον αγωνιστικό χώρο κατά τη διάρκεια μιας ειρηνικής διαδήλωσης κατά της πολιτικής του απαρτχάιντ της κυβέρνησης της Νότιας Αφρικής. Η κ. Χ ενώθηκε με τους διαδηλωτές, συγκρατήθηκε βίαια από έναν αστυνομικό και φωτογραφήθηκε παρά τη θέλησή της ενώ βρισκόταν υπό τέτοιο περιορισμό και ενημερώθηκε ότι η αστυνομία επρόκειτο να κρατήσει τη φωτογραφία της για «μελλοντική αναφορά». Αργότερα, μεταφέρθηκε σε προσωρινό αστυνομικό τμήμα και φωτογραφήθηκε εκεί εκ νέου παρά τη θέλησή της. Η αστυνομία κράτησε τα αρνητικά και τα αντίγραφα των εν λόγω φωτογραφιών και αρνήθηκε να καταστρέψει τις φωτογραφίες ή να τις παραδώσει στην κ. Χ. Η Επιτροπή δεν θεώρησε ότι αυτό αποτελεί παρέμβαση στην ιδιωτική ζωή της κ. Χ για τρεις λόγους. Πρώτον, δεν υπήρξε «*καμία παραβίαση της ιδιωτικής ζωής της προσφεύγουσας με την έννοια ότι οι αρχές μπήκαν στο σπίτι της και την τράβηξαν φωτογραφίες εκεί*», δεύτερον, «*οι φωτογραφίες αφορούσαν δημόσιο περιστατικό στο οποίο συμμετείχε οικειοθελώς*» και τρίτον, οι φωτογραφίες τραβήχτηκαν «*αποκλειστικά για τον σκοπό της μελλοντικής ταυτοποίησής της σε παρόμοιες δημόσιες περιστάσεις και δεν υπάρχει καμία ένδειξη ότι έχουν διατεθεί στο ευρύ κοινό ή έχουν χρησιμοποιηθεί για οποιονδήποτε άλλο σκοπό*»[6].

Η Επιτροπή κατέληξε σε παρόμοια απόφαση και στην υπόθεση *Lupker και άλλοι κατά Κάτω Χωρών*. Σε αυτή την περίπτωση, η ολλανδική αστυνομία ερευνούσε μια πυρκαγιά στο Δημαρχείο του Nijmegen. Σύμφωνα με την αστυνομία, αυτοί που προκάλεσαν τη φωτιά βρέθηκαν μέσα σε μια ομάδα καταληψιών που είχαν απομακρυνθεί νωρίτερα από τμήματα ενός κτιρίου γραφείων. Κατά τη διάρκεια της δικαστικής έρευνας, η αστυνομία προσπάθησε να συλλέξει στοιχεία χρησιμοποιώντας ένα βιβλίο που περιείχε φωτογραφίες ατόμων που μπορεί να είχαν κάποια σχέση με την κατάληψη. Αυτό το βιβλίο, το οποίο περιείχε φωτογραφίες των προσφευγόντων, παρουσιάστηκε μόνο σε πιθανούς μάρτυρες, συμπεριλαμβανομένων φαρμακοποιών και εταιρειών ενοικίασης αυτοκινήτων, οι οποίοι ρωτήθηκαν για το εάν κάποιο από τα άτομα που εμφανίζονται στις φωτογραφίες ήταν πελάτες τους. Αυτές οι φωτογραφίες είτε είχαν δοθεί στις αρχές σε σχέση με αιτήσεις για διαβατήριο ή άδεια οδήγησης είτε είχαν ληφθεί από την αστυνομία κατά κάποια προηγούμενη σύλληψη. Οι προσφεύγοντες αργότερα συνελήφθησαν, κατηγορήθηκαν και καταδικάστηκαν. Εν συνεχεία, παραπονέθηκαν ενώπιον της Επιτροπής ότι η αστυνομία είχε χρησιμοποιήσει τις φωτογραφίες χωρίς τη συγκατάθεσή τους και ότι δεν υπήρχε νομική βάση για τη χρήση τέτοιων φωτογραφιών σε μεταγενέστερη ποινική έρευνα. Η Επιτροπή θεώρησε ότι η χρήση αυτών των φωτογραφιών κατά τη διάρκεια ποινικής έρευνας δεν μπορούσε να θεωρηθεί ότι ισοδυναμεί με παρέμβαση στην ιδιωτική τους ζωή επειδή: (1) οι φωτογραφίες «*δεν τραβήχτηκαν με τρόπο που να συνιστά παραβίαση της ιδιωτικής ζωής των προσφευγόντων*», (2) οι φωτογραφίες «*φυλάσσονταν σε αστυνομικά ή άλλα επίσημα αρχεία, δεδομένου ότι είτε είχαν παρασχεθεί οικειοθελώς σε σχέση με αιτήσεις για διαβατήριο είτε για άδεια οδήγησης ή ελήφθησαν από την αστυνομία σε σχέση με προηγούμενη σύλληψη*»· και (3) χρησιμοποιήθηκαν «*αποκλειστικά για τον σκοπό της ταυτοποίησης των δραστών στην ποινική διαδικασία κατά των προσφευγόντων και δεν υπάρχει καμία ένδειξη ότι έχουν διατεθεί στο ευρύ κοινό ή έχουν χρησιμοποιηθεί για οποιονδήποτε άλλο σκοπό*»[7].

Σε μια άλλη περίπτωση διαδήλωσης, ο κ. Friedl παραπονέθηκε ότι η αυστριακή αστυνομία τον είχε φωτογραφίσει κατά τη διάρκεια καθιστικής διαδήλωσης σε υπόγεια διάβαση πεζών στη Βιέννη. Η αστυνομία είχε ζητήσει από τους συμμετέχοντες να φύγουν καθώς εμπόδιζαν την κυκλοφορία των πεζών. Καθώς οι παρευρισκόμενοι δεν συμφώνησαν αμέσως να φύγουν, η ταυτότητά τους εξακριβώθηκε. Κατά τη διάρκεια αυτής της αστυνομικής πράξης, ήτοι της εξακρίβωσης, ελήφθησαν φωτογραφίες προκειμένου να καταγραφεί η συμπεριφορά των συμμετεχόντων στην εκδήλωση για ικανοποίηση των σκοπών της επακόλουθης ανακριτικής διαδικασίας και για παραβάσεις του Κανονισμού Οδικής Κυκλοφορίας. Αυτά τα δεδομένα αποθηκεύτηκαν σε αρχείο από το Ομοσπονδιακό Αστυνομικό Τμήμα της Βιέννης. Σε αυτή την περίπτωση, η Επιτροπή επανέλαβε το σκεπτικό της στην υπόθεση Χ κατά του Ηνωμένου Βασιλείου, δηλαδή ότι δεν υπήρξε εισβολή στον «εσωτερικό κύκλο» της ιδιωτικής ζωής του προσφεύγοντος με την έννοια ότι οι αρχές μπήκαν στο σπίτι του και τράβηξαν τις φωτογραφίες εκεί, ότι οι φωτογραφίες αφορούσαν δημόσιο περιστατικό στο οποίο συμμετείχε οικειοθελώς ο προσφεύγων· και τρίτον, ελήφθησαν αποκλειστικά για να ακολουθήσουν διαδικασίες έρευνας για αδικήματα που τέλεσαν οι συμμετέχοντες[8]. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή απέδωσε βαρύτητα στις διαβεβαιώσεις που δόθηκαν από την εναγόμενη κυβέρνηση σύμφωνα με τις οποίες «*τα μεμονωμένα άτομα στις φωτογραφίες που τραβήχτηκαν παρέμειναν ανώνυμα, καθώς δεν σημειώθηκαν ονόματα, τα προσωπικά δεδομένα που καταγράφηκαν και οι φωτογραφίες που τραβήχτηκαν δεν εισήχθησαν σε σύστημα επεξεργασίας δεδομένων και δεν έγινε καμία ενέργεια για την ταυτοποίηση των ατόμων που φωτογρα-*

6. EComHR, *Χ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, 5877/72 (1973).

7. EComHR, 07.12.1992, *Lupker κ.λπ. κατά Ολλανδίας*, 18395/91.

8. ΕΔΔΑ *Friedl κατά Αυστρίας* (Προσφυγή Νο 15225/89), 19.05.1994, παρ. 49.

φήθηκαν με την ευκαιρία αυτή μέσω επεξεργασίας δεδομένων»[9].

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν διαπίστωσε ότι η λήψη φωτογραφιών του προσφεύγοντος και η διατήρησή τους ισοδυναμούσε με επέμβαση στο δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή. Ωστόσο, η ανάκριση του προσφεύγοντος για την εξακρίβωση της ταυτότητάς του, και η καταγραφή των προσωπικών αυτών δεδομένων, «*αν και έλαβε χώρα κατά τη διάρκεια του ως άνω δημόσιου περιστατικού, συνδέθηκε στενά με τις ιδιωτικές του υποθέσεις και συνιστούσε, ως εκ τούτου, παρέμβαση στο δικαίωμα που κατοχυρώνεται από το άρθρο 8* παρ. 1»[10].

Εν ολίγοις, στις περιπτώσεις που περιγράφονται ανωτέρω, η Επιτροπή διαπίστωσε την ύπαρξη επέμβασης στην ιδιωτική σφαίρα ενός ατόμου με βάση (1) τη φύση της δραστηριότητας που έλαβε χώρα δημόσια και όχι στον ιδιωτικό χώρο του φυσικού προσώπου[11] και (2) το αν τα δεδομένα χρησιμοποιήθηκαν[12] ή αποθηκεύτηκαν[13] για νόμιμο και προβλέψιμο σκοπό[14] ή (3) ήταν πιθανό να διατεθούν στο ευρύτερο κοινό.

Ο προσδιορισμός του τελευταίου παράγοντα ήταν καθοριστικής σημασίας στην υπόθεση *Peck εναντίον Ηνωμένου Βασιλείου*, όπου ο προσφεύγων δεν παραπονέθηκε ότι η συλλογή δεδομένων μέσω της παρακολούθησης των κινήσεών του από την κάμερα CCTV και η δημιουργία μόνιμου αρχείου από μόνη της ισοδυναμούσε με παρέμβαση στην ιδιωτική του ζωή, αλλά παραπονέθηκε συγκεκριμένα ότι η αποκάλυψη αυτού του αρχείου των κινήσεών του στο κοινό παραβίαζε το δικαίωμά του στην ιδιωτική ζωή[15]. Ο Peck είχε προσπαθήσει να αυτοκτονήσει σε μια κεντρική διασταύρωση στο κέντρο του Brentwood και μια κάμερα CCTV είχε καταγράψει τις κινήσεις του πριν και μετά την απόπειρα. Πλάνα καταγράφηκαν και αποκαλύφθηκαν σε διάφορα μέσα ενημέρωσης, συμπεριλαμβανομένων οπτικοακουστικών μέσων όπως το "Crime Beat", μια σειρά στην εθνική τηλεόραση του BBC με μέσο όρο 9,2 εκατομμύρια θεατές. Σε αυτό το πλαίσιο, το δικαστήριο σημείωσε ότι είναι «*κοινώς αποδεκτό ότι τα οπτικοακουστικά μέσα έχουν συχνά πολύ πιο άμεσο και ισχυρό αποτέλεσμα από τα έντυπα μέσα*». Η ταυτότητα του Peck δεν καλύφθηκε επαρκώς, ή σε ορισμένες περιπτώσεις καθόλου, στις φωτογραφίες και τα πλάνα που δημοσιεύτηκαν και μεταδόθηκαν. Αναγνωρίστηκε από ορισμένα μέλη της οικογένειάς του και από φίλους, γείτονες και συναδέλφους του. Ως εκ τούτου, υποστήριξε το Δικαστήριο, ότι «*η σχετική στιγμή θεωρήθηκε σε βαθμό που υπερέβαινε κατά πολύ οποιαδήποτε έκθεση σε περαστικό ή σε παρατήρηση ασφαλείας (...) και σε βαθμό που υπερβαίνει αυτόν που θα μπορούσε ενδεχομένως να προβλέψει ο προσφεύγων όταν περπάτησε στο Brentwood στις 20 Αυγούστου 1995*»[16].

Στην υπόθεση *Perry*, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστήριξε ξανά ότι ένας αιτών «*δεν είχε εύλογη προσδοκία ιδιωτικότητας*» σε ένα αστυνομικό τμήμα. Ο προσφεύγων είχε μεταφερθεί νωρίτερα στο αστυνομικό τμήμα για να παραστεί σε εξακρίβωση ταυτότητας lineup) και είχε αρνηθεί να συμμετάσχει. Αντίθετα, η αστυνομία ρύθμισε την κανονική κάμερα ασφαλείας στο αστυνομικό τμήμα, ώστε να μπορεί να τραβήξει καθαρά πλάνα του προσφεύγοντος στον χώρο κράτησης και να τα τοποθετήσει σε ένα μοντάζ με πλάνα άλλων προσώπων για να το δείξει στους μάρτυρες προκειμένου να διαπιστώσει αν αναγνωρίζουν τον προσφεύγοντα ως δράστη μιας σειράς ληστειών. Αυτό το υλικό χρησιμοποιήθηκε στη συνέχεια στη δίωξη εναντίον του. Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου είχε υποστηρίξει ότι δεν «επεξεργάστηκε» δεδομένα, αλλά ότι «*το τμήμα που αφορούσε τον προσφεύγοντα απλώς εξήχθη και τοποθετήθηκε με πλάνα των έντεκα εθελοντών*»[17]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «*είτε γνώριζε είτε όχι την ύπαρξη των καμερών ασφαλείας που λειτουργούσαν στον χώρο κράτησης, δεν υπάρχει καμία ένδειξη ότι ο προσφεύγων περίμενε ότι τραβήχτηκαν πλάνα*

9. Ό.π., παρ. 50.

10. Ό.π., παρ. 52.

11. Βλ. επίσης *Campion κατά Γαλλίας*, όπου το Δικαστήριο δήλωσε ότι δεν υπήρξε παρέμβαση στο δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή σε υπόθεση όπου μια κάμερα επιβολής ταχύτητας είχε τραβήξει φωτογραφία ενός Γάλλου δικηγόρου που οδηγούσε το αυτοκίνητό του σε δημόσιο δρόμο. EComHR, *Campion c. la France*, 25547/94 (1995).

12. Στην υπόθεση *Perry κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, το Δικαστήριο τονίζει ότι στην υπόθεση *Lupker* οι φωτογραφίες υποβλήθηκαν οικειοθελώς, αλλά χρησιμοποιήθηκαν με «απρόβλεπτο» τρόπο: ΕΔΔΑ *Perry κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 63737/00) (2003), παρ. 61.

13. Το Δικαστήριο σημειώνει στην υπόθεση *Herbecq κατά Βελγίου* ότι η απλή παρακολούθηση της «δημόσιας συμπεριφοράς» με τεχνολογικά μέσα δεν ισοδυναμεί με παρέμβαση στο δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή. Εάν οι δημόσιες κάμερες CCTV δεν καταγράφουν μια κατάσταση, «*είναι δύσκολο να δούμε πώς τα οπτικά δεδομένα που λαμβάνονται θα μπορούσαν να διατεθούν στο ευρύ κοινό ή να χρησιμοποιηθούν για άλλους σκοπούς εκτός από την παρακολούθηση χώρων*». ΕΔΔΑ *Herbecq και η ένωση «Ligue des droits de l'homme» κατά Βελγίου* (Προσφυγές Nος 32200/96 - 32201/96) (1998).

14. Στην υπόθεση *Perry*, το Δικαστήριο υποστήριξε ότι «*η κανονική χρήση καμερών ασφαλείας αυτή καθαυτή είτε στο δημόσιο δρόμο είτε σε χώρους, όπως εμπορικά κέντρα ή αστυνομικά τμήματα όπου εξυπηρετούν νόμιμο και προβλέψιμο σκοπό, δεν εγείρει ζητήματα βάσει του άρθρου 8 § 1 της Σύμβασης*». ΕΔΔΑ *Perry κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 63737/00) (2003), παρ. 40.

15. ΕΔΔΑ *Peck κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 44647/98) (2003), παρ. 60.

16. Ό.π., παρ. 62.

17. Ό.π., παρ. 33.

του εντός του αστυνομικού τμήματος για χρήση σε διαδικασία ταυτοποίησης βίντεο και, ενδεχομένως, ως αποδεικτικά στοιχεία επιζήμια για την υπεράσπισή του στη δίκη. Αυτό το τέχνασμα που υιοθέτησε η αστυνομία ξεπέρασε την κανονική ή αναμενόμενη χρήση αυτού του τύπου κάμερας, όπως αποδεικνύεται από το γεγονός ότι η αστυνομία έπρεπε να λάβει άδεια και ένας μηχανικός έπρεπε να ρυθμίσει την κάμερα. Η μόνιμη καταγραφή του υλικού και η συμπερίληψή του σε μοντάζ για περαιτέρω χρήση μπορεί επομένως να θεωρηθεί ως επεξεργασία ή συλλογή δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σχετικά με τον αιτούντα»[18]. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο κρισιολόγησε ότι η καταγραφή και η χρήση του βίντεο του προσφεύγοντος στην παρούσα υπόθεση αποτελεί παρέμβαση στο δικαίωμά του στον σεβασμό της ιδιωτικής ζωής. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι ένα άτομο μπορεί να έχει προσδοκίες σχετικά με τον τρόπο χρήσης μιας κάμερας σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο, κάτι που είναι ένας παράγοντας που επηρεάζει την εύλογη προσδοκία του για την προστασία της ιδιωτικής του ζωής. Δεδομένου ότι ο προσφεύγων δεν μπορούσε εύλογα να προβλέψει ότι η εικόνα του θα καταγραφόταν και θα χρησιμοποιούνταν για σκοπούς αναγνώρισης, υπήρξε παραβίαση του άρθρου 8. Αν και αυτός ήταν ένας σημαντικός παράγοντας, ο τελικός παράγοντας για τον προσδιορισμό μιας παρέμβασης ήταν - και πάλι - ότι υπήρξε μόνιμη καταγραφή των δεδομένων.

Από τα ανωτέρω μπορεί ευχερώς να συμπεράνει κανείς ότι η καταγραφή της εικόνας ή και της ομιλίας ενός φυσικού προσώπου από τις φορητές κάμερες των αστυνομικών αρχών μπορεί να αποτελέσει δυνητικά παραβίαση του δικαιώματος της ιδιωτικότητας, κατά αποδοχή του γεγονότος ότι ακόμα και στη δημόσια σφαίρα εξακολουθεί να υφίσταται ιδιωτική σφαίρα των φυσικών προσώπων, σαφώς πιο περιορισμένη, πλην όμως μόνο όπου ο πολίτης μπορεί να έχει εύλογη προσδοκία ιδιωτικότητας.

Η διαφορά των φορητών καμερών από την ανωτέρω νομολογία έγκειται στο γεγονός ότι αφενός αυτές οι κάμερες δυνητικά καταγράφουν και άτομα εκτός των θυμάτων/υπόπτων ή εν πάσει περιπτώσει εμπλεκομένων σε κάποιο συμβάν κατά τη διάρκεια του οποίου αυτές είναι ενεργοποιημένες, αφετέρου ότι ο σκοπός τους είναι πρωταρχικά η πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας, όπως προκύπτει από το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο, με περαιτέρω συνέπεια ότι οι οπτικοακουστικές καταγραφές αποθηκεύονται και χρησιμοποιούνται για νόμιμο και προβλέψιμο σκοπό, όπως αυτός αποτυπώνεται στην αιτιολογική έκθεση του ν. 3917/2011, ήτοι «για προστασία της ζωής, της ιδιοκτησίας, του φυσικού περιβάλλοντος, καθώς και για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων του κράτους, όπως σε σχέση με την εθνική άμυνα, την κρατική ασφάλεια και δημόσια τάξη»[19]. Κατά συνέπεια, ήδη κατά τον χρόνο καταγραφής της εικόνας των πολιτών και χωρίς τη συγκατάθεσή τους που δεν είναι απαραίτητη (βλ. κατωτέρω υπό ΙΙΙ) αποκτά το κράτος πρόσβαση σε ένα στοιχείο της προσωπικότητάς τους που προστατεύεται από το δικαίωμα στην ιδιωτικότητα.

2. Το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 8 ΧΘΔΕΕ)

Στο άρθρο 8 ΧΘΔΕΕ κατοχυρώνεται το δικαίωμα των φυσικών προσώπων στην προστασία των δεδομένων τους που έχουν προσωπικό χαρακτήρα. Στην παρ. 2 προβλέπονται οι προϋποθέσεις νόμιμης επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στηριζόμενη είτε στη συγκατάθεση του ατόμου είτε σε άλλο θεμιτό και προβλεπόμενο στον νόμο λόγο (βάση επεξεργασίας). Οι επιμέρους απαιτήσεις που θέτει το άρθρο 8 ΧΘΔΕΕ αποτέλεσαν αντικείμενο εξειδίκευσης από τον ΓΚΠΔ, όπως ειδικότερα αυτός έχει ενσωματωθεί στις εθνικές έννομες τάξεις, θεσπίζοντας ειδικότερους κανόνες για την επεξεργασία των δεδομένων. Στις επεξηγήσεις του εν λόγω άρθρου, αναφέρεται ότι το άρθρο βασίστηκε ανάμεσα σε άλλα και στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ και στη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την προστασία των προσώπων έναντι της αυτοματοποιημένης επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα της 28ης Ιανουαρίου 1981, η οποία έχει κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη, συνεπώς σε κανόνες του ενωσιακού δικαίου που αφορούν και το δικαίωμα στην ιδιωτικότητα.

Ως δεδομένο προσωπικού χαρακτήρα εννοείται «*κάθε πληροφορία σχετικά με φυσικό πρόσωπο η ταυτότητα του οποίου είναι γνωστή ή μπορεί να εξακριβωθεί*»[20]. Συνεπώς, στην ανωτέρω έννοια υπάγονται και πληροφορίες οι οποίες μπορούν να συσχετιστούν είτε αυτοτελώς είτε συνδυαστικά με άλλες ακόμα και αν οι τελευταίες δεν βρίσκονται στη διάθεση του ίδιου προσώπου, με την ταυτότητα του φυσικού προσώπου[21]. Η εικόνα ενός προσώπου συνεπώς εμπίπτει και στην κατηγορία των προσωπικών του δεδομένων, μαζί με περαιτέρω πληροφορίες που αφορούν το πρόσωπο όπως η επαγγελματική του δραστηριότητα, τα ταξίδια, τις συνήθειες, την προσωπική κατάσταση, τον τρόπο ζωής, τα ενδιαφέροντα ή τις

18. Ό.π.

19. Σ. 5 αιτιολογικής έκθεσης.

20. Βλ., ενδεικτικά, ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-468/10 και C-469/10, *ASNEF*, 24.11.2011, ECLI:EU:C:2011:777, σκ. 41-42, ΔΕΕ C-70/18, *A κ.ά.*, 03.10.2019, ECLI:EU:C: 2019:823, σκ. 53-54, ΔΕΕ C-291/12, *Schwarz*, 17.10.2013, ECLI:EU:C:2013:670, σκ. 16, 24-30.

21. Βλ., ενδεικτικά, ΔΕΕ C-434/16, *Nowak*, 20.12.2017, ECLI:EU:C:2017: 994, σκ. 31 και ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-92/09, *Volker und Markus Schecke GbR*, και C-93/09, *Eifert*, 09.11.2010, ECLI:EU: C:2010:662, σκ. 56 και 60.

αγορές του, όλα εκ των οποίων (επιλεκτική απαρίθμηση) δυνητικά θα μπορούσαν να καταγραφούν από μια φορητή κάμερα ενός αστυνομικού κατά την ενάσκηση των καθηκόντων του[22].

Αναφορικά με τις βάσεις επεξεργασίας των προσωπικών δεδομένων πρωτίστως προβλέπεται η συγκατάθεση, η οποία ορίζεται από το ΔΕΕ – ταυτόσημα με τον ΓΚΠΔ – ως κάθε ένδειξη βουλήσεως, ελεύθερη, συγκεκριμένη, ρητή και εν πλήρει επιγνώσει με την οποία το υποκείμενο των δεδομένων εκδηλώνει ότι συμφωνεί, με δήλωση ή με σαφή θετική ενέργεια, να αποτελέσουν αντικείμενο επεξεργασίας τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν (άρθρο 4 παρ. 11 ΓΚΠΔ). Η εν λόγω βάση κατά κύριο λόγο αποκλείεται στις περιπτώσεις καταγραφής προσώπων από φορητές κάμερες, αν πρόκειται για περαστικούς, όμως μπορεί να αποτελέσει δυνητικά βάση επεξεργασίας για τους εμπλεκόμενους σε ένα συμβάν καταγραφής (βλ. κατωτέρω υπό ΙΙΙ).

3. Σχέση ανάμεσα στα δύο δικαιώματα

Τα άρθρα 7 και 8 του ΧΘΔΕΕ συνδέονται ευθέως μεταξύ τους, καθώς στις Επεξηγήσεις του γίνεται μνεία στο γεγονός ότι αμφότερα τα δικαιώματα βασίζονται στο δικαίωμα που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ στο άρθρο 8, ήτοι το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή[23]. Εξάλλου, από τον συνδυασμό των άρθρων αυτών «*προκύπτει ότι, καταρχήν, κάθε επεξεργασία από τρίτο δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα μπορεί να αποτελέσει προσβολή των εν λόγω δικαιωμάτων*»[24].

Δύο δεκαετίες μετά τη διακήρυξη του ΧΘΔΕΕ, η σχέση μεταξύ του δικαιώματος προστασίας της ιδιωτικής ζωής και του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα είναι ακόμα ασαφής. Παρά το γεγονός ότι το ΔΕΕ έχει διατυπώσει ότι «*το άρθ. 8 του Χάρτη αφορά ένα θεμελιώδες δικαίωμα διακριτό από εκείνο που κατοχυρώνεται στο άρθ. 7 του Χάρτη*»[25], πρόσφατες αποφάσεις-ορόσημα του ΔΕΕ επιτείνουν τη «*μακροχρόνια σύγχυση ως προς τη διάκριση μεταξύ του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής*»[26].

Στις υποθέσεις *Digital Rights και PNR*, το ΔΕΕ ανέλυσε τη σύγκρουση των αντίστοιχων μέτρων που ήλεγχε σε έκαστη περίπτωση με το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα[27]. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο φαίνεται να υπονοεί ότι οι δύο εγγυήσεις συνιστούν δύο ξεχωριστά θεμελιώδη δικαιώματα, έκαστο εκ των οποίων είναι ολοκληρωμένο από μόνο του. Ακόμη σαφέστερα και προς την κατεύθυνση αυτή, το Δικαστήριο δήλωσε ρητά στην υπόθεση *Tele2 Sverige* ότι «*το άρθρο 8 του Χάρτη αφορά θεμελιώδες δικαίωμα διαφορετικό από εκείνο που κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 του Χάρτη και το οποίο δεν έχει ισοδύναμο στην ΕΣΔΑ*» αποτελώντας η διαπίστωση αυτή κατά μία άποψη «μια δήλωση ανεξαρτησίας» του ΔΕΕ από το ΕΔΔΑ[28].

Με βάση την ανωτέρω προσέγγιση του Δικαστηρίου, το άρθρο 8 υποστηρίζεται ότι αποτελεί *lex specialis* σε σχέση με το άρθρο 7 ΧΘΔΕΕ, ήτοι ότι το ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 8 είναι στενότερο από εκείνο του άρθρου 7[29]. Ενδεικτική αυτής της προσέγγισης είναι η απόφαση *WebMindLicenses*, όπου ο ενωσιακός δικαστής έκρινε ότι η χρήση από τη φορολογική αρχή στοιχείων που συνελέγησαν έπειτα από παρακολούθηση τηλεπικοινωνιών και την κατάσχεση ηλεκτρονικών μηνυμάτων δεν έθιγε το δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αλλά μόνο το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή[30].

Αντίθετα, το Δικαστήριο τόνισε στην υπόθεση *Digital Rights* «*τον σημαντικό ρόλο που διαδραμάτισε η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα υπό το πρίσμα του θεμελιώδους δικαιώματος στη ζωή. …*»[31]. Στην απόφασή του στην υπόθεση *Promusicae* του 2008, το Δικαστήριο χαρακτήρισε ομοίως το θεμελιώδες δικαίωμα του άρθρου 8 του ΧΘΔΕΕ ως «*το δικαίωμα που εγγυάται την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και άρα της ιδιωτικής ζωής*»[32]. Οι διαπιστώσεις αυτές μπορούν να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων είναι ένα μέρος και μάλιστα δυνητικά κατώτερο του δικαιώματος στην ιδιωτική ζωή.

Εν τέλει, στις υποθέσεις *Schrems I και Tele2 Sverige*, και

22. Π.χ. καταλαμβάνεται από φορητή κάμερα κάποιος ο οποίος εισέρχεται στον χώρο εργασίας του ή στην οικία του ή σε κάποιο κατάστημα ή ενδεχομένως σε κάποιο γκισέ αεροδρομίου.

23. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ / Χ. ΤΑΓΑΡΑΣ / Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ. 122.

24. *Schwarz*, σκ. 25.

25. ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-203/15, *Tele2 Sverige*, και C-698/15, *Watson κ.ά.*, 21.12.2016, ECLI:EU:C:2016:970, σκ. 129. Βλ. και I. CAMERON, Balancing data protection and law enforcement needs: Tele2 Sverige and Watson, Common Market Law Review, 2017, σ. 1492.

26. CHR. KUNER, Reality and Illusion in EU Data Transfer Regulation Post Schrems, 18 German Law Journal, 2017, σ. 892.

27. ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-293/12 και C-594/12, *Digital Rights Ireland*, 08.04.2014, ECLI:EU:C:2014:238, σκ. 32-37, ΔΕΕ PNR Opinion 1/15, 26.07.2017, ECLI:EU:C:2017:592, σκ. 122-126.

28. Βλ. *Tele2 Sverige*, σκ. 129 και ανωτέρω υποσημ. 25.

29. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ / Χ. ΤΑΓΑΡΑΣ / Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ. 123.

30. Υποσημ. 119, σ. 123, Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ.

31. Βλ. *Digital Rights*, σκ. 48.

32. Βλ. ΔΕΚ C-275/06, *Promusicae v. Telefonica de Espana SAU*, 29.01. 2008, ECLI:EU:C:2008:54, σκ. 63.

σε αντίθεση με την προσέγγιση που υιοθετήθηκε στην *Digital Rights και PNR*, όπου το Δικαστήριο ήλεγξε την τυχόν παραβίαση των μέτρων που τέθηκαν σε έκαστη υπόθεση με τα δικαιώματα που προστατεύονται από τον ΧΘΔΕΕ ενιαία για αμφότερα το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, γεγονός που δεν επιτρέπει τη διάκριση των κριτηρίων που διέπουν ή σχετίζονται με καθένα από τα δικαιώματα και πώς αναλύθηκαν ή ελέγχθηκαν στην εν λόγω περίπτωση[33].

Προς επίταση της συγχύσεως, το Δικαστήριο ανέφερε στην υπόθεση *Schecke* ήδη από το 2010 ένα «*δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, το οποίο αναγνωρίζεται από τα άρθρα 7 και 8 του Χάρτη*»[34]. Η προσέγγιση που υιοθέτησε το ΔΕΕ στις υποθέσεις *Schrems I και Tele2 Sverige*, καθώς και η έννοια που εισήγαγε στην *Schecke*, μπορεί να θεωρηθεί ότι υποδηλώνει ότι υπάρχει ένα συνδυασμένο, ενιαίο δικαίωμα του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα – ενδεχομένως ένα επιπλέον δικαίωμα στα ατομικά δικαιώματα που θεμελιώνονται βάσει των άρθρων 7 και 8 του ΧΘΔΕΕ και το οποίο είναι προϊόν νομολογίας.

Εντούτοις, κάτι τέτοιο δεν προκύπτει από τη γραμματική επιλογή του ενωσιακού νομοθέτη, καθώς, αφενός, τα δικαιώματα αυτά προβλέπονται σε ξεχωριστές διατάξεις στον ΧΘΔΕΕ, αφετέρου, το δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής ζωής του άρθρου 7 του ΧΘΔΕΕ, διαμορφώθηκε επί τη βάση και κατ' αντιστοιχία της ΕΣΔΑ και δη του άρθρου 8 αυτής, αντικατοπτρίζοντας το τετράπτυχο της προστασίας σε σχέση με τις έννοιες της ιδιωτικής ζωής, της οικογενειακής ζωής, της κατοικίας και των επικοινωνιών ή της αλληλογραφίας[35]. Εξάλλου, το δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα του άρθρου 8 του ΧΘΔΕΕ, εισήχθη πρόσφατα με τη Συνθήκη της Λισαβώνας, χωρίς αντίστοιχη διάταξη στην ΕΣΔΑ[36]. Αποτελεί μεν πραγματικότητα ότι στο παρελθόν, ακόμη και μετά την Διακήρυξη του ΧΘΔΕΕ, το ΔΕΕ χρησιμοποίησε το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή -σε αντίθεση με το δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα -με σκοπό τη διασφάλιση της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα επικαλούμενο και παραπέμποντας στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ[37], πλην όμως σήμερα και μετά την έγκριση της Συνθήκης της Λισαβώνας, η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα θα πρέπει να διασφαλίζεται από το δικαίωμα που ετέθη για τον σκοπό αυτό, ήτοι το δικαίωμα του άρθρου 8 ΧΘΔΕΕ[38].

Εξάλλου, το άρθρο 8 περιέχει επίσης μια λεπτομερή, προγραμματική διάσταση στη δεύτερη παράγραφό του, η οποία απαιτεί ρητά τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα να υποβάλλονται σε θεμιτή επεξεργασία για καθορισμένους σκοπούς και με βάση τη συγκατάθεση του ενδιαφερόμενου προσώπου ή άλλη νόμιμη βάση που προβλέπεται από τον νόμο. Επιπλέον, ορίζει ότι η συμμόρφωση με τους κανόνες αυτούς υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής. Ως εκ τούτου, η ουσιαστική οριοθέτηση των εγγυήσεων στο εν λόγω άρθρο αποτελεί μια διακριτή ρύθμιση σε σχέση με τις εγγυήσεις του άρθρου 7, κάτι το οποίο συνιστά περαιτέρω επιχείρημα υπέρ της διαφορετικής εμβέλειας των δύο άρθρων[39].

Τι γίνεται όμως με το «δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων»[40], όπως εισήχθη στην υπόθεση *Schecke*, και τη σιωπηρή έννοια ενός συνδυασμένου, ομοιόμορφου δικαιώματος σεβασμού της ιδιωτικής ζωής όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα; Αν υποτεθεί ότι η εισαγωγή αυτής της έννοιας στη *Schecke* δεν ήταν ένα απλό γλωσσικό ατόπημα, εδώ ακριβώς έγκειται ένας πιθανός τρόπος σύνθεσης: Σε ορισμένες περιπτώσεις, το πεδίο εφαρμογής των δύο εν λόγω θεμελιωδών δικαιωμάτων μπορεί να επικαλύπτεται. Στο πλαίσιο των υποθέσεων αυτών, ορθώς μπορεί να υποστηριχθεί ότι το δικαίωμα δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα «*συνδέεται στενά με το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής που διατυπώνονται στο άρθρο 7 του Χάρτη*»[41]. Εξάλλου, ακριβώς οι περιπτώσεις αυτές μπορούν να αφήσουν περιορισμένη αρμοδιότητα του Δικαστηρίου για ένα συνδυασμένο «δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής ζωής όσον αφορά την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού

33. Βλ. ΔΕΕ C-362/14, *Schrems*, 06.10.2015, ECLI:EU:C:2015:650, σκ. 91-92, *Tele2 Sverige*, σκ. 92.

34. ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-92/09 και C-93/09, *Schecke v. Land Hessen*, 09.10.2010, ECLI:EU:C:2010:662, σκ. 52 και 110 (για την ακύρωση των Κανονισμών της ΕΕ που επιβάλλουν τη γνωστοποίηση στο ευρύ κοινό των αποδεκτών γεωργικών επιδοτήσεων της ΕΕ, στον βαθμό που η εν λόγω υποχρεωτική γνωστοποίηση αφορούσε φυσικά πρόσωπα).

35. Προεδρείο, Σημείωμα σχετικά με το σχέδιο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Charte 4473/00, (11.10.2000), προσβάσιμο σε http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf.

36. Βλ. *Tele2 Sverige*, σκ. 129.

37. Βλ. π.χ. ΔΕΚ συνεκδικασθείσες υποθέσεις 46/87 και 227/88, *Hoechst v. Commissionn of the Eur. Communities*, 21.09.1989, ECLI:EU:C:1989:337, ΔΕΚ C-94/00, *Roquette Frères v. Directeur Général*, 22.10.2002, ECLI:EU:C:2002:603, σκ. 29.

38. Βλ. *Tele2 Sverige*, σκ. 128.

39. Β. ΤΖΕΜΟΣ / Α. ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ, Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ: ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 107.

40. Βλ. *Schecke*, σκ. 52.

41. Ό.π., σκ. 47.

χαρακτήρα»[42], όπως αναφέρεται στην υπόθεση *Schecke*. Ωστόσο, παραμένει αμφίβολο αν η *Schecke* θα ενέπιπτε σε μια τέτοια κατηγορία περιπτώσεων στις οποίες τα δύο θεμελιώδη δικαιώματα επικαλύπτονται επαρκώς. Ωστόσο, και κατά γενικό κανόνα, το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων δεν είναι απαραίτητα συγκλίνοντα ή περιττά αλλά διακριτά, όπως ορθά δήλωσε το ΔΕΕ στην υπόθεση *Tele2 Sverige*[43].

Κατά τα ανωτέρω συνεπώς, το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα θα πρέπει να νοούνται ως δύο χωριστά θεμελιώδη δικαιώματα, όπως ρητά εκφράστηκε υπέρ αυτής της λύσης το ΔΕΕ στην υπόθεση *Tele2 Sverige*[44]. Άλλωστε, το άρθρο 8 εισάγει μηχανισμό ελέγχου και σταθμίσεων διαφορετικό από αυτόν του άρθρου 7[45]. Συνεπώς, όταν τα δύο αυτά δικαιώματα συγκρούονται, το ΔΕΕ επιχειρεί να ανεύρει *ad hoc* τη δίκαιη κάθε φορά ισορροπία[46].

4. Περιορισμοί των δικαιωμάτων κατ' άρθρο 52 ΧΘΔΕΕ

Το ΔΕΕ έκρινε στην υπόθεση *PNR* ότι «*τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στα άρθρα 7 και 8 του Χάρτη δεν συνιστούν απόλυτα δικαιώματα, αλλά πρέπει να εξετάζονται σε σχέση με τη λειτουργία τους στην κοινωνία*»[47]. Η ανωτέρω δήλωση πηγάζει άλλωστε και από την ύπαρξη του άρθρου 52 του ΧΘΔΕΕ, το οποίο καθορίζει ομοιόμορφα τις απαιτήσεις για οποιονδήποτε περιορισμό επί των δικαιωμάτων που περιέχονται στον ΧΘΔΕΕ. Συνεπώς, όλα τα δικαιώματα του Χάρτη είναι δεκτικά δικαιολογημένης κρατικής παρέμβασης.

Αμφότερα τα δικαιώματα που αναλύονται στην παρούσα ως μη απόλυτα δύνανται να περιοριστούν υπό τους όρους του άρθρου 52 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ[48], σύμφωνα με το οποίο η νομιμότητα ενός περιορισμού εξαρτάται από τα κάτωθι κριτήρια: α. να προβλέπεται στον νόμο, β. να σέβεται το βασικό περιεχόμενο του δικαιώματος, γ. να ανταποκρίνεται σε στόχο γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων και δ. να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας.

Ειδικά για το άρθρο 8, στην παρ. 2 του οποίου προβλέπονται οι προϋποθέσεις νομιμότητας που αφορούν ειδικά την επεξεργασία των δεδομένων, δηλαδή αν η επεξεργασία πληροί τα κριτήρια που καθορίζονται στην εν λόγω παράγραφο, τότε δεν χρειάζεται να πληρούνται και οι προϋποθέσεις του άρθρου 52 παρ. 1, καθώς εν μέρει ταυτίζονται με αυτές[49]. Νομολογιακά δε, και επί τη βάσει του συνδυασμού των ανωτέρω άρθρων, λόγοι που δυνητικά δικαιολογούν περιορισμούς επί του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα είναι η προστασία της δημόσιας ασφάλειας[50] και η καταπολέμηση της εγκληματικότητας[51].

III. Νομιμότητα της χρήσης φορητών καμερών υπό το πρίσμα της Οδηγίας 2016/680

Οι πρόσφατες εξελίξεις στη νομοθεσία της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων με τον ΓΚΠΔ έφεραν στο προσκήνιο και την «αδελφική» Οδηγία 2016/680 για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που υποβάλλονται σε επεξεργασία για σκοπούς επιβολής του νόμου σε αστυνομικές και δικαστικές υποθέσεις και για διεθνείς διαβιβάσεις (εφεξής, LED), η οποία συνιστά ειδική διάταξη σε σχέση με τον ΓΚΠΔ και με δεδηλωμένο στόχο να διασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ «προστατεύουν τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες των φυσικών προσώπων και ιδίως το δικαίωμά τους στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα». Το Κοινοβούλιο άσκησε τις νομοθετικές του εξουσίες για τη θέσπιση της εν λόγω Οδηγίας και κατάργησε την απόφαση-πλαίσιο 2008/977 του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2008, για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που τυγχάνουν επεξεργασίας στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις[52]. Με την πρόοδο της τεχνολογίας και των δυνατοτήτων επεξεργασίας[53] στο επίκεντρο της αιτιολόγησής του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ξεκίνησε την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης όσον αφορά τη ρύθμιση της προστασίας των δεδομένων σε όλους σχεδόν τους τομείς της κοινότητας της ΕΕ[54].

42. Ό.π., σκ. 52.

43. Βλ. *Tele2 Sverige*, σκ. 129.

44. Βλ. *Tele2 Sverige*, σκ. 129.

45. Β. ΤΖΕΜΟΣ / Α. ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ, Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ: ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 107.

46. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ / Χ. ΤΑΓΑΡΑΣ / Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ. 125.

47. Βλ. PNR Γνωμοδότηση 1/15, σκ. 136.

48. Βλ. *Volker*, σκ. 48-50.

49. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ / Χ. ΤΑΓΑΡΑΣ / Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, Κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020, σ. 124.

50. Βλ. *Digital Rights Ireland*, σκ. 42, PNR Γνωμοδότηση 1/15, σκ. 148-149.

51. ΔΕΕ C-207/16, *Ministerio Fiscal*, 02.10.2018, EU:C:2018:788, σκ. 63.

52. LED Αιτιολογικές σκ. 4, 7.

53. LED, Αιτιολογική σκ. 3.

54. LED, Αιτιολογική σκ. 14. Βλ. επίσης B.H.M. CUSTERS / S.J. VERGOUW, Promising policing technologies: Experiences, obstacles and police needs regarding law enforcement technologies, 31 Computer law & security report, 2015, σ. 518-526, B.H.M. CUSTERS,

Η LED καλύπτει τις δραστηριότητες των αρμόδιων αρχών για την «πρόληψη, διερεύνηση και δίωξη ποινικών αδικημάτων». Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας επεκτάθηκε ώστε να καλύπτει την πρόληψη απειλών για το κοινό, αλλά όχι την εθνική ασφάλεια, παρέχοντας παράλληλα νέα δικαιώματα για τα υποκείμενα των δεδομένων, καθώς και νέες υποχρεώσεις για τις αρμόδιες αρχές που επεξεργάζονται δεδομένα «*για τους σκοπούς της πρόληψης, της διερεύνησης, της ανίχνευσης ή της δίωξης ποινικών αδικημάτων ή της εκτέλεσης ποινικών κυρώσεων, περιλαμβανομένων της προστασίας από απειλές κατά της δημόσιας ασφάλειας και της αποτροπής τους*» (άρθρο 1).

Η εν λόγω Οδηγία όπως ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 4624/2019 περιλαμβάνει κανόνες αναφορικά με τη νομιμότητα της επεξεργασίας των προσωπικών δεδομένων που συλλέγονται από τις αρμόδιες αστυνομικές και εν γένει διωκτικές αρχές και τα οποία υποβάλλονται σε σύννομη και δίκαιη επεξεργασία για καθορισμένους, σαφείς και νόμιμους σκοπούς, τα οποία είναι κατάλληλα, συναφή και όχι υπερβολικά σε σχέση με τους σκοπούς για τους οποίους υποβάλλονται σε επεξεργασία. Αντίστοιχα, τα δεδομένα αυτά θα πρέπει να είναι ακριβή και επικαιροποιημένα, να διατηρούνται σε μορφή που επιτρέπει τον προσδιορισμό της ταυτότητας των υποκειμένων των δεδομένων για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από αυτό που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών για τους οποίους υποβάλλονται σε επεξεργασία και να υποβάλλονται σε επεξεργασία, κατά τρόπο που να εγγυάται τη δέουσα ασφάλειά τους, μεταξύ άλλων την προστασία από μη εγκεκριμένη ή παράνομη επεξεργασία ή τυχαία απώλεια, καταστροφή ή φθορά, με τη χρήση κατάλληλων τεχνικών ή οργανωτικών μέτρων.

Αναφορικά με τη νομιμότητα της επεξεργασίας των δεδομένων που συλλέγονται με τη χρήση φορητών καμερών που απασχολεί στην παρούσα είναι προφανές ότι τα δεδομένα αυτά, είτε καταγράφεται ήχος είτε (και) εικόνα εμπίπτουν στο ρυθμιστικό και προστατευτικό πεδίο της εν λόγω Οδηγίας. Εντούτοις, προβλήματα ανακύπτουν αναφορικά κατά πρώτον με τη νόμιμη βάση επεξεργασίας αυτών, δηλαδή τον περιορισμένο ρόλο της συναίνεσης στη LED. Αν και η LED χρησιμοποιεί τη συναίνεση ως κεντρική έννοια, αυτό έρχεται σε αντίθεση με την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο επιβολής του νόμου, καθώς είναι πιθανό να μην είναι αφενός εφικτή η λήψη της και αφετέρου η λήψη της να προϋποθέτει την ενημέρωση του υποκειμένου για την ιδιότητα που έχει στο συγκεκριμένο πλαίσιο συλλογής των δεδομένων του, ότι π.χ. αποτελεί ύποπτο ή κατηγορούμενο. Η LED περιέχει μόνο μία νομική βάση για την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η οποία είναι η αναγκαιότητα για την εκτέλεση των καθηκόντων των αρμόδιων αρχών στο πλαίσιο του ποινικού δικαίου (άρθρο 8). Συνεπώς δεν απαιτείται συγκατάθεση αλλά αρκεί η νομική βάση για την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο της LED. Αυτό είναι λογικό ιδιαίτερα για τους υπόπτους ενός εγκλήματος, οι οποίοι μπορεί να μην είναι πρόθυμοι να συναινέσουν στην επεξεργασία των δεδομένων τους, αν και αυτή η επεξεργασία δεδομένων είναι απαραίτητη για τις υπηρεσίες επιβολής του νόμου προκειμένου να είναι αποτελεσματικές. Ωστόσο, μπορεί να είναι λιγότερο προφανές για άλλα υποκείμενα των δεδομένων στο ποινικό δίκαιο, όπως μάρτυρες ή θύματα, τα οποία μπορεί να αναμένουν ότι έχουν τη δυνατότητα να παράσχουν ή να αρνηθούν τη συγκατάθεσή τους, ιδίως όταν επικοινωνούν οικειοθελώς με την αστυνομία.

Προφανώς, τα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων βάσει της LED είναι πιο περιορισμένα από ό,τι βάσει του ΓΚΠΔ. Κάτι τέτοιο αποβαίνει αποτελεσματικό για τις αρχές επιβολής του νόμου, αλλά δημιουργεί τριβές μεταξύ του ελέγχου που ασκούν τα υποκείμενα και της εξουσιοδότησης από την πλευρά τους και του περιθωρίου που δίνεται από την Οδηγία προς τούτο στα εν λόγω υποκείμενα. Από μια απλή ανάγνωση της Οδηγίας, κατανοεί κανείς ότι οι ύποπτοι για ένα έγκλημα έχουν περιορισμένα μέσα άσκησης των δικαιωμάτων τους ως υποκειμένων των δεδομένων, καθώς αυτό θα παρεμπόδιζε τις ποινικές έρευνες. Για τους καταδικασθέντες, αυτό δεν είναι πολύ διαφορετικό, καθώς θα παρεμπόδιζε την εκτέλεση ποινικών κυρώσεων. Από την άλλη, τα θύματα και οι μάρτυρες έχουν την επιλογή να επικοινωνήσουν με τις διωκτικές αρχές, αλλά αφού το πράξουν, τα μέσα επηρεασμού της επεξεργασίας των δεδομένων τους είναι περιορισμένα.

Τα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων πάσχουν κι από άλλα πρακτικά προβλήματα, όπως την περιορισμένη ενημέρωση των υποκειμένων των δεδομένων (1) σχετικά με το ποιος επεξεργάζεται τα προσωπικά τους δεδομένα, ποια δεδομένα και για ποιους σκοπούς, (2) σχετικά με τα δικαιώματά τους και (3) σχετικά με τον τρόπο άσκησης αυτών. Τα πρακτικά ζητήματα επιτείνονται αν αναλογιστεί κανείς ότι μπορεί μερικές φορές να μην γνωρίζουν καν ότι αποτελούν αντικείμενο ποινικής έρευνας ή, εάν γνωρίζουν, μπορεί να μην είναι σε θέση να επικαλεστούν αυτά τα δικαιώματα. Συνεπώς, διατυπώνεται ένας προβληματισμός ότι τα δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων και οι έννοιες της συγκατάθεσης και του ελέγχου είναι λίγο παραπλανητικές.

Το δεύτερο ζήτημα είναι ότι η οδηγία απαιτεί από τις αρμόδιες αρχές να κατηγοριοποιούν τα δεδομένα που αφορούν μάρτυρες, υπόπτους και θύματα (άρθρο 6). Η προσέγγιση της οδηγίας όσον αφορά την κατηγοριοποίηση δεν προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις, με μόνη αναφορά στην απαίτηση ότι η κατηγοριοποίηση δεν θα

Technology in Policing: Experiences, Obstacles and Police Needs
1 Computer law & security report, 2012, σ. 62-68.

πρέπει «*να εμποδίζει την εφαρμογή του δικαιώματος του τεκμηρίου αθωότητας, όπως κατοχυρώνεται από τον Χάρτη και την ΕΣΔΑ, όπως ερμηνεύεται στη νομολογία του Δικαστηρίου και του ΕΣΔΑ αντίστοιχα*»[55]. Η κατηγοριοποίηση των δεδομένων με αυτόν τον τρόπο συνδέεται άρρηκτα με τις απαιτήσεις των κρατών μελών να νομοθετήσουν προθεσμίες για τη μέγιστη περίοδο αποθήκευσης για ορισμένες κατηγορίες δεδομένων και χρονοδιαγράμματα για την περιοδική επανεξέτασή τους (άρθρο 5).

Αυτό είναι προβληματικό, επειδή ο ρόλος ενός συμμετέχοντα σε ένα συμβάν, που μπορεί να μην χαρακτηρίζεται ευθύς εξ αρχής ως εγκληματική ενέργεια, είναι ρευστός και δυναμικός και οι ρόλοι των υποκειμένων των δεδομένων συνήθως αλλάζουν με την πάροδο του χρόνου ή μερικές φορές ακόμη και αλληλοεπικαλύπτονται, ενώ ταυτόχρονα επιβάλλεται η λήψη μιας περίπλοκης απόφασης σχετικά με τον τρόπο χαρακτηρισμού των εμπλεκομένων ήδη σε ένα πρώιμο στάδιο, αυτό της καταχώρησης των δεδομένων από τις αρχές.

Η τρίτη προβληματική είναι ότι η οδηγία απαιτεί από τις αρμόδιες αρχές να τεκμηριώνουν εάν τα δεδομένα που συλλέγονται αποτελούν «γεγονός» ή «γνώμη». Το πρόβλημα εδώ είναι ότι οι καταθέσεις των μαρτύρων και των άλλων εμπλεκομένων είναι πάντα υποκειμενικές. Η απαίτηση από τους υπευθύνους επεξεργασίας να κάνουν σαφή διάκριση μεταξύ παραβατών, υπόπτων, μαρτύρων και θυμάτων και αντίστοιχα να κατηγοριοποιούν τα γεγονότα και να τα διακρίνουν από τις γνώμες θέτει ζητήματα για τις αρχές της νομιμότητας, της αμεροληψίας και της διαφάνειας. Η διάκριση μεταξύ γεγονότων και απόψεων στην οδηγία υποδηλώνει ότι υπάρχει σαφής λογική για την επισήμανση των δεδομένων και στις δύο κατηγορίες και ότι σε όλα τα κράτη μέλη υπάρχει συμφωνία για το ποια κριτήρια ξεχωρίζουν τις δύο κατηγορίες μεταξύ τους. Μπορεί μεν τα γεγονότα να νοηματοδοτούνται ως οτιδήποτε παρατηρείται άμεσα ή μπορεί να ελεγχθεί διυποκειμενικά για την ακρίβειά του, ωστόσο, πρόβλημα δημιουργείται σχετικά με τα συναγόμενα δεδομένα, όπως τα προφίλ κινδύνου για τους πιθανούς παραβάτες ή για τους κινδύνους υποτροπής, για τα οποία δεν υπάρχει κατηγοριοποίηση. Δεν πρόκειται για απόψεις, αλλά για χαρακτηριστικά που προέρχονται από την ανάλυση δεδομένων και αποδίδονται σε άτομα. Ούτε είναι συναγόμενα δεδομένα, με την έννοια των άμεσα παρατηρήσιμων χαρακτηριστικών ή χαρακτηριστικών που μπορούν (εύκολα) να ελεγχθούν για την ακρίβειά τους. Τα συναγόμενα δεδομένα είναι συχνά πιθανότητες ή εκτιμήσεις, οι οποίες έχουν διαφορετικά επίπεδα αξιοπιστίας από τα γεγονότα[56].

Τις ανωτέρω προβληματικές δεν φαίνεται να λαμβάνει υπόψη του ο Έλληνας νομοθέτης και μάλλον ενσωματώνει την Οδηγία άνευ ετέρου στην ελληνική έννομη τάξη, καθώς δεν συμπεριέλαβε ιδιαίτερες ρυθμίσεις που να αποκλίνουν από τις αντίστοιχες της Οδηγίας. Αντιθέτως, εξειδίκευση επιμέρους δικαιωμάτων των υποκειμένων και υποχρεώσεων των διωκτικών αρχών περιλαμβάνει το π.δ. 75/2020, στο οποίο προβλέπεται και δη στο άρθρο 10 αυτού το σύνολο των δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων που καταγράφονται από τα συστήματα επιτήρησης, πλην όμως συμπληρωματικά σε σχέση με τον ΓΚΠΔ και τον ν. 4624/2019. Ειδικότερα, προβλέπει ο κανονιστικός νομοθέτης στην εν λόγω διάταξη το δικαίωμα ενημέρωσης και πρόσβασης στα προσωπικά δεδομένα με κάποιους περιορισμούς. Ειδικά για την ενημέρωση, φαίνεται να μη λαμβάνει υπόψη του την ιδιαίτερα προβληματική θέση της ενημέρωσης σε σχέση με τις φορητές κάμερες, οι οποίες σε αντίθεση με τις σταθερές όπου εύκολα ικανοποιείται το δικαίωμα ενημέρωσης με μια πινακίδα, είτε θα πρέπει να γίνει με προφορική ενημέρωση από το εκάστοτε αστυνομικό όργανο είτε σε περίπτωση επείγοντος να παραλειφθεί τελείως, όπως επιτάσσει η λογική και η καθημερινή πρακτική της αστυνόμευσης. Άλλωστε, ο χώρος που επιτηρείται από τις φορητές κάμερες είναι σχετικός και γι' αυτό προς τούτο, κάθε φορά που προκύπτει ανάγκη χρήσης φορητών καμερών, ο υπεύθυνος επεξεργασίας εκδίδει σχετικές αποφάσεις κατ' άρθρο 5 παρ. 2 π.δ. 75/2020 για να συμπεριλάβει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες προς τα υποκείμενα, οι οποίες εδράζονται σε αντίστοιχες αποφάσεις του αρμόδιου Διευθυντή Επιχειρήσεων[57].

IV. Συμπεράσματα

Με βάση την ανωτέρω ανάλυση, το υλικό που συλλέγουν οι φορητές κάμερες, είτε είναι αμιγώς οι εικόνες πολιτών είτε και ο ήχος, δηλαδή το περιεχόμενο μιας συνομιλίας είτε μεταξύ των πολιτών είτε μεταξύ των πολιτών και των αστυνομικών οργάνων, αποτελεί περιεχόμενο προστατευμένο τόσο από το δικαίωμα του άρθρου 7 του ΧΘΔΕΕ, δηλαδή το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή, όσο και από το

55. Αιτιολογική σκ. 31.

56. B.H.M. CUSTERS, Effects of Unreliable Group Profiling by Means of Data Mining, στο G. Grieser / Y. Tanaka / A. Yamamoto (eds), Lecture Notes in Artificial Intelligence, Proceedings of the 6th International Conference on Discovery Science (DS 2003) Sapporo, Japan vol 2843 (Springer, 2003) σ. 290-295.

57. Βλ., ενδεικτικά, απόφαση Αρχηγείου ΕΛΑΣ προσβάσιμη σε https://www.astynomia.gr/file/2025/11/%CE%91%CF%80%CF%8C%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CE%B5%CE%B3%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%81%CE%B3%CE%AF%CE%B1%CF%82-%CF%83%CF%85%CF%83%CF%84%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82_704.pdf (τελευταία πρόσβαση 19.11.2025).

δικαίωμα του άρθρου 8 του ΧΘΔΕΕ, ήτοι το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων. Ό,τι καταγράφεται από τις φορητές κάμερες άμεσα, π.χ. η εικόνα των εμπλεκόμενων πολιτών είτε η φωνή τους είτε έμμεσα δεδομένα που τους αφορούν π.χ. ο τόπος που βρίσκονται όταν γίνεται η καταγραφή (π.χ. στην είσοδο της οικίας τους και άρα η διεύθυνσή τους καθίσταται ούτως γνωστή) εμπίπτουν στο πεδίο της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και περαιτέρω των προσωπικών τους δεδομένων. Κατ' αποτέλεσμα, τα φορητά συστήματα βιντεοεπιτήρησης δημιουργούν εστίες σύγκρουσης με αμφότερα τα δικαιώματα που αναλύθηκαν στην παρούσα, τα οποία σε μεγάλο βαθμό αλληλοεπικαλύπτονται.

Κατά τούτο, είναι πολύ πιθανό να αποτελέσει το συλλεγέν υλικό τον λόγο παραβίασης των άρθρων 7 και 8 του ΧΘΔΕΕ. Με βάση τις ανωτέρω διαπιστώσεις για τους περιορισμούς που μπορούν να τεθούν στα ανωτέρω δικαιώματα κατ' άρθρο 52 ΧΘΔΕΕ και τα κριτήρια που θέτει ο ενωσιακός νομοθέτης, ήτοι ο περιορισμός α. να προβλέπεται στον νόμο, β. να σέβεται το βασικό περιεχόμενο του δικαιώματος, γ. να ανταποκρίνεται σε στόχο γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων, και δ. να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, θα πρέπει να γίνουν κάποιες καταληκτικές σκέψεις αναφορικά με την ελληνική νομοθεσία για το αν η τελευταία κατά περιεχόμενο ικανοποιεί τα κριτήρια του ενωσιακού νομοθέτη.

Κατ' αρχήν, η νομοθετική πρόβλεψη υφίσταται πλέον, καθώς ο Έλληνας νομοθέτης έχει θεσπίσει τον ν. 3917/2011 αφενός, αφετέρου δε έχει εξειδικεύσει τις ρυθμίσεις που επιθυμούσε στο π.δ. 75/2020 με λεπτομέρεια και τέλος έχοντας ενσωματώσει και την Οδηγία 2016/680 με τον ν. 4624/2019 παρέχει πλήρες νομοθετικό έρεισμα για τη χρήση φορητών συστημάτων βιντεοεπιτήρησης από την ΕΛΑΣ.

Κατά δεύτερον, σέβεται την ουσία του δικαιώματος, καθώς η χρήση των φορητών καμερών δεν παραβιάζει τον πυρήνα των δικαιωμάτων της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων των πολιτών που καταλαμβάνονται από την καταγραφή, αλλά αποκλειστικά και μόνο επιμέρους εκφάνσεις των δικαιωμάτων αυτών δυνητικά μπορεί να παραβιαστούν κατά περίπτωση.

Το τρίτο κριτήριο, ήτοι ο επιδιωκόμενος σκοπός με τη θέσπιση του αντίστοιχου περιορισμού δεν συντρέχει άνευ ετέρου. Ορθώς, ο εθνικός νομοθέτης εισάγει γενικά – και αφηρημένα μεν – στο άρθρο 14 παρ. 1 ν. 3917/2011 ως σκοπό της εγκατάστασης και λειτουργίας των συστημάτων επιτήρησης ανάμεσα σε άλλους σκοπούς την αποτροπή και καταστολή εγκλημάτων που συνιστούν επιβουλή της δημόσιας τάξης (στ. γ) και την αποτροπή και καταστολή εγκλημάτων ρητά προβλεπόμενων στον νόμο[58], πλην όμως προσθέτει τη φράση-κλειδί «*όταν με βάση πραγματικά στοιχεία συντρέχουν επαρκείς ενδείξεις ότι τελέσθηκαν ή πρόκειται να τελεσθούν τέτοιες πράξεις*» (στ. δ). Με αυτόν τον τρόπο, σέβεται την κρίση του ενωσιακού νομοθέτη στην απόφαση *Digital Rights*, ότι ο γενικός σκοπός της πρόληψης και της καταστολής δεν αρκεί και πως θα πρέπει ο σκοπός για χάριν του οποίου τάσσεται περιορισμός σε ένα δικαίωμα να είναι αρκούντως συγκεκριμένος. Στην προκειμένη περίπτωση, τόσο η πρόβλεψη των επαρκών ενδείξεων του ν. 3917/2011 όσο και η ρύθμιση της παρ. 3 του άρθρου 5 του π.δ. 75/2020, σύμφωνα με την οποία απαιτείται ειδικά, αφενός, άμεσος σοβαρός κίνδυνος τέλεσης των αναφερομένων στο άρθρο 3 αξιόποινων πράξεων (που συμπίπτουν με τα αναφερόμενα στον ν. 3917/2011 ως άνω αδικήματα), και, αφετέρου, σχετική απόφαση του υπεύθυνου επεξεργασίας που να περιλαμβάνει ειδική αιτιολογία για τη συνδρομή των προϋποθέσεων για τη λειτουργία φορητών συστημάτων επιτήρησης, με την αναφορά συγκεκριμένων πραγματικών στοιχείων αποτελούν δικλείδες ασφαλείας του εθνικού νομοθέτη για την ικανοποίηση του τρίτου κριτηρίου για τη νομιμότητα του περιορισμού που επιβάλλεται στα δικαιώματα των πολιτών. Φυσικά, το αν και πώς αυτό υλοποιείται στην πράξη εκφεύγει του παρόντος.

Αναφορικά με το τέταρτο κριτήριο, ήτοι αυτό της αναλογικότητας, η οποία σαν αρχή θα πρέπει να είναι σεβαστή από τον επιβάλλοντα τον περιορισμό νομοθέτη, αυτή προϋποθέτει την νομιμότητα του σκοπού (πληρούται με βάση τα προλεχθέντα), την καταλληλότητα του περιορισμού για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού, ήτοι το περιοριστικό μέτρο να είναι πρόσφορο και ικανό να συμβάλλει στην ικανοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και τέλος, ο περιορισμός να είναι αναγκαίος για την εξυπηρέτηση του σκοπού, δηλαδή ο επιδιωκόμενος σκοπός να μην μπορεί να εξυπηρετηθεί με έτερο λιγότερο επαχθές μέσο. Το εν λόγω κριτήριο οφείλει να ελέγχεται από τον ενωσιακό δικαστή *ad hoc*, υποχρεώνοντας τον εθνικό νομοθέτη να προβλέψει σε νομοθετικό επίπεδο τις συνθήκες υπό τις οποίες θα μπορούσε να γίνει χρήση των φορητών καμερών σε προληπτικό επίπεδο, δηλαδή θέτοντας όσο πιο γενικά και με ευρύτητα είναι δυνατόν τα όρια της αναλογικότητας στη χρήση του εν λόγω τεχνολογικού μέσου. Παρά το γεγονός ότι ο Έλληνας νομοθέτης δεν προσδιόρισε με ακρίβεια για κάθε έναν από τους ανωτέρω θεμιτούς σκοπούς τη χρήση των φορητών συστημάτων επιτήρησης, περιλαμβάνει στο π.δ. 75/2020 επιμέρους διατάξεις που καταδεικνύουν την προσπάθειά του να μην παραβιάσει την αρχή της αναλογικότητας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι προϋποθέσεις που θέτει στο άρθρο 5 του π.δ. ότι δηλαδή οφείλει ο υπεύθυνος

58. Εγκλημάτων βίας, εμπορίας ναρκωτικών, κοινώς επικίνδυνων εγκλημάτων, εγκλημάτων κατά της ασφάλειας των συγκοινωνιών και εγκλημάτων κατά της ιδιοκτησίας.

επεξεργασίας της ΕΛΑΣ να εκδίδει αιτιολογημένη απόφαση για το πώς οι επιδιωκόμενοι σκοποί υλοποιούνται με την εγκατάσταση τέτοιου συστήματος επιτήρησης και μάλιστα σε συγκεκριμένο χώρο στον οποίο πρέπει να περιορίζεται η επιτήρηση λόγω του απαραίτητου χαρακτήρα της. Ειδικά δε στην περίπτωση υιοθέτησης αυτού του μέτρου προς τον σκοπό της πρόληψης ή καταστολής των εγκλημάτων «*απαιτείται να συντρέχουν επαρκείς ενδείξεις ότι τελούνται ή πρόκειται να τελεσθούν στον συγκεκριμένο χώρο ποινικά αδικήματα από τα αναφερόμενα και αυτή η απόφαση να αιτιολογείται με την αναφορά πραγματικών στοιχείων όπως, ιδίως, στατιστικών ή εμπειρικών δεδομένων, μελετών, εκθέσεων, μαρτυριών, πληροφοριών για τη συχνότητα, το είδος και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των εγκλημάτων που τελούνται σε συγκεκριμένο χώρο, καθώς και για την, βάσει των ανωτέρω στοιχείων, πιθανολογούμενη εξάπλωση ή μεταφορά της εγκληματικότητας σε άλλο δημόσιο χώρο. Η επιτήρηση κρίνεται απαραίτητη όταν, κατ' εκτίμηση των ανωτέρω πραγματικών στοιχείων, σχηματίζεται η εύλογη πεποίθηση ότι στους συγκεκριμένους δημόσιους χώρους απειλούνται σοβαροί κίνδυνοι για τη δημόσια ασφάλεια*» (παρ. 1 άρθρο 5 π.δ. 75/2020).

Τέλος, ακόμα και η πρόβλεψη για επεξεργασία δεδομένων ήχου επιτρέπεται κατ' εξαίρεση, κατόπιν ειδικώς αιτιολογημένης απόφασης του υπεύθυνου επεξεργασίας, κατόπιν εγκρίσεώς της από τον αρμόδιο εισαγγελέα, με σκοπό τον εντοπισμό και την αναγνώριση προσώπων που εμπλέκονται σε αξιόποινες πράξεις της περ. α του άρθ. 3 (και μόνον εφόσον η διερεύνησή τους είναι αδύνατη ή ουσιωδώς δυσχερής χωρίς αυτή) καταδεικνύει την μέριμνα του κανονιστικού νομοθέτη για την τήρηση της αναλογικότητας. Μάλιστα, γίνεται μνεία στο π.δ. ακριβώς των στοιχείων που θα πρέπει να μνημονεύονται ρητά στην εν λόγω απόφαση προκειμένου να μην παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας (βλ. εδ. γ' της παρ. 2 άρθρο 7 π.δ. 75/2020).

Είναι προφανές ότι το ΔΕΕ επιχειρεί να θέσει όρια στις νέες τεχνολογίες προκειμένου η χρήση τους να μην καταλήγει στην παραβίαση των δικαιωμάτων που προστατεύονται είτε από το πρωτογενές είτε από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο πλην όμως είναι δεδομένη η επιφυλακτικότητα με την οποία αντιμετωπίζεται κάθε νέα τεχνολογική μέθοδος που δυνητικά ζημιώνει, προσβάλλει ή επιχειρεί εσκεμμένα ή μη να εξανεμίσει την ιδιωτικότητα και τα προσωπικά δεδομένα του πολίτη καθιστώντας οποιεσδήποτε προστατευτικές διατάξεις κενές γράμματος. Ήδη από το 1890, οι Αμερικανοί Δικαστές L.D. Brandeis και S.D. Warren έκαναν την εξής σκέψη: «[…] *από το δικαίωμα αυτό [την ιδιωτικότητα] προκύπτει η απαίτηση του ατόμου να μην καταγράφονται με τα σύγχρονα τεχνολογικά μέσα οι εκφράσεις του προσώπου του, οι συζητήσεις του κλπ. Οι τεχνολογικές εξελίξεις δημιούργησαν μια νέα προβληματική γύρω από το θέμα. Πολλοί εξέφρασαν φόβο. Αυτά που ψιθυρίζονται πίσω από τη ντουλάπα είναι ανάγκη να διακηρύσσονται και από τα κεραμίδια;*»[59], πλην όμως όσο οργουελική κι αν φαντάζει για μερικούς η κοινωνία μας, είθε να βλέπουμε τα πράγματα όπως είναι και όχι όπως φοβόμαστε ότι είναι.

59. L.D. BRANDEIS / S.D. WARREN, The right to privacy, Harvard Law Review, Vo. IV, no. 5, December 15, 1890.

Η ενίσχυση των ευρωπαϊκών αξιών: μεταλειτουργισμός και ευρωπαϊκά κονδύλια

*Φώτης-Παναγιώτης Κυζάκης**

I. Εισαγωγή

Το θέμα της παρούσας δημοσίευσης είναι οι ευρωπαϊκές αξίες - όπως αποτυπώνονται και ορίζονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης - και η διερεύνηση της ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ταυτότητας μέσα από ευρωπαϊκά κονδύλια που συνδέονται με αυτές τις αξίες υπό το πρίσμα της σχολής του μεταλειτουργισμού.

Κύριο έναυσμα για την ενασχόληση με την συγκεκριμένη θεματική - εκτός από την καθαρά επαγγελματική ασχολία με την ανάπτυξη και εφαρμογή ευρωπαϊκών έργων που σχετίζονται με αυτόν τον τομέα - αποτελεί η απόπειρα ενίσχυσης των θεωριών μεγάλου εύρους για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στην βάση ενίσχυσης και έμφασης της ανάπτυξης ευρωπαϊκών πολιτικών για τις αξίες και τα δικαιώματα.

Πιο συγκεκριμένα, η παρούσα δημοσίευση στο πλαίσιο του Συνεδρίου Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών, του Κέντρου για τον Ευρωπαϊκό Νομικό Πολιτισμό και του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, αποσκοπεί κυρίως ως ένας ιδεασμός και μια παρουσίαση των πρώτων ερωτημάτων και σκέψεων της επικείμενης έρευνας διδακτορικού επιπέδου για τα ευρωπαϊκά κονδύλια και την ευρωπαϊκή ταυτότητα.

Αυτός ο ιδεασμός θα λάβει την μορφή μιας σύντομης παρουσίασης των διαδικασιών μετάλλαξης των εννοιών του "κράτους" και της "κοινότητας", της ανάγνωσης που κάνουν οι σχολές της ευρωπαϊκής ενοποίησης και του τρόπου που εξηγούν τις εξελίξεις, της αξιοποίησης του μοντέλου του μεταλειτουργισμού ως ένα εμπροσθοβαρές εργαλείο ανάλυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων ως το πλαίσιο των ευρωπαϊκών αξιών και των χρηματοδοτικών εργαλείων που σχετίζονται με τις ευρωπαϊκές αξίες.

II. Μετάλλαξη του κράτους και της κοινότητας

Το συγκεκριμένο θέμα έχει πολλές οπτικές και πολλά σημεία που πρέπει να διατυπωθούν εξ αρχής. Το ζήτημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης συνδέεται με έννοιες και προσεγγίσεις όπως η παγκοσμιοποίηση, η μετάλλαξη της έννοιας "κράτος", η εμφάνιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, οι μεταβολές του τρόπου επικοινωνίας και αλληλεπίδρασης των ανθρώπων, καθώς επίσης και της ίδιας της ατομικής ταυτότητας. Είναι ένα θέμα πολυδιάστατο, που χρήζει όχι μόνο προσεκτικής μελέτης, αλλά και ευέλικτου και ανοιχτού τρόπου σκέψης.

Δύο ζητήματα είναι άξια αναφοράς ως πρώτοι σταθμοί σκέψης για την ευρωπαϊκή ενοποίηση: αλληλεξάρτηση και διασυνδεσιμότητα των κρατών και μετασχηματισμός της πολιτικοκοινωνικής κοινότητας.

Αφενός, τα αυστηρά καθορισμένα εδαφικά όρια στα οποία οι εθνικές κυβερνήσεις ασκούσαν το έργο και την κυριαρχία τους φαίνεται να χάνονται και μια νέα *"παγκόσμια πολιτεία να αναδύεται"*[1]. Τα αυξημένα επίπεδα πλούτου, η ανάπτυξη του παγκόσμιου εμπορίου, η τεχνολογική ανάπτυξη και η εκ βάθων μεταβολή των επικοινωνιών άλλαξε τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι και οι οργανωμένες κοινωνίες έρχονται σε επαφή μεταξύ τους. Η συνθήκη αυτή έδωσε την ευκαιρία στις εθνικές κυβερνήσεις να διερευνήσουν προοπτικές πιο δομημένης και μεγαλύτερης συνεργασίας, στο πλαίσιο των κοινών οφελών της "αλληλεξάρτησης" κρατών, κυβερνήσεων, ατόμων, και ομάδων συμφερόντων[2].

Αφετέρου, ο μετασχηματισμός των ατόμων και των σχέσεων τους μεταξύ τους και με το κράτος επέφερε μια μεταβολή της πολιτικής και κοινωνικής κοινότητας, πάνω στην οποια βασίζεται το έθνος κράτος. Σύμφωνα με τους Hay, Lister & March, το έθνος-κράτος είναι βασισμένο σε δύο τύπους κοινότητας: την κοινότητα της ιδιότητας του πολίτη (σχέσεις κράτους πολιτών) και την κοινότητα των συναισθημάτων (που περιλαμβάνει κυρίως τις πολιτισμικές αξίες, την ταυτότητα).

Η κοινότητα της ιδιότητας του πολίτη είναι συνυφασμένη με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του πολίτη, όπως αυτά εκμεύονται από το εκάστοτε κανονιστικό πλαίσιο της δράσης του, με αποτέλεσμα η ενδεχόμενη μεταβολή της πηγής αυτών των δικαιωμάτων να μεταλλάσει και την ίδια την κοινότητα. Με άλλα λόγια, η μετεθνική θεμελίωση των πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων σε καθολικά ανθρώπινα και θεμελιώδη δικαιώματα και όχι στα παραδοσιακά εθνικά δικαιώματα ή στην εθνική κοινότητα των συναισθημάτων, αλλάζει την ιδιότητα του πολίτη προς μια κατεύθυνση νομικής ομοιομορφίας και καθολικότητας δίχως οριοθετήσεις[3].

---

* *Υπ. Διδάκτωρ του Τμήματος Πολιτικών Επιστημών, Σχολή Κοινωνικών και Οικονομικών Επιστημών ΑΠΘ*

1. M. OUGAARD / R. HIGGOT, Towards a global polity, 2002 Routledge.

2. C. HAY / M. LISTER / D. MARSH, Το κράτος: θεωρίες και προσεγγίσεις, 2011 Σαββάλας.

3. Y. N. SOYAL, Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe, 1994 Chicago University Press, J. ROSENAU, Along the domestic frontier: exploring governance in a turbulent

Κατά αυτόν τον τρόπο, οι δύο κοινότητες έρχονται σε σύγκρουση: μια αμιγώς πολιτική κοινότητα υπό διαρκή διαμόρφωση έρχεται σε σύγκρουση με πολιτισμικές και ηθικές αξίες, ταυτότητες και συναισθήματα που συνδέονται - ακόμα - με το έθνος κράτος και την εθνική κοινότητα.

Η συγκεκριμένη θέση δημιουργεί νέα ζητήματα για την παρούσα ανάλυση, που εστιάζει κυρίως στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ολοκλήρωση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα πρότυπο περιφερειακής συνεργασίας και πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, στην οποία η εξουσία αποκεντρώνεται και διαχέεται οριζόντια και κάθετα, ρυθμίζοντας και απορρυθμίζοντας πολιτικές και ενοποιώντας διαδικασίες που στο παρελθόν ήταν κατά βάση ή αποκλειστικότητα εθνικών κανονισμών, στο πλαίσιο διαφορετικών υπερεθνικών, εθνικών και υποεθνικών φορέων.

Ενώ λοιπόν - πολιτικά και θεσμικά - η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργεί μια ιδιότητα του "ευρωπαίου" πολίτη (μέσα από τις Ευρωεκλογές και την άμεση εκλογών των ευρωβουλευτών, μέσα από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.α.) δεν έχει αποκτήσει ένα ευρύτερο πολιτισμικό και συναισθηματικό νόημα, πρόσδεση ή ταύτιση, αναγνωρίζεται όμως ως πλαίσιο πολιτικής δράσης[4].

Σύμφωνα με τον Σταυρακάκη[5], ένας από τους τρόπους που μπορεί να αντιμετωπιστεί αυτό το χάσμα είναι η υιοθέτηση ενός ηθικολογικού πλαισίου, ενός αυστηρού διαχωρισμού ανάμεσα σε θετική και αρνητική μορφή ταύτισης, ώστε η καλλιέργεια της πρώτης να εξαλείψει την δεύτερη, πάνω σε μια θετική αναγνώριση της ετερότητας που οδηγεί στην αλληλεγγύη. Ο ίδιος όμως ο συγγραφέας θεωρεί αυτή την στρατηγική ατελέσφορη, θεωρώντας αδύνατον διαδικασίες κοινωνικής ή πολιτικής κάθεξης να μετασχηματιστούν, στο πλαίσιο ενός αποκλεισμού κάποιου αποκλεισμού.

Η προοπτική της έρευνας είναι να εμβαθύνει περισσότερο στο συγκεκριμένο χάσμα, δίνοντας περισσότερη σημασία στην σύνδεση και αξιοποίηση των σχολών και προσεγγίσεων της ευρωπαϊκής ενοποίησης, παρουσιάζοντας - με εργαλείο την μεταλειτουργιστική προσέγγιση - τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα σχετικά με τις αξίες και δικαιώματα ευρωπαϊκά κονδύλια ως την συγκολλητική ουσία, που δυνητικά μπορεί να δώσει νέους όρους σε αυτό το χάσμα.

III. Σχολές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: από την σύγκρουση νεολειτουργισμού-διακυβερνητισμού στον μεταλειτουργισμό

Τα ευέλικτα σχήματα σκέψης - όπως μπορούν να χαρακτηριστούν - οι θεωρίες ή "σχολές" της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (european integration) ανταποκρίνονται θεωρητικά σε μια - εν τέλει - όχι μόνο sui generis δομή, αλλά και σε μια ευέλικτη και ζωντανή στον χρόνο διαδικασία.

Οι δύο βασικές σχολές σκέψης που συγκρούονται σε ακαδημαϊκό επίπεδο σχετικά με την ιστορία, την πορεία και την διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι ο νεολειτουργισμός (neofunctionalism) και ο διακυβερνητισμός (διακυβερνητισμός), και αναλύουν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως μια διαδικασία συνεργασίας, που βασίζεται στην εξ ορισμού αλληλεξάρτηση των κρατών και των κοινωνιών, ανάμεσα σε ομάδες συμφερόντων και κυβερνήσεις που φτάνουν σε έναν ελάχιστο κοινό παρονομαστή.

Ωστόσο, παρά το κοινό τελικό συμπέρασμα, κάθε θεωρία ακολουθεί έναν διαφορετικό συλλογισμό και έναν διαφορετικό τρόπο σκέψης.

Ο νεολειτουργισμός[6] αντιλαμβάνεται το κράτος ως μια αρένα στην οποία οι κοινωνικοί δρώντες αναπτύσσουν την δράση τους ώστε να ικανοποιήσουν τα συμφέροντα τους, με αποτέλεσμα η διεθνής πολιτική να είναι ένα παιχνίδι/μια αρένα συμφερόντων ανάμεσα σε κοινωνικούς δρώντες. Αν, λοιπόν οι κοινωνικοί δρώντες θεωρούν ότι μπορούν να ικανοποιήσουν τα συμφέροντα τους και να αυξήσουν το οικονομικό τους όφελος μέσα από την περιφερειακή (ή ευρωπαϊκή ενοποίηση) θα ασκήσουν την κατάλληλη πίεση προς αυτήν την κατεύθυνση. Θα υποστηρίξουν δηλαδή τις απαραίτητες διαδικασίες ως υπερθνικοί ακτιβιστές (supernational activitists) που θα οδηγήσουν στην ενοποίηση των λειτουργιών των κρατών στον συγκεκριμένο τομέα. Με άλλα λόγια, ο νεολειτουργισμός θεωρεί ότι η διεθνής συνεργασία αποτελεί μια διαδικασία, παράλληλη με την λογική των οικονομιών κλίμακας, στο πλαίσιο όμως των δημόσιων αγαθών, όπου η ολοκλήρωση σε ένα πεδίο πολιτικής (λ.χ. Στον άνθρακα και τον χάλυβα) μπορεί να "εκχυλίσει" (spill over effect) την ολοκλήρωση (και την συνειδητοποίηση του οφέλους) σε άλλους τομείς (λ.χ. Την αγορά ή την ατομική ενέργεια) προωθώντας νέες ευκαιρίες για διακρατική συνεργασία.

Σε αντίθεση με τον νεολειτουργισμό, που θέτει στο επίκεντρο τους κοινωνικούς δρώντες, ο διακυβερνητισμός[7]

world, 1997 Cambridge University Press.

4. A. PAGDEN, Europe: Conceptualizing a continent, στο The idea of Europe, 2002, Washington Woodrow Wilson Center, A. CHEBEL D' APPOLONIA, European nationalism and European Union, The idea of Europe (επιμ.) A. Pagden, 2002, Washington Woodrow Wilson Center, T. BANCHOFF / M. SMITH, Legitimacy and the European Union, 1999, Routledge.

5. Y. STAVRAKAKIS, Passions of Identification: Discourse, Enjoyment, and European Identity.

6. H. ERNST, The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, σ.1950-57, L. LEON, The Political Dynamics of European Economic Integration, 1963, P. SCHMITTER, Three Neo-Functional Hypothesis About International Integration, 1969, 23, 161-166.

7. D. LEUFFEN / B. RITTBERGER / F. SCHIMMELFENNIG, Intergovernmentalism, in Integration and Differentiation in the European Un-

θεωρεί ότι η ευρωπαϊκη ολοκλήρωση είναι αποτέλεσμα της προσπάθειας των κρατών για αμοιβαία ωφέλεια. Για τον διακυβερνητισμό, πράγματι η συνεργασία και ο συντονισμός των κοινωνικών δρώντων είναι ιδιαίτερα σημαντικός για την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εκφράζεται και κινητοποιείται όμως μέσα από τις ελίτ, τα κράτη, τις εθνικές κυβερνήσεις.

Κατά αυτόν τον τρόπο, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί μια απάντηση των εθνικών κυβερνήσεων στις αλλαγές της ισορροπίας δυνάμεων σε διεθνές πλαίσιο, που προωθούν την θεσμική συνεργασία σε ευρύτερο και μεγαλύτερο επίπεδο, όχι ως άθροισμα μηδενικού αθροίσματος αλλά ως μια αναγνώριση των θετικών αποτελεσμάτων που μπορεί να φέρει μια περιφερειακή συνεργασία σε ένα πεδίο ασυμμετρίας και κινδύνου επιβίωσης.

Οι προτιμήσεις των κρατών, ωστόσο, δεν είναι πρωτογενής. Αντιθέτως, η δομική διαμόρφωση της εθνικής αντίληψης περί οφέλους ανήκει σε πανίσχυρες εθνικές ελίτ και ομάδες - οικονομικών κυρίως - συμφερόντων, που χρησιμοποιούν όμως το κράτος ως όχημα για την επίτευξη των ευρύτερων στόχων τους.

Για τις σχολές του νεολειτουργισμού και του διακυβερνητισμού, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σαν διαδικασία αποτελεί μια διαπραγμάτευση, έναν συμβιβασμό και μια συνθήκη συνεργασίας ανάμεσα σε κοινωνικούς φορείς ή κρατικές κυβερνήσεις. Οι προσεγγίσεις αυτές όμως δεν προβλέπουν ή δεν εντάσσουν στις θεωρητικές τους εξισώσεις την προοπτική μιας σύγκρουσης, ενός μη συμβιβασμού[8]. Ο μεταλειτουργισμός έκανε την εμφάνιση του ως απάντηση σε αυτήν την προοπτική, θεωρώντας την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μια συγκρουσιακή διαδικασία, που μέσα από ασυμβίβαστα συστήματα πεποιθήσεων και θεσμικών αλλαγών δημιουργούν πολιτισμικές τομές.

IV. Η σχολή του μεταλειτουργισμού (post-functionalism)

Το μοντέλο του μεταλειτουργισμού αναδείχθηκε ως μια μετάλλαξη του λειτουργισμού, καθώς στοχάζεται πυρηνικές αξίες του λειτουργισμού, προσδίδοντας τους μια κριτική και συμπληρωματική πλευρά, ενσωματώνοντας τα εμπόδια και τις αντιστάσεις που θεωρητικοποιούν οι υπέρμαχοι της διακυβερνητικής προσέγγισης.

Σύμφωνα με τους θεωρητικούς του μεταλειτουργισμού, τους Hooge & Marks[9], η ανάγνωση της πορείας της ευρωπαϊκής ενοποίησης πραγματοποιείται σε τρία βήματα:

1. Η αλληλεξάρτηση των κρατών, των οικονομιών και των κοινωνιών δημιουργούν λειτουργιστικές πιέσεις για δομές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

2. Μεγάλη σημασία έχει η αρένα μέσα στην οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις και οι δρώντες που συμμετέχουν σε αυτήν. Σε αυτή την περίπτωση, τα κυβερνητικά στελέχη, οι κοινωνικές υπηρεσίες, τα Ευρωπαϊκά όργανα, οι ομάδες πίεσης ή οι ίδιοι οι πολίτες στο πλαίσιο της μαζικής αρένας, που συμμετέχουν τα ΜΜΕ, τα πολιτικά κόμματα αποτελούν κρίσιμους παράγοντες, η σημαντικότητα των οποίων κρίνεται από την ικανότητα τους να πολιτικοποιήσουν ένα συγκεκριμένο ζήτημα, καθώς και από το ίδιο το ζήτημα.

3. Στον βαθμό που η ενοποίηση επηρεάζει και θέτει ζητήματα ταυτότητας, σχετικά με τον επανακαθορισμό της έννοιας του κράτους, επηρεάζει τις παραδοσιακές κομματικές δομές και συστήματα, ενισχύοντας τις εξτρεμιστικές δυνάμεις και δημιουργώντας πολώσεις, που μετατρέπουν πολιτισμικά σχήματα και διαφορές σε κοινωνικές και πολιτικές διαιρετικές τομές.

Η σχολή του μεταλειτουργισμού δίνει έμφαση στην διασπαστική δυναμική της σύγκρουσης μεταξύ των λειτουργιστικών πιέσεων που ασκούν οι ομάδες συμφερόντων και της ταυτότητας και των πολιτισμικών αξιών της κοινής γνώμης, μέσω μιας διαδικασίας που ονομάζεται "πολιτικοποίηση" (politicization).

Οι Hooge & Marks περιγράφουν την πολιτικοποίηση σε πέντε στάδια: πρώτα είναι η ανισορροπία ανάμεσα στο υπάρχον θεσμικό πλαίσιο και στις πιέσεις των ομάδων και ελίτ, που προκαλεί εντάσεις και δυσκολίες στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων τους. Η ανισορροπία αυτή δημιουργεί ένα ζήτημα, που τίθεται τόσο στις ομάδες συμφερόντων όσο και στην κοινή γνώμη, η οποία επηρεάζεται και καθορίζεται από τις διαδικασίες κοινωνικοποίησης κυρίως μέσω των πολιτικών κομμάτων. Τα πολιτικά κόμματα επιλέγουν στρατηγικά αν θα θέσουν το ζήτημα εντός της αρένας των ομάδων συμφερόντων ή στην αρένα της μαζικής πολιτικής και της κοινής γνώμης, και με τις δύο να καθορίζονται και να περιορίζονται από τους δικούς τους κανόνες, και να οδηγούν σε διαφορετικές πολιτικές διαιρέσεις, μια νέα διανομή και ένα νέο θεσμικό πλαίσιο.

Εξ αρχής φαίνεται, το μοντέλο της πολιτικοποίησης και η μεταλειτουργιστική ανάλυση να καταλήγει επίσης σε μια θεωρία συμβιβασμών και προόδου της ενοποίησης

ion, p. 63-88.

8. L. HOOGE / G. MARKS, Grand theories of European integration in the twenty-first century, στο Journal of European Public Policy, Vol. 26. No. 8 1113-1133 διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711.

9. L. HOOGE / G. MARKS, A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in British Journal of Political Science 39(01):91-195 διαθέσιμο στο: DOI:10.1017/S0007123408000409.

με αυτούς τους όρους. Η πραγματικότητα διαφέρει. Ένα νέο θεσμικό πλαίσιο - όπως θα προκύψει από τον διαλογισμό των ελίτ ή της κοινής γνώμης εντός των αρένων τους και μεταξύ τους - μπορεί να δημιουργήσει και νέες διαιρετικές τομές και κατανομές της μάζας σε διαφορετικές ομαδοποιήσεις για το συγκεκριμένο ζήτημα, που μελλοντικά μπορεί όχι μόνο να αλλάξουν την στάση των πολιτών αλλά και το ίδιο το θέμα, όπως τέθηκε εξ' αρχής περιορίζοντας τις ελίτ και τις ομάδες συμφερόντων.

V. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και οι ευρωπαϊκές αξίες

Σύμφωνα και με την Διακήρυξη για την Ευρωπαϊκή Ταυτότητα του 1973[10], τα ανθρώπινα δικαιώματα αποτελούν βασικό στοιχείο της ευρωπαϊκής ταυτότητας, μαζί με την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, το κράτος δικαίου και η κοινωνική δικαιοσύνη, μια διαπίστωση που είναι ξεκάθαρη και στο προοίμιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενός εκ των τριών καταστατικών κειμένων της ΕΕ.

«Οι λαοί της Ευρώπης, εγκαθιδρύοντας μεταξύ τους μία διαρκώς στενότερη ένωση, αποφάσισαν να μοιραστούν ένα ειρηνικό μέλλον θεμελιωμένο σε κοινές αξίες.

Η Ένωση, έχοντας επίγνωση της πνευματικής και ηθικής κληρονομιάς της, εδράζεται στις αδιαίρετες και οικουμενικές αξίες της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης· ερείδεται στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Η Ένωση τοποθετεί τον άνθρωπο στην καρδιά της δράσης της, καθιερώνοντας την ιθαγένεια της Ένωσης και δημιουργώντας ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Η Ένωση συμβάλλει στη διαφύλαξη και την ανάπτυξη αυτών των κοινών αξιών, σεβόμενη την πολυμορφία των πολιτισμών και των παραδόσεων των λαών της Ευρώπης καθώς και την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της και την οργάνωση της δημόσιας εξουσίας τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Επιδιώκει να προαγάγει ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη και εγγυάται την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων καθώς και την ελευθερία εγκατάστασης.

Προς τον σκοπό αυτόν, είναι αναγκαίο να ενισχυθεί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπό το πρίσμα της εξέλιξης της κοινωνίας, της κοινωνικής προόδου και των επιστημονικών και τεχνολογικών εξελίξεων, καθιστώντας τα πιο αντιληπτά σε ένα Χάρτη.

Ο παρών Χάρτης επιβεβαιώνει, σεβόμενος τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα της Ένωσης, καθώς και την αρχή της επικουρικότητας, τα δικαιώματα που απορρέουν ιδίως από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, τους Κοινωνικούς Χάρτες που έχουν υιοθετηθεί από την Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης καθώς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Εν προκειμένω, ο Χάρτης θα ερμηνεύεται από τα δικαστήρια της Ένωσης και των κρατών μελών, λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων που καταρτίσθηκαν υπό την εποπτεία του Προεδρείου της Συνέλευσης που συνέταξε τον Χάρτη και αναπροσαρμόστηκαν υπ' ευθύνη του Προεδρείου της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης.

Η απόλαυση των δικαιωμάτων αυτών συνεπάγεται ευθύνες και καθήκοντα έναντι τόσο των τρίτων όσο και της ανθρώπινης κοινότητας και των μελλοντικών γενεών.»

Για την Perez de las Heras[11], ο ΧΘΔΕΕ προοδευτικά μετατρέπεται σε ένα εργαλείο για τους πολίτες που τους επιτρέπει να δουν την πρακτική εφαρμογή των δικαιωμάτων τους σε προσωπικές καταστάσεις, που άπτονται του ευρωπαϊκού δικαίου, ευαισθητοποιώντας τους ταυτόχρονα για την ευρωπαϊκή διάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Το επιχείρημα της Perez de las Heras είναι βασικό για την προοπτική και τον σχεδιασμό της έρευνας, καθώς θεωρεί ότι - συνδυαστικά με την αναγωγή του ΧΘΔΕΕ σε οριζόντια αναφορά για όλες τις καινούργιες νομοθετικές ρυθμίσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών - μέσα από αυτόν, οι πολίτες γίνονται όλο και πιο ενήμεροι για αυτές τις αλλαγές και προοπτικές και πιο απαιτητικοί σχετικά με την ποιότητα της ζωής τους και των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους στην πολιτική αρένα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα από έναν αναπτυσσόμενο ακτιβισμό. Αυτή η μορφή κινητοποίησης των πολιτών, μέσα από την άμεση πρόσβαση τους σε πληροφορία και λύσεις (σχετικές με τα θεμελιώδη δικαιώματα) δημιουργεί, για την Perez de las Heras, μια αίσθηση δημόσιας ιδιοκτησίας και ευρωπαϊκού συνανήκειν, συνεισφέροντας στην αίσθηση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και κοινότητας ενδυναμώνοντας την πολιτική νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όπως είναι λογικό ωστόσο, τέτοιου τύπου τοποθετήσεις εγείρουν επιφυλάξεις ιδιαίτερα σε ότι αφορά την υπερβολική συγκέντρωση εξουσιών σε επίπεδο ΕΕ, και την ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας

10. Στη Σύνοδο Κορυφής της Κοπεγχάγης στις 14 και 15 Δεκεμβρίου 1973, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των εννέα κρατών μελών της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Κοινότητας επιβεβαιώνουν την αποφασιστικότητά τους να εισαγάγουν την έννοια της ευρωπαϊκής ταυτότητας στις κοινές εξωτερικές σχέσεις τους.

11. B. PÉREZ DE LAS HERAS, The Charter of Fundamental Rights as a New Element of European Identity and Beyond, στο Pérez de las Heras (επιμ.), Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance: Building a European Demos.

και την συνταγματική αυτονομία των κρατών-μελών. Επιφυλάξεις όπως αυτές του Bogdandy[12], ωστόσο πηγάζουν από την γενικότερη διαφωνία και σύγκρουση για την στρατηγική της ευρωπαϊκής ενοποίησης, όπως αποτυπώνεται επίσης και στην διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις που παρουσιάστηκαν παραπάνω.

VI. Οι ευρωπαϊκές αξίες στο πλαίσιο του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027

Το συνολικό συμφωνηθέν πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2021-2027 (ΠΔΠ 2021-2027) ανέρχεται σε 1,07 τρις ευρώ και κατανέμεται σε επτά κατηγορίες/τομείς, που αντιπροσωπεύουν σε γενικές γραμμές τις προτεραιότητες της ΕΕ.

Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης έρευνας ενδιαφέρει ιδιαίτερα ο τομέας 2 - Συνοχή, ανθεκτικότητα και αξίες - που ανέρχεται σε 377,7 δις ευρώ και είναι ο μεγαλύτερος στο ΠΔΠ (35,2 % του συνολικού ΠΔΠ 2021-2027), συμβάλλοντας σε κύριους τομείς πολιτικής της ΕΕ, όπως η περιφερειακή ανάπτυξη, η συνοχή, η ανθεκτικότητα και οι αξίες.

Στο ΠΔΠ 2021-2027 προστέθηκε επίσης το πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Next Generation EU, ως το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο για την ανάκαμψη των οικονομιών μετά την πανδημία του COVID19. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ο τομέας 2 να περιλαμβάνει τελικώς 1,09 τρισεκατομμύρια ευρώ (35,2% του ΠΔΠ 2021-2027 και 60,3% του ΠΔΠ+Next Generation EU) για την χρηματοδότηση των πολιτικών της Ένωσης σε ότι αφορά τρεις ομάδες πολιτικής (policy clusters): την ανάκαμψη και ανθεκτικότητα (recovery and resilience - 692,9 δις), την περιφερειακή ανάπτυξη και συνοχή (regional development and cohesion - 290,5 δις) και επενδύσεις στο ανθρώπινο δυναμικό, στην συνοχή και στις αξίες (investing in people, cohesion and values - 115,8 δις).

Κάθε μία από αυτές τις ομάδες αξιοποιεί μια σειρά χρηματοδοτικών προγραμμάτων και εργαλείων για διαφορετικούς επιλέξιμους οργανισμούς, με διαφορετικές υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να είναι αρμόδιες για την διαχείριση αυτών των κεφαλαίων.

Στο πλαίσιο της επικείμενης έρευνας, αυτό που ενδιαφέρει περισσότερο από όλα είναι τα χρηματοδοτικά εργαλεία της ομάδας πολιτικής (policy cluster) που αφορά τις επενδύσεις στο ανθρώπινο, δυναμικό, την συνοχή και τις αξίες[13]. Αυτή η ομάδα - με χρηματοδότηση 119,82 δισεκατομμύρια ευρώ - περιλαμβάνει χρηματοδοτικά εργαλεία όπως τα CERV και JUSTICE (που συναποτελούν το Justice, Rights and Values Fund), Erasmus+, το European Solidarity Corps, το Creative Europe, και άλλα προγράμματα (κυρίως αποκεντρωμένα).

Η σημασία της συγκεκριμένης ομάδας πολιτικής έγκειται στο γεγονός ότι δύναται να απευθυνθεί στον σκληρό πυρήνα της μαζικής πολιτικής: στις αξίες, στις αντιλήψεις, στους ανθρώπους μέσα από χρηματοδότηση έργων εκπαιδευτικού χαρακτήρα, ερευνητικού, παροχής υπηρεσιών, ευαισθητοποίησης κ.α. Αυτό το επιτυγχάνει μέσα από συγκεκριμένα χρηματοδοτικά προγράμματα (με διαχειρίστρια αρχή την Ευρωπαϊκή Εκτελεστική Υπηρεσία Εκπαίδευσης και Πολιτισμού/ European Education and Culture Executive Agency - EACEA):

1. Ταμείο για την δικαιοσύνη, τα δικαιώματα και τις αξίες (CERV/JUSTICE)

Με συνολικό προϋπολογισμό 1.55 δισεκατομμύρια ευρώ για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2021-2027, η Ευρωπαϊκή Ένωση θεσμοθέτησε τον Απρίλιο του 2021 δύο προγράμματα για την προώθηση της δικαιοσύνης, των δικαιωμάτων και των αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το πρόγραμμα «Πολίτες, ισότητα, δικαιώματα και αξίες» (CERV)[14] δρομολογήθηκε το 2021 και θα διαρκέσει επτά έτη, έως το 2027. Δημιουργήθηκε παράλληλα με το πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» 2021-2027 στο πλαίσιο του Ταμείου για τη δικαιοσύνη, τα δικαιώματα και τις αξίες.

Το πρόγραμμα CERV επιδιώκει να στηρίξει και να αναπτύξει ανοικτές, δημοκρατικές, ισότιμες και συμπεριληπτικές κοινωνίες που βασίζονται στα δικαιώματα και στο κράτος δικαίου. Αυτό περιλαμβάνει μια δραστήρια και ενδυναμωμένη κοινωνία των πολιτών, που ενθαρρύνει τη δημοκρατική, πολιτική και κοινωνική συμμετοχή των πολιτών και καλλιεργεί την πλούσια πολυμορφία της ευρωπαϊκής κοινωνίας, με βάση τις κοινές μας αξίες και την κοινή μας ιστορία και μνήμη.

Το πρόγραμμα CERV έχει τέσσερις πυλώνες/στόχους:

• Ισότητα, δικαιώματα και ισότητα των φύλων — προώθηση των δικαιωμάτων, απαγόρευση των διακρίσεων, ισότητα (συμπεριλαμβανομένης της ισότητας των φύλων) και προώθηση της ενσωμάτωσης της διάστασης του φύλου και της απαγόρευσης των διακρίσεων

• Δραστηριοποίηση και συμμετοχή των πολιτών — προώθηση της δραστηριοποίησης των πολιτών και της συμ-

12. A. BOGDANDY, The European Union as a Human Rights Organization?, Common Market Law Review, no. 37, σ. 1307-1338.

13. Cohesion, resilience and values Heading 2 of the 2021-2027 MFF https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690542/EPRS_BRI(2021)690542_EN.pdf.

14. Commission Implementing Decision on the financing of the CERV Programme and the adoption of the work programme for 2023-2025, amending Commission Implementing Decision C (2022). https://commission.europa.eu/document/download/82d344ee-cad5-4338-801f-6e1af79a7a40_en?filename=C_2024_4922_F1_ANNEX_EN_V4_P1_3484994.PDF.

μετοχής τους στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης, ανταλλαγές μεταξύ πολιτών διαφορετικών κρατών μελών και ευαισθητοποίησή τους σχετικά με την κοινή ευρωπαϊκή ιστορία

• DAPHNE — καταπολέμηση της βίας, συμπεριλαμβανομένης της έμφυλης βίας και της βίας εις βάρος παιδιών

• Αξίες της Ένωσης — προστασία και προώθηση των αξιών της Ένωσης

Οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και διακρατικό επίπεδο, καθώς και άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς, μπορούν να υποβάλουν αίτηση για χρηματοδότηση από το CERV για πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στη συμμετοχή των πολιτών, στην ισότητα για όλους και στην προστασία και την προώθηση των δικαιωμάτων και των αξιών της ΕΕ.

2. Erasmus+ και European Solidarity Corps

Με προϋπολογισμό 22 δισεκατομμύρια ευρώ, το πρόγραμμα Erasmus+[15] (στο οποίο συμπεριλαμβάνεται το European Solidarity Corps[16] με 895 εκατομμύρια ευρώ) εστιάζει σε δραστηριότητες και έργα κινητικότητας και συνεργασίας, στηρίζοντας συγκεκριμένες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως ο ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων, υλοποιεί τις στρατηγικές της Ένωσης για την νεολαίας στην εκάστοτε προγραμματική περίοδο, τα σχέδια δράσης της για την ψηφιακή εκπαίδευση κ.α.

Σύμφωνα και με τον οδηγό του προγράμματος, *"ο γενικός στόχος του είναι, μέσω της διά βίου μάθησης, να υποστηρίξει την εκπαιδευτική, επαγγελματική και προσωπική ανάπτυξη των ατόμων που συμμετέχουν στην εκπαίδευση, την κατάρτιση, τη νεολαία και τον αθλητισμό στην Ευρώπη και πέραν αυτής, συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στη βιώσιμη ανάπτυξη, τη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας και τη διαμόρφωση κοινωνικής συνοχής, την προώθηση της καινοτομίας και την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ταυτότητας και της ενεργού συμμετοχής στα κοινά"*.

Συνοπτικά, οι θεματικές του Erasmus+ είναι η εκπαίδευση, η κατάρτιση, η νεολαία και ο αθλητισμός, ενώ οι προτεραιότητες του προγράμματος είναι τέσσερις: ένταξη και πολυμορφία, ψηφιακός μετασχηματισμός, περιβάλλον και καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και συμμετοχή στον δημοκρατικό βίο, κοινές αξίες και συμμετοχή των πολιτών στα κοινά.

Η εφαρμογή του προγράμματος Erasmus+ γίνεται μέσα από συγκεκριμένες Βασικές Δράσεις/Key Actions (Βασική Δράση 1 - Κινητικότητα Ανθρώπων, Βασική Δράση 2 - Συνεργασία μεταξύ οργανισμών και ιδρυμάτων, Βασική Δράση 3 - Στήριξη της χάραξης πολιτικής και της συνεργασίας) σε θεματικές όπως η νεολαία, η εκπαίδευση ενηλίκων, η σχολική εκπαίδευση, η τριτοβάθμια εκπαίδευση, η κατάρτιση και ο αθλητισμός. Υπάρχουν και οι δράσεις Jean Monnet για την ανώτατη εκπαίδευση, που αφορούν την προώθηση της διδασκαλίας και της έρευνας σε θέματα ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την προώθηση πολιτικού διαλόγου και συζητήσεων με τη συμμετοχή της ακαδημαϊκής κοινότητας και υπεύθυνων χάραξης πολιτικής σχετικά με τις πολιτικές προτεραιότητες της Ένωσης.

3. Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο/European Social Fund

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (ΕΚΤ+)[17] είναι το κύριο μέσο με το οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) επενδύει στο ανθρώπινο δυναμικό και στηρίζει την υλοποίηση του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Με προϋπολογισμό 142,7 δισ. ευρώ για την περίοδο 2021-2027, το ΕΚΤ+ θα συνεχίσει να παρέχει σημαντική συνεισφορά στις πολιτικές της ΕΕ για την απασχόληση, την κοινωνία, την εκπαίδευση και τις δεξιότητες, συμπεριλαμβανομένων των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σ' αυτούς τους τομείς.

Το ΕΚΤ+ χρηματοδοτεί την εφαρμογή των αρχών του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω δράσεων στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, των δεξιοτήτων και της κοινωνικής ένταξης.

Το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού του ΕΚΤ+ (142 δισεκατομμύρια ευρώ από τα 142,7 δισεκατομμύρια ευρώ) σχεδιάζεται και υλοποιείται σε συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των εθνικών και περιφερειακών αρχών, των κοινωνικών εταίρων και των ενδιαφερόμενων μερών με την προσέγγιση της «επιμερισμένης διαχείρισης» (shared management). Αυτό σημαίνει ότι την ευθύνη για τη διαχείριση του ΕΚΤ+ φέρουν τόσο η Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη.

Στην αρχή κάθε επταετούς περιόδου προγραμματισμού, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη συμφωνούν τις βασικές προτεραιότητες για τις επενδύσεις του ΕΚΤ+, οι οποίες καθορίζονται σε εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα. Για παράδειγμα, ένα κράτος μέλος και η Επιτροπή μπορεί να συμφωνήσουν ότι πρέπει να δοθεί περαιτέρω έμφαση στην ανεργία των νέων ή στη βελτίωση του εκπαιδευτικού συστήματος του κράτους.

Μόλις συμφωνηθούν τα προγράμματα, τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την υλοποίηση των προγραμματισμένων δράσεων - συμπεριλαμβανομένης της επιλογής

15. Οδηγός του προγράμματος Erasmus+. https://erasmus-plus.ec.europa.eu/el/erasmus-programme-guide.

16. European Solidarity Corps Guide 2025. https://youth.europa.eu/sites/default/files/inline-files/European_solidarity_corps_guide_2025.pdf.

17. Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-social-fund_en#documents.

συγκεκριμένων έργων για χρηματοδότηση και της πληρωμής των διοργανωτών των έργων. Τα κράτη μέλη χορηγούν χρηματοδότηση σε ένα ευρύ φάσμα οργανισμών - δημόσιους φορείς, ιδιωτικές εταιρείες και την κοινωνία των πολιτών. Η Επιτροπή παρακολουθεί την εφαρμογή, επιστρέφει τις δαπάνες και είναι τελικά υπεύθυνη για τον προϋπολογισμό.

Βασική αρχή της επιμερισμένης διαχείρισης του ΕΚΤ+, η συγχρηματοδότηση επιτρέπει τη συνεισφορά τόσο του προϋπολογισμού της ΕΕ όσο και του προϋπολογισμού ενός κράτους μέλους στον συνολικό προϋπολογισμό ενός προγράμματος ΕΚΤ+. Ανάλογα με τον τομέα της επένδυσης και το επίπεδο ανάπτυξης της περιοχής στην οποία πραγματοποιούνται οι δραστηριότητες, το ποσοστό συγχρηματοδότησης της ΕΕ μπορεί να κυμαίνεται μεταξύ 50% και 95%.

Συνεπώς, το ΕΚΤ+ στηρίζει την εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ και τις εθνικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε αυτούς τους τομείς, συμβάλλοντας έτσι στις προσπάθειες των κρατών μελών να μειώσουν την ανεργία, να προωθήσουν την ποιότητα και τις ίσες ευκαιρίες στην εκπαίδευση και την κατάρτιση και να βελτιώσουν την κοινωνική ένταξη και ενσωμάτωση.

VII. Ευρωπαϊκά κονδύλια, ταυτότητα και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Βασικές υποθέσεις

Στόχος της διατριβής είναι η διατύπωση μιας θεωρίας μεγάλου εύρους ή η ουσιαστική ενίσχυση των υπαρχόντων σχετικά με την προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης και ιδιαίτερα της ευρωπαϊκής ταυτότητας μέσα από τα ευρωπαϊκά κονδύλια και ειδικότερα οι χρηματοδοτήσεις που ανταποκρίνονται στον πολιτικό στόχο της επένδυσης στο ανθρώπινο δυναμικό, στην κοινωνική συνοχή και στις αξίες.

Πιο συγκεκριμένα, βασικές υποθέσεις της διατριβής είναι ότι:

1. πράγματι ένας τρόπος αντιμετώπισης του χάσματος ανάμεσα στην κοινότητα της ιδιότητας του πολίτη και της κοινότητας των συναισθημάτων (όπως περιγράφει ο Σταυρακάκης και οι Hay, Lister & Marsh) είναι η ανάπτυξη και υιοθέτηση ενός ηθικολογικού πλαισίου που θα ορίζει θετικά και αρνητικά χαρακτηριστικά της ταύτισης. Μια τέτοια θετική χροιά της ευρωπαϊκής ταυτότητας εντοπίζεται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην έμφαση που δίνει ως καταστατικό κείμενο της Ένωσης στα ανθρώπινα δικαιώματα, στο κράτος δικαίου, στην ιδιότητα του πολίτη και στις ηθικές αρχές της Ευρώπης (όπως η στέγη, η παιδική προστασία κ.α.). Ιστορία της Ευρώπης

2. Ωστόσο η ανάγκη σύνδεσης των δύο κοινοτήτων σε επίπεδο λόγου ή επικοινωνιακού πράττειν (όπως θα ισχυριζόταν ο Habermas) συμπίπτει και με το μεταλειτουργιστικό μοντέλο της δομικής πολιτικοποίησης των Hooghe & Marks, την δυσαρμονία ανάμεσα στο θεσμικό πλαίσιο και τις λειτουργιστικές πιέσεις, την στρατηγική των πολιτικών κομμάτων και τους κανόνες της αρένας της κοινής γνώμης και της μαζικής πολιτικής.

3. Τα χρηματοδοτούμενα έργα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εντάσσονται στην ομάδα πολιτικής για το ανθρώπινο δυναμικό, την κοινωνική συνοχή και τις αξίες, όπως τα προγράμματα CERV, JUSTICE, Erasmus+, ESC, ESF+, μπορούν να λειτουργήσουν ως ενισχυτικοί και παραγωγικοί παράγοντες της ευρωπαϊκής ολοκληρωσης για τους ωφελούμενους πληθυσμούς λειτουργώντας σαν σηματοδότες (cueing) καθορίζοντας τις νόρμες συμπεριφοράς των ατόμων - γεφυρώνοντας το χάσμα ιδιότητας του πολίτη και συναισθημάτων - , αφού μέσω της εφαρμογής τους σε κοινωνικό επίπεδο, επηρεάζουν και καθορίζουν τις στάσεις και τους κανόνες της αρένας της κοινής γνώμης, και άρα και την έκβαση της πολιτικοποίησης.

VIII. Συμπεράσματα και σχεδιασμός έρευνας

Συνεπώς, για την επιβεβαίωση αυτών των υποθέσεων έχει επιλεγεί η μεθοδολογία της Εμπειρικά Θεμελιωμένης Θεωρίας και της ατομικής ημι-δομημένης συνέντευξης. Πιο συγκεκριμένα - λόγω της περιορισμένης βιβλιογραφίας στην θεματική των ευρωπαϊκών κονδυλίων σχετικά με τις αξίες - στόχος είναι να πραγματοποιηθούν 100 ποιοτικές συνεντεύξεις με άτομα από 16 έως 65 ετών, που συμμετείχαν ή ωφελήθηκαν από ευρωπαϊκά χρηματοδοτούμενα (άμεσα ή έμμεσα) έργα μέσα από την συμμετοχή τους σε δραστηριότητες κινητικότητας, εκπαιδευτικές δράσεις ή δράσεις κατάρτισης ή ως λήπτες κάποιας υπηρεσίας (ακαδημαϊκής ή κοινωνικής), σε τέσσερις χώρες (δύο χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δύο χώρες μη μέλη συνδεδεμένες όμως με τα συγκεκριμένα προγράμματα).

Ο υψηλός αριθμός συνεντεύξεων τίθεται ως στόχος κυρίως λόγω της ανάγκης πρωτογενούς παραγωγής ερευνητικών αποτελεσμάτων και επίτευξης προστιθέμενης αξίας στην ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία, σε ότι αφορά αυτήν την θεματική.

Στόχος της παρούσας έρευνας δεν είναι απλώς να εξηγήσει ή δώσει νόημα σε μια διαδικασία του παρελθόντος. Στόχος δεν είναι να παραχθεί άλλο ένα θεωρητικό εργαλείο εξήγησης της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η έρευνα στοχεύει στην ανάδειξη των λογικών και των νορμών της ευρωπαϊκής ενοποίησης και να εντοπίσουμε συγκεκριμένα εργαλεία πολιτικής που δύνανται να δώσουν νέα ώθηση στην ευρωπαϊκή ενοποίηση με όχημα την σχολή του λειτουργισμού, τα ευρωπαϊκά κονδύλια, τις αξίες και την ταυτότητα.

Σε κάποιες γενικές θεωρητικές σκέψεις, παρατηρείται ότι και ο νεολειτουργισμός και ο διακυβερνητισμός αντιλαμβάνονται την συμπεριφορά ανθρώπων και οργανισμών κατά έναν τρόπο ορθολογικό και μηχανικό. Με άλλα λόγια, η ενοποίηση είναι προς όφελος τους και με έναν υπολογισμό κόστους οφέλους κρίνουν ότι όλα τα μέρη έχουν να κερδίσουν από την ενοποίηση. Ωστόσο, μια απόφαση ή μια επιλογή, ακόμα και αν είναι υπολογισμός ή εξίσωση, είναι αρκετά πιο περίπλοκη από ένα απλό ζύγισμα οικονομικής ωφέλειας.

Ο μεταλειτουργισμός φαίνεται να το αντιλαμβάνεται αυτό παρουσιάζοντας τις πολιτισμικές αξίες, την ταυτότητα, τα έθιμα κ.α. ως σημαντικούς παράγοντες αυτής της εξίσωσης με μη ορθολογική λογική. Στην συγκεκριμένη λοιπόν έρευνα, ιδιαίτερη προοπτική θα είχε να αξιοποιηθούν οικονομικές προσεγγίσεις, όπως αυτή του Arjo Klamer[18] με το "Doing the right thing", για ένα οικονομικό μοντέλο της ανθρώπινης συμπεριφοράς που βασίζεται στην πρόταση ότι "αξία έχει αυτό που οι άνθρωποι θεωρούν σημαντικό".

Μια τέτοια προσέγγιση στην παρούσα διερεύνηση είναι ιδιαίτερα βοηθητική καθώς εντάσσει στους κανόνες της αρένας της κοινής γνώμης, ένα μοντέλο ανθρώπινης συμπεριφοράς που ακριβώς δίνει βάση στις πολιτισμικές αξίες και στην ταυτότητα.

Μια ακόμα ενδιαφέρουσα θεωρία, που μπορεί να αξιοποιηθεί στην χρήση του μεταλειτουργιστικού μοντέλου είναι η προσέγγιση του Jurgen Habermas για τον Συνταγματικό Πατριωτισμό[19] και την συναισθηματική ταύτιση και αφοσίωση των πολιτών στα καταστατικά κείμενα των κοινωνιών τους.

Τέλος, μια σημαντική προσθήκη στον μεταλειτουργισμό ως εργαλείο είναι τα κείμενα του Robert Putnam[20] για το κοινωνικό κεφάλαιο.

18. A. KLAMER, Doing the Right Thing: A Value Based Economy, Ubiquity Press, διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.5334/bbb.

19. P. ZENOVIC, Constitutional patriotism in the context of Habermas's political philosophy. Prolegomena 20 (1) 2021: 119-136 διαθέσιμο στο: DOI.10.26362/20210106, F. H. LLANO, European Constitutional Patriotism and Postnational Citizenship in Jürgen Habermas. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy, Vol. 103, No. 4, J. W. MULLER, Συνταγματικός πατριωτισμός, εκδ. Παπαζήση.

20. R. PUTNAM, Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, Simon & Schuster, R. PUTNAM / R. LEONARDI / R. NANETTI, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton University Press.

Ο ρόλος του άρθρου 47 ΧΘΔΕΕ στη σχέση μεταξύ ενωσιακού και εθνικού δικαίου: Σκέψεις με αφορμή την απόφαση *KL v. X* (C-715/20)

*Έλλη Τσιτσιπά**

Ι. Εισαγωγή

Δεκαπέντε και πλέον χρόνια μετά την απόκτηση δεσμευτικής ισχύος του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) και την εξομοίωσή του με τις Συνθήκες, εύλογα αναρωτιέται κανείς ποια είναι η επίδρασή του στην ενωσιακή έννομη τάξη και στην αποτελεσματικότερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση.

Η επίδραση αυτή μπορεί να μετρηθεί είτε ποσοτικά είτε ποιοτικά[1]. Πόσο συχνά τυγχάνει εφαρμογής ο Χάρτης στις αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων; Ποιες διατάξεις του γίνονται πιο συχνά αντικείμενο επίκλησης; Πόσα προδικαστικά ερωτήματα έχουν διατυπωθεί από εθνικά δικαστήρια αναφορικά με την ερμηνεία των δικαιωμάτων που προστατεύονται στον Χάρτη;

Πέραν, όμως, των ερωτημάτων αυτών, που αποσκοπούν στην ποσοτική αποτίμηση της εφαρμογής του Χάρτη και του επιπέδου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση, οφείλει κανείς να θέσει και ερωτήματα ποιοτικής φύσης. Πόσο υψηλό είναι το επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων με βάση τον Χάρτη; Πώς αξιοποιούν τα εθνικά δικαστήρια τον Χάρτη σε σχέση με άλλα κείμενα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως η ΕΣΔΑ; Ποιες είναι οι συνέπειές του στις εθνικές έννομες τάξεις και ποια είναι η αλληλεπίδρασή του με θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της Ένωσης, όπως η υπεροχή και το άμεσο αποτέλεσμα;

Εκκινώντας από τα ερωτήματα αυτά και με αφορμή την απόφαση *KL v. X*[2], η παρούσα συμβολή αποσκοπεί να διερευνήσει τον ρόλο του άρθρου 47 του Χάρτη[3] στη σχέση μεταξύ ενωσιακού και εθνικού δικαίου.

Το άρθρο 47 ΧΘΔΕΕ διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο σε σχέση με τις υπόλοιπες διατάξεις του Χάρτη, καθώς αποτελεί την πιο συχνά χρησιμοποιούμενη διάταξη σε αποφάσεις δικαστηρίων[4]. Πέραν, ωστόσο, του ποσοτικού αυτού χαρακτηριστικού, η συγκεκριμένη διάταξη εμφανίζει και ποιοτικά γνωρίσματα που την καθιστούν άξια προσοχής.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου[5], το άρθρο 47 ΧΘΔΕΕ λαμβάνεται δεόντως υπόψιν για την ερμηνεία του άρθρου 19 παρ. 1 ΣΕΕ, το οποίο διασφαλίζει την αποτελεσματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, μέσω της πρόβλεψης των απαραίτητων ενδίκων μέσων και βοηθημάτων. Το άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη, έχει αποτελέσει το βασικό εργαλείο του Δικαστηρίου για την αντιμετώπιση της κρίσης του κράτους δικαίου στην Πολωνία και των πληγμάτων που έχει δεχθεί η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης[6]. Το άρθρο 47 έχει υπεισέλθει, έτσι, στον έλεγχο του

---

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Επιστ. συνεργάτις Γραφείου Προγραμμάτων, ΚΔΕΟΔ*

1. Βλ. σχετικά Fundamental Rights Agency, Opinion – Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental Rights, FRA, 30 September 2018.

2. ΔΕΕ C-715/20, *X (Absence de motifs de résiliation)*, 20.02.2024, ECLI:EU:C:2024:139.

3. Άρθρο 47 ΧΘΔΕΕ, Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου:
«Κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο.
Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως. Κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλεύεται δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του.
Σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, παρέχεται δικαστική αρωγή, εφόσον η αρωγή αυτή είναι αναγκαία για να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη».

4. E. FRANTZIOU, The Binding Charter Ten Years On: More Than A Mere Entreaty?, Yearbook of European Law (38) 2025, σ. 73-118, βλ. σ. 83.

5. Βλ. ΔΕΕ C-646/23, *Lita*, 03.07.2025, ECLI:EU:C:2025:519, σκ. 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

6. Βλ. ενδεικτικά: ΔΕΕ C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Πλημμέλειες του δικαστικού συστήματος)*, 25.07.2018, ECLI:EU:C:2018:58, ΔΕΕ C-619/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου)*, 11.07.2019, ECLI:EU:C:2019:615, ΔΕΕ C-192/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία των τακτικών δικαστηρίων)*, 05.11.2019, ECLI:EU:C:2019:924, ΔΕΕ C-585/18, *A.K. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου)*, 19.11.2019, ECLI:EU:C:2019:982, ΔΕΕ C-824/18, *A.B. κ.λπ. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours)*, 02.03.2021, ECLI:EU:C:2021:153, ΔΕΕ C-791/19, *Επιτροπή κατά Πολωνίας (Régime disciplinaire des juges)*, 15.07.2021, ECLI:EU:C:2021:596, ΔΕΕ C-487/19, *W. Ż. () και des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination)*, 06.10.2021, ECLI:EU:C:2021:798, ΔΕΕ C-748/19, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*, 16.11.2011, ECLI:EU:C:2021:931, ΔΕΕ C-562/21 PPU, *Openbaar Ministerie (Tribunal établi par la loi dans l'État membre d'émission)*, 22.02.2022, ECLI:EU:C:2022:100, ΔΕΕ C-615/20, *YP κ.λπ. () και suspension d'un juge)*, 13.07.2023, ECLI:EU:C:2023:562, ΔΕΕ C-204/21, *Επιτροπή κατά Πολωνίας () και vie privée des juges)*, 05.06.2023, ECLI:EU:C:2023:442, ΔΕΕ C-718/21, *Krajowa Rada Sądownictwa (Maintien en fonctions*

τρόπου οργάνωσης του δικαστικού συστήματος εντός ενός κράτους μέλους, ενός τομέα, με άλλα λόγια, ο οποίος αποτελεί αποκλειστικά αντικείμενο εθνικής ρύθμισης, κατά τις επιταγές της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών, και ο οποίος κατά κανόνα δεν συνεπάγεται την εφαρμογή δικαίου της Ένωσης και, επομένως, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη[7].

Ένα επιπλέον γνώρισμα που ξεχωρίζει το άρθρο 47 του Χάρτη είναι η ικανότητά του να αναπτύσσει άμεσο αποτέλεσμα σε οριζόντιες σχέση μεταξύ ιδιωτών. Παρότι και άλλες διατάξεις του Χάρτη θέτουν κανονιστική αυτάρκεια και αναπτύσσουν οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα[8], ο τρόπος με τον οποίο το Δικαστήριο ερμήνευσε και θεμελίωσε την ανάπτυξη τέτοιου αποτελέσματος από το άρθρο 47 ΧΘΔΕΕ στην απόφαση *KL v. X* χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, αλλά και προβληματισμού, ως προς τις πιθανές συνέπειες της ερμηνείας αυτής σε μελλοντικές υποθέσεις.

Με βάση αυτές τις σκέψεις, στα επόμενα κεφάλαια παρουσιάζεται η προηγούμενη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα διατάξεων του Χάρτη (υπό ΙΙ), αναδεικνύεται η καινοτομία που επέφερε η απόφαση *KL v. X* στη νομολογία αυτή (υπό ΙΙΙ) και αξιολογείται η συμβολή της απόφασης του Δικαστηρίου ειδικά ως προς τις συνέπειές της στη σχέση μεταξύ ενωσιακού και εθνικού δικαίου (υπό IV). Τέλος, διατυπώνονται ορισμένες καταληκτικές παρατηρήσεις (υπό V).

ΙΙ. Το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα διατάξεων του Χάρτη στη νομολογία του Δικαστηρίου

Παρά τους αρχικούς προβληματισμούς σχετικά με τη δυνατότητα του Χάρτη να εφαρμόζεται άμεσα και σε οριζόντιες σχέσεις, το Δικαστήριο, βασιζόμενο στη νομολογιακή γραμμή *Mangold*/*Kücükdeveci* σχετικά με το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης[9], έχει επιβεβαιώσει ότι διατάξεις του Χάρτη που είναι αρκούντως σαφείς, ακριβείς και ανεπιφύλακτες αναπτύσσουν, υπό προϋποθέσεις, τόσο κάθετο όσο και οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα[10].

Χαρακτηριστική ως προς αυτό είναι η απόφαση *Egenberger*[11]. Η υπόθεση αφορούσε τη σύγκρουση μεταξύ της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, όπως κατοχυρώνεται στην Οδηγία 2000/78, και γερμανικού νόμου που παραχωρούσε ευρεία αυτονομία σε εκκλησίες και θρησκευτικούς οργανισμούς κατά την πρόσληψη προσωπικού. Με δεδομένη την αδυναμία του εθνικού δικαστή να ερμηνεύσει τον εθνικό νόμο κατά τρόπο σύμφωνο με την Οδηγία ή να την εφαρμόσει ευθέως στη διαφορά μεταξύ ιδιωτών ενώπιον του, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν κατοχυρώνεται αποκλειστικά από την Οδηγία 2000/78, αλλά πηγάζει από διάφορες διεθνείς πράξεις και από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών[12]. Ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης με επιτακτικό χαρακτήρα, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 21 παρ. 1 του Χάρτη, είναι αφ' εαυτής ικανή να απονείμει στους ιδιώτες δικαίωμα δυνάμενο να προβληθεί αυτό καθαυτό στο πλαίσιο οριζόντιας διαφοράς μεταξύ τους σε τομέα που διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης[13].

Επιπλέον, το ΔΕΕ συνέδεσε το ουσιαστικό δικαίωμα του άρθρου 21 του Χάρτη με τη διαδικαστική εγγύηση της πραγματικής προσφυγής βάσει του άρθρου 47 του Χάρτη. Αποφάνθηκε ότι το άρθρο 47, όπως και το άρθρο 21, έχει κανονιστική αυτάρκεια και δεν απαιτεί ειδικά νομοθετικά μέτρα για να μπορεί να προβληθεί από ιδιώτες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων[14]. Το Δικαστήριο καταλήγει ότι όταν ένα εθνικό δικαστήριο, σε μια περί-

d'un juge), 21.12.2023, ECLI:EU:C:2023:1015, ΔΕΕ C-146/23, *Sąd Rejonowy w Białymstoku*, 25.02.2025, ECLI:EU:C:2025:109, ΔΕΕ C-225/22, *AW "T"*, 04.09.2025, ECLI:EU:C:2025:649.

7. Βλ. άρθρο 51 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ, Πεδίο εφαρμογής: «1. *Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους*».

8. Ως διατάξεις με τέτοιου είδους κανονιστική αυτάρκεια έχουν κριθεί μέχρι στιγμής το άρθρο 21 παρ. 1 το άρθρο 31 παρ. 2 και το άρθρο 47 του Χάρτη: S. PRECHAL, Horizontal Direct Effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU, Revista de Derecho Comunitario Europeo (66) 2020, σ. 407-426, βλ. σ. 414.

9. Βλ. σχετικά: ΔΕΚ C-144/04, *Mangold*, 22.11.2005, ECLI:EU:C:2005:709, σκ. 75-77, ΔΕΕ C-555/07, *Kücükdeveci*, 19.01.2010, ECLI:EU:C:2010:21, σκ. 50-51, στις οποίες το Δικαστήριο στράφηκε στην έννοια των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης προκειμένου να θεμελιώσει την υποχρέωση του εθνικού δικαστή να αφήσει ανεφάρμοστη εθνική διάταξη που είναι αντίθετη στην Οδηγία 2000/78 και, άρα, στη γενική αρχή απαγόρευσης των διακρίσεων.

10. Ένα από τα βασικά επιχειρήματα κατά της επίκλησης διατάξεων του Χάρτη σε βάρος ιδιωτών συνδέεται το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 51 παρ. 1. Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι ο Χάρτης δεσμεύει τα όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη, όταν αυτά εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης, και, εξ αντιδιαστολής, δεν απευθύνεται σε ιδιώτες. Βλ., σχετικά, E FRANTZIOU, The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union. A Constitutional Analysis, OUP, 2019 και ιδίως το κεφάλαιο 4, Horizontal Effect after the Entry into Force of the EU Charter of Fundamental Rights, σ 82.

11. ΔΕΕ C-414/16, *Egenberger,* 17.04.2018, ECLI:EU:C:2018:257.

12. Ό.π., σκ. 75.

13. Ό.π., σκ. 76-77.

14. Ό.π., σκ. 78.

πτωση όπως αυτή της κύριας δίκης, αδυνατεί να επιτύχει σύμφωνη ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου με την επίμαχη διάταξη της Οδηγίας 2000/78, υποχρεούται να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα των άρθρων 21 και 47, αφήνοντας ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη εθνική διάταξη[15].

Παρόμοια θέση ακολούθησε το Δικαστήριο και σε μεταγενέστερες υποθέσεις, εφαρμόζοντας την ίδια συλλογιστική και σε σχέση με το δικαίωμα σε ετήσια άδεια μετ' αποδοχών που κατοχυρώνεται στο άρθρο 30 παρ. 2 του Χάρτη[16].

Στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου[17] μπορεί κανείς να εντοπίσει ένα επαναλαμβανόμενο μοτίβο. Μια εθνική διάταξη διαπιστώνεται ότι αντίκειται σε διάταξη Οδηγίας, ενώ παράλληλα δεν είναι δυνατή η σύμφωνη με την Οδηγία ερμηνεία της. Καθόσον η διαφορά αφορά αποκλειστικώς ιδιώτες, η επίμαχη διάταξη της Οδηγίας δεν μπορεί να αναπτύξει άμεσο αποτέλεσμα. Ωστόσο, η παραβιαζόμενη διάταξη της Οδηγίας συνδέεται άμεσα με δικαίωμα που κατοχυρώνεται ρητά στον Χάρτη, όπως η απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 21 του Χάρτη)[18] ή το δικαίωμα σε ετήσια άδεια μετ' αποδοχών (άρθρο 31 παρ. 2 του Χάρτη)[19]. Το Δικαστήριο κρίνει ότι η αντίστοιχη διάταξη του Χάρτη είναι αφ' εαυτής ικανή να απονείμει στους ιδιώτες δικαίωμα που μπορεί να προβληθεί αυτοτελώς στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ τους στο βαθμό που η εν λόγω διαφορά διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης και εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη. Κατά συνέπεια, το εθνικό δικαστήριο υποχρεούται να αφήσει ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη εθνική διάταξη, ακόμα και αν η παράλειψη αυτή συνεπάγεται δυσμενείς συνέπειες για ιδιώτη.

Κεντρική θέση στο νομολογιακό αυτό μοτίβο έχει, επομένως, η άμεση και ουσιώδης σύνδεση της διάταξης Οδηγίας με την αντίστοιχη διάταξη του Χάρτη, ώστε να γίνεται λόγος για ένα μηχανισμό αναπλήρωσης της έλλειψης οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών μέσω του Χάρτη[20].

III. Η απόφαση *KL v. X* και το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 47 του Χάρτη

1. Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης

Η αίτηση για έκδοση προδικαστικής απόφασης ξεκίνησε από μια διαφορά που αναδεικνύει μια σημαντική αντίθεση μεταξύ του πολωνικού εργατικού δικαίου και της αρχής της απαγόρευσης στων διακρίσεων στην απασχόληση. Η υπόθεση αφορούσε τον KL, εργαζόμενο με σύμβαση ορισμένου χρόνου στην ιδιωτική εταιρεία X, του οποίου η σύμβαση καταγγέλθηκε με προειδοποίηση αλλά χωρίς να συνοδεύεται από γραπτή αιτιολόγηση. Η ενέργεια αυτή ήταν επιτρεπτή βάσει το πολωνικού Εργατικού Κώδικα, ο οποίος προβλέπει υποχρέωση των εργοδοτών να αιτιολογούν μόνο την καταγγελία των συμβάσεων αορίστου χρόνου. Στο πλαίσιο της αγωγής που ακολούθησε, ο KL ζήτησε να του επιδικαστεί αποζημίωση λόγω της παράνομης απόλυσης, υποστηρίζοντας μάλιστα ότι η εθνική ρύθμιση εισήγαγε παράνομη διάκριση αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα προς τη ρήτρα 4 της συμφωνίας-πλαισίου που προσαρτάται στην Οδηγία 1999/70/ΕΚ[21]. Ο εργοδότης αντίτεινε ότι η καταγγελία ήταν καθ' όλα νόμιμη και απολύτως σύμφωνη με τις ισχύουσες εθνικές διατάξεις.

Το αιτούν δικαστήριο σημείωσε ότι, στο πλαίσιο του πολωνικού συστήματος, η απουσία υποχρέωσης αιτιολόγησης της καταγγελίας μια σύμβασης ορισμένου χρόνου κατ' ουσίαν αποτρέπει τον δικαστικό έλεγχο της ουσιαστικής βασιμότητας της απόλυσης, περιορίζοντας το έν-

15. Ό.π., σκ. 79.

16. ΔΕΕ C-569/16, *Bauer,* 06.11.2018, ECLI:EU:C:2018:871, ΔΕΕ 684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, 06.11.2018, ECLI:EU:C:2018:874. Για έναν εκτενή σχολιασμό της απόφασης Bauer, βλ.: R. KRAUSE, Horizontal Effect of the EU Charter of Fundamental Rights: Bauer and Willmeroth, MPG, Common Market Law Review (*58*) 2021, σ. 1173-1206.

17. Σε σχέση με το άρθρο 21 του Χάρτη βλ. και: ΔΕΕ C-68/17, *IR*, 11.09.2018, ECLI:EU:C:2018:696, ΔΕΕ C-193/17, *Cresco Investigation*, 22.01.2019, ECLI:EU:C:2019:43.

18. ΔΕΕ C-414/16, *Egenberger*, ό.π., σημ. 11, ΔΕΕ C-68/17, *IR*, 11.09.2018, ECLI:EU:C:2018:696, ΔΕΕ C-193/17, *Cresco Investigation*, 22.01.2019, ECLI:EU:C:2019:43.

19. ΔΕΕ C-569/16, *Bauer*, ό.π., σημ 15, ΔΕΕ 684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, ό.π., σημ. 15.

20. Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των Οδηγιών: μια αρχή με συρρικνούμενη εμβέλεια;, ΕΕΕυρΔ (45) 2025, σ. 13-24, βλ. σ. 19 επ. Για την ολοένα εισαγωγή εξαιρέσεων στον κανόνα ότι οι Οδηγίες δεν παράγουν οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα, βλ. χαρακτηριστικά: M. BOBEK, Why Is It Better to Treat Every Provision of EU Directives as Having Horizontal Direct, IJCCLIR (39) 2023, σ. 211-220.

21. Οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 σχετικά με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP, ΕΕ L 175 της 10.7.1999, σ. 43-48: *Αρχή της μη διάκρισης (ρήτρα 4)*
1. Όσον αφορά τις συνθήκες απασχόλησης, οι εργαζόμενοι ορισμένου χρόνου δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται δυσμενώς σε σχέση με τους αντίστοιχους εργαζομένους αορίστου χρόνου μόνο επειδή έχουν σύμβαση ή σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου, εκτός αν αυτό δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους.
2. Όπου κρίνεται αναγκαίο, εφαρμόζεται η αρχή "pro rata temporis".
3. Οι λεπτομέρειες εφαρμογής της παρούσας ρήτρας καθορίζονται από τα κράτη μέλη ύστερα από διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους ή/και από τους κοινωνικούς εταίρους, λαμβάνοντας υπόψη την κοινοτική νομοθεσία και τη νομοθεσία, τις συλλογικές συμβάσεις και την πρακτική σε εθνικό επίπεδο.
4. Η απαιτούμενη περίοδος προϋπηρεσίας σε σχέση με ιδιαίτερες συνθήκες απασχόλησης θα είναι η ίδια για τους εργαζομένους ορισμένου χρόνου όπως και για τους εργαζομένους αορίστου χρόνου εκτός από την περίπτωση που δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους διαφορετική διάρκεια της περιόδου προϋπηρεσίας.

δικο βοήθημα του εργαζομένου αποκλειστικά στην αποζημίωση για διαδικαστικές παραβάσεις. Το νομικό αυτό πλαίσιο είχε προηγουμένως επικυρωθεί από το πολωνικό Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο έκρινε ότι η διαφορετική αυτή μεταχείριση εργαζομένων ορισμένου χρόνου σε σχέση με τους εργαζόμενους αορίστου χρόνου ήταν συμβατή με τη συνταγματική αρχή της ισότητας. Ωστόσο, το πολωνικό Ανώτατο Δικαστήριο εξέφρασε αργότερα αμφιβολίες ως προς το αν η πρακτική αυτή ήταν σύμφωνη με την Οδηγία 1999/70/ΕΚ, αναγνωρίζοντας παράλληλα την πάγια αρχή ότι μια Οδηγία δεν μπορεί, αυτή καθαυτή, να επιβάλει υποχρεώσεις σε βάρος ιδιώτη στο πλαίσιο μιας οριζόντιας σχέσης. Το αιτούν δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψιν το ευρύ πεδίο εφαρμογής της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων βάσει του άρθρου 21 του Χάρτη και της σχετικής νομολογίας του ΔΕΕ, εξέφρασε την ανησυχία ότι τυχόν ασάφεια ως προς το ζήτημα το οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος της σχετικής διάταξης του Χάρτη θα δημιουργούσε ένα διττό σύστημα προστασίας έναντι της απόλυσης εργαζομένων με σύμβαση ορισμένου χρόνου, ανάλογα με το αν ο εργοδότης είναι δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας.

Κατά συνέπεια, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιον του διαδικασία και να υποβάλει δύο προδικαστικά ερωτήματα διερωτώμενο αφενός, αν οι πολωνικές ρυθμίσεις είναι σύμφωνες με την Οδηγία 1999/70 και τις ρήτρες 1 και 4 της συμφωνίας-πλαισίου που προσαρτάται σε αυτή, και αφετέρου, αν χωρεί επίκληση της ρήτρας 4 της συμφωνίας-πλαισίου και της γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης περί απαγόρευσης των διακρίσεων στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ ιδιωτών και επομένως, αν τυγχάνουν οι εν λόγω διατάξεις οριζόντιας εφαρμογής.

2. Η κρίση του Δικαστηρίου

Στην απάντησή του, το Δικαστήριο αρχικά αναδιατύπωσε τα υποβληθέντα ερωτήματα, επισημαίνοντας ρητώς ότι δεν είναι αναγκαίο να αποφανθεί επί του αιτήματος ερμηνείας του άρθρου 21 του Χάρτη[22], για να εξετάσει στην συνέχεια αν η ρήτρα 4 της συμφωνίας-πλαισίου αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία που εξαιρεί τους εργοδότες από την υποχρέωση να αιτιολογούν την καταγγελία μιας σύμβασης ορισμένου χρόνου. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι κανόνες που διέπουν την απόλυση συμπεριλαμβάνονται στην έννοια των «όρων απασχόλησης» της ρήτρας 4[23] και ότι ο πολωνικός νόμος συνεπάγεται δυσμενέστερη μεταχείριση για τους εργαζομένους ορισμένου χρόνου. Καθώς δεν ενημερώνεται για τους λόγους της απόλυσης, ένας εργαζόμενος ορισμένου χρόνου στερείται κρίσιμων πληροφοριών που είναι απαραίτητες για να αξιολογήσει τη βασιμότητα της καταγγελίας και να αποφασίσει αν θα κινηθεί νομικά, γεγονός που τον θέτει σε μειονεκτική θέση σε σύγκριση με έναν εργαζόμενο αορίστου χρόνου[24].

Στη συνέχεια, το Δικαστήριο εξέτασε κατά πόσον αυτή η διαφορετική μεταχείριση θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από «αντικειμενικούς λόγους», κατά την έννοια της ρήτρας 4, σημείο 1 της συμφωνίας-πλαίσιο. Το Δικαστήριο επανέλαβε ότι η έννοια των «αντικειμενικών λόγων» απαιτεί η δικαιολόγηση να στηρίζεται σε ακριβή και συγκεκριμένα στοιχεία που σχετίζονται με τον ίδιο τον όρο απασχόλησης, και δεν αρκεί η πρόβλεψή του από γενικό και αφηρημένο εθνικό κανόνα, όπως ένας εθνικός νόμος ή μια συλλογική σύμβαση. Η διαφορετική μεταχείριση θα πρέπει, επιπλέον, να εξυπηρετεί πραγματικές ανάγκες και να είναι κατάλληλη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού[25].

Σε αυτό το πλαίσιο, η ανάγκη για ευελιξία στην αγορά εργασίας και η επίκληση της προσωρινής φύσης της σχέσης εργασίας δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την αιτιολόγηση μιας ρύθμισης όπως η πολωνική. Μια τέτοια ερμηνεία θα καθιστούσε, σύμφωνα με το Δικαστήριο, άνευ ουσίας τους σκοπούς της συμφωνίας-πλαισίου και θα διαιώνιζε τη δυσμενή μεταχείριση των εργαζομένων ορισμένου χρόνου[26]. Επιπλέον, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι το συγκεκριμένο μέτρο δεν είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, καθώς η υποχρέωση παροχής γραπτής αιτιολόγησης για την απόλυση δε θίγει σημαντικά την ευελιξία του εργοδότη να συνάπτει και, εν ανάγκη, να καταγγέλλει συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου[27].

Έχοντας διαπιστώσει ότι η πολωνική ρύθμιση συνιστά αδικαιολόγητη διάκριση, το Δικαστήριο προχώρησε στο δεύτερο σκέλος του προδικαστικού ερωτήματος ενώπιον του, που αφορά τη δυνατότητα επίκλησης της ρήτρας 4 της συμφωνίας-πλαισίου σε διαφορά μεταξύ ιδιωτών. Το Δικαστήριο υπενθύμισε την πάγια νομολογία του σχετικά με την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να ερμηνεύουν το εθνικό δίκαιο, στο μέτρο του δυνατού, σύμφωνα με το γράμμα και τον σκοπό της Οδηγίας προς μεταφορά της οποίας θεσπίστηκαν οι επίμαχες εθνικές διατάξεις, με την επιφύλαξη ότι μια τέτοια ερμηνεία δεν οδηγεί σε *contra legem* αποτελέσματα[28].

Στη συνέχεια, επεσήμανε ότι μια Οδηγία δεν μπορεί, αυτή καθαυτή, να επιβάλει υποχρεώσεις σε ιδιώτη και, ως εκ τούτου, στερείται οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος.

22. Σκ. 32 της απόφασης *KL v. X*.

23. Σκ. 35-40 της απόφασης *KL v. X*.

24. Σκ. 51-54 της απόφασης *KL v. X*.

25. Σκ. 58-59 της απόφασης *KL v. X*.

26. Σκ. 63-64 της απόφασης *KL v. X*.

27. Σκ. 67 της απόφασης *KL v. X*.

28. Σκ. 69-71 της απόφασης *KL v. X*.

Ακόμη και μια σαφής, ακριβής και άνευ αιρέσεων διάταξη, όπως η ρήτρα 4 παρ. 1 της συμφωνίας-πλαισίου, δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο επίκλησης ως τέτοια σε μια αμιγώς ιδιωτική διαφορά προκειμένου να μην εφαρμοστεί μια αντίθετη εθνική διάταξη. Αυτό σήμαινε ότι το εθνικό δικαστήριο δεν μπορούσε να υποχρεωθεί, αποκλειστικά βάσει της Οδηγίας, να παραμερίσει το άρθρο 30 παρ. 4 του πολωνικού Εργατικού Κώδικα[29].

Έχοντας θέσει αυτόν τον περιορισμό, το Δικαστήριο μετέφερε τον συλλογιστικό του άξονα από την Οδηγία στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Υποστήριξε ότι, όταν ένα κράτος μέλος θεσπίζει νομοθεσία για την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ, όπως έκανε η Πολωνία με τις διατάξεις του Εργατικού της Κώδικα που μετέφεραν την Οδηγία 1999/70 στο εσωτερικό δίκαιο, το εν λόγω κράτος μέλος «εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης» για τους σκοπούς του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη. Κατά συνέπεια, η εθνική νομοθεσία πρέπει να συμμορφώνεται με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη και, μεταξύ άλλων, με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής του άρθρου 47.

Το Δικαστήριο διαπίστωσε άμεση παραβίαση του δικαιώματος σε πραγματική προσφυγή στην προκειμένη περίπτωση, καθώς ο εργαζόμενος ορισμένου χρόνου στερείται των αναγκαίων πληροφοριών προκειμένου να αξιολογήσει τον αδικαιολόγητο χαρακτήρα της απόλυσής του και να εκτιμήσει εκ των προτέρων τη σκοπιμότητα να προσφύγει δικαστικώς κατά του εργοδότη[30].

Με δεδομένο ότι «*το άρθρο 47 του Χάρτη είναι αυτοτελές και δεν χρειάζεται να εξειδικεύεται με διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου προκειμένου να απονείμει στους ιδιώτες δικαίωμα δυνάμενο να προβληθεί αυτό καθεαυτό*»[31], το Δικαστήριο καταλήγει ότι το εθνικό δικαστήριο οφείλει να μην εφαρμόσει οποιαδήποτε αντίθετη διάταξη του εθνικού δικαίου, στην προκειμένη περίπτωση, το άρθρο 30 παρ. 4 του Εργατικού Κώδικα, στον βαθμό που είναι αναγκαίο για να διασφαλιστεί η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαιώματος σε πραγματική προσφυγή που κατοχυρώνεται στη συγκεκριμένη διάταξη του Χάρτη.

IV. Οι πιθανές προεκτάσεις της απόφασης *KL v. X* στη σχέση μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαίου

Η διαπίστωση ότι το άρθρο 47 του Χάρτη είναι αυτοτελές και δε χρήζει περαιτέρω εξειδίκευσης προκειμένου να προβληθεί από ιδιώτη δεν εισάγει, καθαυτή, κάτι νέο σε σχέση με την υφιστάμενη νομολογία του Δικαστηρίου[32]. Εκεί όπου η απόφαση σηματοδοτεί ουσιώδη εξέλιξη είναι ο τρόπος με τον οποίο καταλήγει στη θεμελίωση οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος της συγκεκριμένης διάταξης στην υπό κρίση υπόθεση.

Πρώτον, η Οδηγία 1999/70 δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη που να συνδέεται άμεσα και ουσιωδώς με το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή[33], οδηγώντας έτσι στο συμπέρασμα ότι η ύπαρξη μίας τέτοιας σύνδεσης δεν αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου να εφαρμοστεί μία διάταξη του Χάρτη σε διαφορά μεταξύ ιδιωτών[34].

Δεύτερον, το Δικαστήριο ρητώς παραμέρισε την ουσιαστική πτυχή της υπόθεσης ενώπιόν του, το άρθρο 21 του Χάρτη και την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων[35], για να εστιάσει αποκλειστικά στη διαδικαστική πτυχή του άρθρου 47 του Χάρτη και την αποτελεσματική δικαστική προστασία. Πρόκειται για την πρώτη φορά που το Δικαστήριο βασίζεται αυτοτελώς στη συγκεκριμένη διάταξη[36]. Αυτή η επιλογή έρχεται σε σαφή αντίθεση με τις Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα, ο οποίος, επικαλούμενος την απόφαση *Egenberger*, επεσήμανε ότι το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 47 του Χάρτη «*[…]αναγνωρίστηκε πάντοτε σε συνδυασμό με άλλα δικαιώματα αντιτάξιμα έναντι ιδιώτη[…]*» και ότι «*[ε]πομένως, η εφαρμογή του άρθρου 47 του Χάρτη προϋποθέτει ότι ο ιδιώτης είναι κάτοχος δικαιώματος ή ελευθερίας που κατοχυρώνεται από το δίκαιο της Ένωσης, το οποίο δικαίωμα ή την οποία ελευθερία δύναται να επικαλεστεί ενώπιον δικαστηρίου. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο, όταν εξετάζει εάν χωρεί επίκληση της εν λόγω διάταξης, ελέγχει εάν υφίσταται διάταξη του ουσιαστικού δικαίου η οποία, στη συγκεκριμένη περίπτωση, απονέμει στον διάδικο δικαιώματα τα οποία αυτός δύναται να επικαλεστεί ενώπιον δικαστηρίου*»[37].

Η απομάκρυνση από την απαίτηση άμεσου και ουσιώδους συνδέσμου μεταξύ του άρθρου 47 Χάρτη και άλ-

29. Σκ. 73-76 της απόφασης *KL v. X*.

30. Σκ. 79 της απόφασης *KL v. X*.

31. Σκ. 80 της απόφασης *KL v. X*.

32. Βλ. ΔΕΕ C-414/16, *Egenberger*, ό.π., σημ. 11, σκ. 78.

33. Σε αντίθεση με την ως τότε νομολογία του, στην οποία οι παραβιαζόμενες διατάξεις των Οδηγιών αποτελούσαν απλώς εξειδίκευση του ίδιου δικαιώματος που κατοχυρώνεται στη διάταξη του Χάρτη στην οποία αναγνωρίζεται οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα, βλ. σχετικά: E. MUIR, The Horizontal Effects of Charter Rights given expression to in EU Legislation, from Mangold to Bauer, REALaw (12) 2019, σ. 185-215.

34. M. MIŁEK, From the "Disguised" Horizontal Direct Effect of Directives to the "Bare" Horizontal Direct Effect of Fundamental Rights? KL v X (C-715/20) - "Lack of Reasons for Termination", ELRev (49) 2024, σ. 377-391, βλ. σ. 382-383.

35. Σκ. 32 της απόφασης *KL v. X*.

36. F. VAN REEMPTS, The Court of Justice of the EU and the philosopher's stone: the independent horizontal direct effect of article 47 of the Charter in K.L. v X, ECLRev (20) 2024, σ. 482-505.

37. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Pitruzzella, C-715/20, *X (Absence de motifs de résiliation)*, 30.03.2023, ECLI:EU:C:2023:281, σημ. 97-99.

λης διάταξης του Χάρτη που κατοχυρώνει ουσιαστικό δικαίωμα[38] ή και σχετικής διάταξης Οδηγίας φαίνεται να ελαστικοποιεί τις προϋποθέσεις ανάπτυξης οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος του Χάρτη όπως τις γνωρίζαμε μέχρι πρότινος[39].

Αν η προσέγγιση του Δικαστηρίου στη συγκεκριμένη υπόθεση παγιωθεί και επεκταθεί και σε άλλα δικαιώματα του Χάρτη, η αναγνώριση το οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος θα εξαρτάται, πλέον, από δύο, μόνον, προϋποθέσεις[40]: πρώτον, ο Χάρτης θα πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής στην συγκεκριμένη περίπτωση κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 αυτού[41], και, δεύτερον, το επικαλούμενο δικαίωμα θα πρέπει να έχει κανονιστική αυτάρκεια, δηλαδή να «*είναι αυτοτελές*» και *«[να μην] χρειάζεται να εξειδικεύεται με διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου προκειμένου να απονείμει στους ιδιώτες δικαίωμα δυνάμενο να προβληθεί αυτό καθεαυτό*»[42].

Υπό αυτές τις συνθήκες, οι περιπτώσεις στις οποίες τα εθνικά δικαστήρια θα οφείλουν να αφήνουν ανεφάρμοστες εθνικές διατάξεις που θίγουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του επικαλούμενου δικαιώματος θα αυξηθούν σημαντικά. Αντίστοιχα, θα αυξηθούν και οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο Χάρτης, εκτός από πηγή δικαιωμάτων, θα καθίσταται και πηγή υποχρεώσεων για τους ιδιώτες. Το Δικαστήριο έχει ήδη επισημάνει ότι ένα τέτοιο ενδεχόμενο είναι αποδεκτό και δεν μπορεί να αποκλειστεί με βάση τη διατύπωση του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη, το οποίο προβλέπει ότι ο Χάρτης απευθύνεται μόνο στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης και τα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης[43].

Επιπλέον, ακόμα και αν το Δικαστήριο επιφυλάξει τη συγκεκριμένη νομολογιακή θέση αποκλειστικά για το άρθρο 47 του Χάρτη, χωρίς δηλαδή να την επεκτείνει σε άλλα δικαιώματα του Χάρτη, οι συνέπειες δεν καθίστανται λιγότερο σημαντικές. Το δικαίωμα σε πραγματική προσφυγή είναι δυνητικά εφαρμοστέο σε κάθε τομέα του δικαίου της Ένωσης. *Ubi ius, ubi remedium*. Επομένως μπορεί να λειτουργήσει ως μέτρο σύγκρισης για την αξιολόγηση της συμβατότητας της εθνικής νομοθεσίας με το δίκαιο της Ένωσης σε πληθώρα υποθέσεων, πέραν του συγκεκριμένου πεδίου του εργατικού δικαίου, και να θέσει όρια στη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών, κατά τρόπο, μάλιστα, πιο διεισδυτικό σε σχέση με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας[44].

Η υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του άρθρου 47 του Χάρτη, αφήνοντας εν ανάγκη ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη εθνική διάταξη[45] μπορεί να έχει ιδιαίτερα ευρεία εμβέλεια. Η υπόθεση *KL v. X* δείχνει μάλιστα ότι η συγκεκριμένη υποχρέωση δεν αφορά μόνο διατάξεις δικονομικής φύσης, αλλά και διατάξεις ουσιαστικού δικαίου, όπως το άρθρο 30 παρ. 4 του πολωνικού Εργατικού Κώδικα.

Συνοψίζοντας, η απόφαση *KL v. X* θέτει νέα ερωτήματα σχετικά με τη λειτουργία του άρθρου 47 του Χάρτη στις διαφορές μεταξύ ιδιωτών και, ευρύτερα, για τα όρια της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών. Η σημασία της θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο με τον οποίο θα αξιοποιηθεί και θα ερμηνευθεί σε μελλοντικές υποθέσεις, είτε σε συνδυασμό με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα, είτε αυτοτελώς.

V. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Το διάστημα που έχει μεσολαβήσει από την έκδοση της απόφασης τον Φεβρουάριο του 2024 έως και τη συγγραφή της παρούσας συμβολής δεν είναι αρκετό για να επιτρέψει την πλήρη εκτίμηση των συνεπειών της. Μία σύντομη, ωστόσο, αναδρομή στη νομολογία του Δικαστηρίου δείχνει ότι η ίδια η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά στον τομέα του εργατικού δικαίου σε συνδυασμό με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων στις υποθέσεις

38. Για την επιλογή του ΔΕΕ να μην εξετάσει καθόλου το άρθρο 21 ή άλλη διάταξη του Χάρτη, βλ. L. CECCHETTI, Something new under the Sun: The direct effect of directives plus Article 47 Charter in horizontal situations in the K.L. judgment, BlogDUE, 24.04.2024, https://www.aisdue.eu/en/lorenzo-cecchetti-something-new-under-the-sun-the-direct-effect-of-directives-plus-article-47-charter-in-horizontal-situations-in-the-k-l-judgment/.

39. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Szpunar, C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, 15.07.2021, ECLI:EU:C:2021:620, σημ. 72.

40. M. MIŁEK, From the "Disguised" Horizontal Direct Effect of Directives to the "Bare" Horizontal Direct Effect of Fundamental Rights? KL v X (C-715/20) - "Lack of Reasons for Termination", ό.π., σημ. 34, σ. 389.

41. E. HANCOX, The meaning of "implementing" EU law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson, Common Market Law Review (50) 2013, σ. 1411-1432.

42. Σκ. 81 της απόφασης *KL v. X*.

43. ΔΕΕ C-569/16, *Bauer*, ό.π., σημ. 16, σκ. 87.

44. A. ARNULL, Article 47 CFR and national procedural autonomy, ELRev (45) 2020, σ. 681-693, βλ. σ. 690, T. LOCK, Why the EU Charter Matters: The Right to an Effective Remedy under Article 47, VerfBlog, 31.10.2024, https://verfassungsblog.de/why-the-eu-charter-matters/.

45. Πρόσφατα, μάλιστα, το ΔΕΕ έκρινε ότι το άρθρο 19 παρ. 1 της ΣΕΕ, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη, συνεπάγεται την υποχρέωση ενός εθνικού δικαστηρίου να χαρακτηρίσει ως ανυπόστατη (και, άρα, όχι απλώς να αφήσει ανεφάρμοστη) απόφαση ανώτερου δικαστηρίου που δεν πληροί τις απαιτήσεις αμεροληψίας και ανεξαρτησίας δικαστηρίου που έχει συσταθεί νομίμως, βλ. ΔΕΕ C-225/22, *AW "T"*, ό.π., σημ. 6, σκ. 68.

Von Colson[46] και *Heylens*[47], για να επεκταθεί στη συνέχεια και στον τομέα των θεμελιωδών ελευθεριών στην υπόθεση *UNECTEF κατά Heylens*[48], να εξελιχθεί σταδιακά και τελικά να κατοχυρωθεί ρητώς στο άρθρο 19 παρ. 1 της ΣΕΕ και το άρθρο 47 του Χάρτη.

Θα μπορούσε να είναι παρόμοια η εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου σε σχέση με το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 47 του Χάρτη; Ίσως. Κάτι τέτοιο θα εξαρτηθεί από το κατά πόσον η συλλογιστική της απόφασης *KL v. X* θα επεκταθεί σε άλλες διατάξεις του Χάρτη ή σε άλλους τομείς του ενωσιακού δικαίου, καθώς και από τον τρόπο με τον οποίο το Δικαστήριο θα αποσαφηνιστεί την επιχειρηματολογία αυτή στο μέλλον. Προς το παρόν, η συγκεκριμένη απόφαση γεννά αβεβαιότητα καθώς προσθέτει έναν ακόμη αστερίσκο στον κανόνα ότι οι Οδηγίες δεν αναπτύσσουν οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα και δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο επίκλησης σε διαφορά μεταξύ ιδιωτών[49].

Σε κάθε περίπτωση, το άρθρο 47 του Χάρτη παραμένει μια ιδιαιτέρως κρίσιμη διάταξη[50], τόσο λόγω της συχνότητας επίκλησής του, όσο και λόγω του τρόπου με τον οποίο αλληλοεπιδρά με το εθνικό δίκαιο και, όπου είναι αναγκαίο, το περιορίζει.

46. ΔΕΚ 14/83, *Von Colson και Kamann κατά Land Nordrhein-Westfalen*, 10.04.1984, ECLI:EU:C:1984:153. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο βασίστηκε στο άρθρο 6 της Οδηγίας 76/207/ΕΟΚ, σύμφωνα με το οποίο «*Τα Κράτη μέλη εισάγουν στην εσωτερική τους έννομη τάξη τα αναγκαία μέτρα, προκειμένου να καταστεί δυνατό σε κάθε πρόσωπο που θεωρεί ότι θίγεται από την μη εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, κατά την έννοια των άρθρων 3, 4 και 5, να διεκδικεί τα δικαιώματά του διά της δικαστικής οδού, αφού ενδεχομένως, προσφύγει σε άλλα αρμόδια όργανα*».

47. ΔΕΚ 222/84, *Johnston κατά Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, 15.05.1986, ECLI:EU:C:1986:206.

48. ΔΕΚ C-222/86, *Unectef κατά Heylens*, 15.10.1987, ECLI:EU:C:1987:442. Αξίζει να σημειωθεί ότι, στη συγκεκριμένη απόφαση, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τη θέση του για τη φύση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας ως γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου, χωρίς να υπάρχει διάταξη αντίστοιχη με το άρθρο 6 της Οδηγίας 76/207/ΕΟΚ, που να συνδέεται άμεσα με τη δυνατότητα άσκησης ένδικων μέσων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

49. Βλ. σχετικά: D. SARMIENTO / S. IGLESIAS SÁNCHEZ, Insight: "Is Direct Effect Morphing into Something Different?", EU Law Live, 04.03.2024, https://eulawlive.com/insight-is-direct-effect-morphing-into-something-different-by-daniel-sarmiento-and-sara-iglesias-sanchez/.

50. Βλ. και T. LOCK, Why the EU Charter Matters: The Right to an Effective Remedy under Article 47, ό.π., σημ. 44, σύμφωνα με τον οποίο το άρθρο 47 είναι "*the one to watch*".

Δεύτερη Συνεδρία

Η επιρροή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην εθνική έννομη τάξη

Η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ υπό το πρίσμα του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ: μια νέα προσέγγιση

*Παναγιώτης Βιόπουλος**

I. Εισαγωγή

Η παρούσα μελέτη αφορά στην ευρύτερη προβληματική της «υποχρεωτικότητας» της υποβολής προδικαστικού ερωτήματος από τα εθνικά δικαστήρια στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), υπό το πρίσμα της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Με βάση το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, που κατοχυρώνει το δικαίωμα στη δίκαιη δίκη, το ΕΔΔΑ έχει διαμορφώσει ένα σώμα νομολογίας, κατά την οποία, η παράλειψη του εθνικού δικαστηρίου να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ μπορεί υπό προϋποθέσεις να θεμελιώσει παραβίαση του εν λόγω δικαιώματος. Όμως, όπως θα φανεί και στη συνέχεια της μελέτης, η προσέγγιση του ΕΔΔΑ δεν ανάγει σε παραβίαση την «παράλειψη» καθ' αυτή, αλλά την αυθαίρετη και μη αιτιολογημένη «άρνηση» προδικαστικής παραπομπής[1]. Η διαπίστωση αυτή βασίζεται όχι μόνο στη χρησιμοποιούμενη ορολογία αλλά και στο στοιχείο εκείνο στο οποίο επικεντρώνεται το ενδιαφέρον της μελέτης: στο ότι η (μέχρι στιγμής) νομολογία του ΕΔΔΑ εξαρτά την κρίση περί παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, λόγω μη αιτιολογημένης άρνησης προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΕ, από την προηγούμενη υποβολή σχετικού εμπεριστατωμένου αιτήματος εκ μέρους του προσφεύγοντος, ως διαδίκου ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου[2].

Το κριτήριο αυτό αφορά, εν τέλει, και η παρούσα αναζήτηση της «νέας» προσέγγισης: το εάν δηλαδή, κατά το ΕΔΔΑ, η προηγούμενη υποβολή «αιτήματος» του διαδίκου συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για να μπορέσει να κριθεί ότι η παράλειψη προδικαστικής παραπομπής από «δικαστήριο του άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ» παραβιάζει το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Συγκεκριμένα, θα υποστηριχθεί η ανάγκη «επαναπροσέγγισης» του ζητήματος προς την κατεύθυνση ότι, υπό ορισμένες περιστάσεις, δεν μπορεί να αποκλειστεί η δυνατότητα θεμελίωσης της εν λόγω παραβίασης, ακόμη και αν δεν έχει υποβληθεί από τον διάδικο σχετικό αίτημα ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου. Επισημαίνεται, όμως, ήδη από αυτό το σημείο, ότι οι «περιστάσεις» αυτές είναι συγκεκριμένες και, ενδεχομένως, σπάνιες (πλην όμως όχι ανύπαρκτες ή απίθανες) στην πράξη[3].

II. Η «υποχρεωτικότητα» της προδικαστικής παραπομπής από τα εθνικά δικαστήρια του άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ: οι προσεγγίσεις ΔΕΕ και ΕΔΔΑ

1. Οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης: κατ' αρχήν «υποχρεωτικότητα» και εξαίρεση βάσει των κριτηρίων της νομολογίας Cilfit

Η υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων από τα δικαστήρια των κρατών μελών προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει παίξει, από την ίδρυση των (πρώην) Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μέχρι και σήμερα, καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη του ενωσιακού δικαίου, στην εμπέδωση της ομοιόμορφης εφαρμογής του και, εν τέλει, στην ίδια την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης[4]. Ο μηχανισμός της προδικαστικής παραπομπής συνιστά μια «διαδικασία συνεργασίας» μεταξύ του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ένωσης[5] και, σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, διακρίνεται σε δύο περιπτώσεις, με βάση την «υποχρεωτικότητα» ή μη της υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ: α) αφενός, τα εθνικά δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις υπόκεινται σε ένδικα μέσα («δικαστήρια του άρθρου 267 παρ. 2») έχουν την ευχέρεια να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα, και, β) αφετέρου, τα εθνικά δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα («δικαστήρια του άρθρου 267 παρ. 3»), έχουν κατ' αρχήν την υποχρέωση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος, όταν ανακύπτει ενώπιον τους ζήτημα που άπτεται της ερμηνείας και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου[6].

---

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, LLM University of Cambridge, ΜΔΕ Δημοσίου Δικαίου ΑΠΘ, Δικηγόρος ΔΣΘ*

1. Βλ. M. BROBERG / N. FENGER, Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice, 3η έκδ., Oxford University Press, 2021, σ. 242, βλ. και ΕΔΔΑ *Sanofi Pasteur κατά Γαλλίας* (Προσφυγή No 25137/16), 13.02.2020, παρ. 78-81.

2. Βλ., ενδεικτικά, ΕΔΔΑ *Georgiou κατά Ελλάδας* (Προσφυγή No 57378/18), 14.03.2023, παρ. 22-26.

3. Άλλωστε, αφορμή για την παρούσα μελέτη αποτέλεσε μια συγκεκριμένη προσέγγιση «εθνικού δικαστηρίου του άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ» ως προς την επίλυση υπόθεσης με βάση το ενωσιακό δίκαιο, χωρίς προδικαστική παραπομπή, και, εν συνεχεία, η θέση του ζητήματος αυτού υπόψη του ΕΔΔΑ με σχετική ατομική προσφυγή. Πιθανολογείται, δηλαδή, ότι το Δικαστήριο θα τοποθετηθεί με απόφασή του επί του θέματος ή, έστω, ορισμένων παραμέτρων του.

4. Βλ. M. BROBERG / N. FENGER, ό.π., σ. 2, Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 2η έκδ., εκδ.Σάκκουλα, 2013, σ. 617.

5. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, ό.π., σ. 619.

6. Βλ. αναλυτικά σε Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, ό.π., σ. 627-628.

Ωστόσο, ακόμη και για τα δικαστήρια του άρθρου 267 παρ. 3, η ανωτέρω υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής κάμπτεται όταν συντρέχει ένα από τα -διαζευκτικά τιθέμενα- κριτήρια *Cilfit*, όπως αναπτύχθηκαν από το Δικαστήριο στην απόφασή του επί της ομώνυμης υπόθεσης, και δη: α) όταν η ερμηνεία της επίμαχης πράξης του ενωσιακού δικαίου είναι «σαφής», β) ή όταν το ίδιο ζήτημα έχει ήδη κριθεί από το Δικαστήριο της Ένωσης, οπότε παρέλκει η υποβολή νέου προδικαστικού ερωτήματος, γ) ή όταν παρεμφερές ζήτημα έχει αποτελέσει αντικείμενο πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου, γεγονός που επίσης καθιστά περιττή την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος, δ) ή όταν το ζήτημα ενωσιακού δικαίου που τίθεται δεν σχετίζεται με την επίλυση της ένδικης διαφοράς[7].

Σημειώνεται, όμως, ότι το σύστημα των Συνθηκών σχετικά με την προδικαστική παραπομπή δεν την εξαρτά από προηγούμενο αίτημα του διαδίκου, ούτε όμως και την ανάγει σε σχετικό διαδικαστικό δικαίωμα αυτού, ακόμη και όταν πρόκειται για δικαστήριο της παρ. 3. Ωστόσο, εάν δεν συντρέχει ένα από τα κριτήρια *Cilfit* και το κρίσιμο για την επίλυση της διαφοράς ζήτημα ανάγεται στην ερμηνεία και εφαρμογή κανόνα του ενωσιακού δικαίου, υφίσταται παράβαση του ενωσιακού δικαίου από το κράτος μέλος λόγω παράλειψης του εθνικού δικαστηρίου να προβεί σε προδικαστική παραπομπή στο ΔΕΕ κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ. Σε μια τέτοια περίπτωση, γεννάται κατ' αρχήν αστική ευθύνη του κράτους μέλους για παράβαση του ενωσιακού δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της δικαστικής εξουσίας[8], καθώς και δυνατότητα της Επιτροπής να ασκήσει κατά του κράτους μέλους «προσφυγή επί παραβάσει» κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ[9].

2. Η νομολογία του ΕΔΔΑ περί της «μη αιτιολογημένης άρνησης» προδικαστικής παραπομπής από «δικαστήρια του άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ» ως λόγου παραβίασης του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη (άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ)

Κατ' αρχάς, επισημαίνεται ότι, κατά πάγια νομολογία του ΕΔΔΑ, δεν μπορεί να θεμελιωθεί στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ αυτοτελές υπέρ του διαδίκου δικαίωμα προδικαστικής παραπομπής της υπόθεσης στο ΔΕΕ[10]. Ωστόσο, με αναγωγή στην εκ του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να αιτιολογούν τις αποφάσεις τους[11], η παράλειψη προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΕ έχει αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης στη νομολογία του ΕΔΔΑ, στο πλαίσιο ατομικών προσφυγών με τις οποίες έχει προβληθεί, μεταξύ άλλων, παράβαση του δικαιώματος στη δίκαιη δίκη (άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ), ακριβώς λόγω της αναιτιολόγητης παράλειψης προδικαστικής παραπομπής.

Ενόψει των προσφυγών αυτών, έχει αναπτυχθεί σχετική νομολογία του ΕΔΔΑ, η οποία όχι μόνο δεν απέκλεισε το ζήτημα αυτό από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ, αλλά, αντίθετα, θεώρησε ότι, όπου υφίσταται μηχανισμός προδικαστικής παραπομπής, είτε σε άλλο εθνικό δικαστήριο (π.χ. συνταγματικό δικαστήριο) είτε σε υπερεθνικό δικαστήριο (όπως, εν προκειμένω, στο ΔΕΕ), η άρνηση του εθνικού δικαστή να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα μπορεί να θεωρηθεί, υπό το φως των περιστάσεων, ικανή να επηρεάσει αρνητικά τον δίκαιο χαρακτήρα της διαδικασίας ("*s' affecter l'équité de la procédure*")[12]. Ειδικότερα, το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ επιβάλλει στους εθνικούς δικαστές την υποχρέωση να αιτιολογήσουν την άρνηση τους να προβούν σε προδικαστική παραπομπή, με αναγωγή στο σχετικό εφαρμοστέο δίκαιο (εθνικό ή ενωσιακό)[13]. Τούτο ισχύει, ιδίως, στις περιπτώσεις που το συγκεκριμένο δίκαιο, όπως εν προκειμένω το ενωσιακό δίκαιο, υπαγορεύει ως υποχρεωτική την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος και θέτει υπό συγκεκριμένους όρους τη δυνατότητα μη υποβολής. Προφανώς, μια τέτοια περίπτωση συνιστά η ρύθμιση του

7. Βλ. αναλυτικά σε Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, ό.π., σ. 630, καθώς και ΔΕΚ C-283/81, *Cilfit*, 06.10.1982, ECLI:EU:C:1982:335, σκ. 35-38.

8. Βλ. σχετικά ΔΕΚ C-224/01, *Köbler*, 20.09.2003, ECLI:EU:C:2003:513.

9. Βλ. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, ό.π., σ. 650, καθώς και M. BROBERG / N. FENGER, ό.π., σ. 242, στην οποία επισημαίνεται ότι, πέραν της απόφασης ΔΕΕ C-416/17, *Επιτροπή κατά Γαλλίας* (υπόθεση «Advance Payments»), 04.10.2018, ECLI:EU:C:2018:811, ως της μόνης στην οποία το Δικαστήριο έχει κρίνει, κατόπιν προσφυγής της Επιτροπής κατά κράτους μέλους, ότι παραβιάστηκε το άρθρο 267 ΣΛΕΕ λόγω μη προδικαστικής παραπομπής από το εθνικό δικαστήριο (σκ. 105-114), η Επιτροπή έχει κινήσει τη σχετική διαδικασία και σε άλλες περιπτώσεις, με χαρακτηριστική αυτή του 2004 έναντι της Σουηδίας, με αποτέλεσμα την έκδοση νόμου σχετικά με την υποχρέωση προδικαστικής παραπομπής, με διατάξεις που αντανακλούν και τη λογική του ΕΔΔΑ επί του ζητήματος: σε περίπτωση που ένα μέρος της υπόθεσης ενώπιον σουηδικού δικαστηρίου προβάλει σχετικό ισχυρισμό, το εθνικό δικαστήριο, που κατ' αρχήν οφείλει να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα, θα πρέπει να αιτιολογήσει στην απόφασή του τους λόγους που δεν προέβη τελικά σε προδικαστική παραπομπή.

10. Βλ., ενδεικτικά, ΕΔΔΑ *Sanofi Pasteur*, ό.π., παρ. 69, *Baydar κατά Κάτω Χωρών* (Προσφυγή No 55385/14), 24.07.2018, παρ. 39, *Ullens de Schooten και Rezabek κατά Βελγίου* (Προσφυγή No 3989/07), 20.09.2011, παρ. 57.

11. Βλ. ΕΔΔΑ *Vergauwen και άλλοι κατά Βελγίου* (Προσφυγή No 4832/04), 10.04.2012.

12. Βλ. ΕΔΔΑ *Ullens de Schooten και Rezabek κατά Βελγίου* (Προσφυγές Νος 3989/07 και 38353/07), 20.09.2011, παρ. 59-60, *Dhahbi κατά Ιταλίας* (Προσφυγή No 17120/09), 08.04.2014, παρ.. 31, όπου το Δικαστήριο αναφέρεται σε «relevant law», ανεξαρτήτως διάκρισης σε εσωτερικό και ενωσιακό. Βλ. σχετικά και Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Επέμβαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στον διάλογο μεταξύ εθνικού δικαστή και Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΔΔΑ της 8ης Απριλίου, 17120/09, Dhahbi κατά Ιταλίας), σε: ΔιΔικ 2/2015, σ. 161-167.

13. ΕΔΔΑ *Dhahbi κατά Ιταλίας* (Προσφυγή No 17120/09), 08.04.2014, παρ. 31.

άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ περί της υποχρέωσης προδικαστικής παραπομπής από εθνικά δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν προσβάλλονται με ένδικα μέσα[14]. Οι δε εξαιρέσεις από την «υποχρεωτικότητα» της υποβολής προδικαστικού ερωτήματος τίθενται, στο ενωσιακό επίπεδο, με βάση τη νομολογία *Cilfit*, γεγονός που λαμβάνεται υπόψη από το ΕΔΔΑ κατά τη διαμόρφωση της δικής του σχετικής νομολογίας[15].

Κατ' ακολουθία, στην περίπτωση της μη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος από εθνικό δικαστήριο, το ΕΔΔΑ δεν θεωρεί, κατ' αρχήν, ως καθοριστικό παράγοντα για τη παραβίαση ή μη του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ απλώς την παράλειψη ή μη προδικαστικής παραπομπής, αλλά τη «μη αιτιολογημένη» παράλειψη ή, κατ' ακριβολογία τη «μη αιτιολογημένη άρνηση». Προς τούτο, η νομολογία του ΕΔΔΑ[16] διαμόρφωσε τις εξής προϋποθέσεις, οι οποίες, εάν συντρέχουν, τίθεται ζήτημα παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ:

α) την -εν πολλοίς αυτονόητη προϋπόθεση- της παράλειψης υποβολής προδικαστικού ερωτήματος από δικαστήριο του άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ και όχι από δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις προσβάλλονται με ένδικα μέσα κατά το εθνικό δίκαιο[17],

β) την παράλειψη του εθνικού δικαστηρίου να αιτιολογήσει, έστω και έμμεσα[18], τη μη υποβολή προδικαστικού ερωτήματος με αναγωγή στα κριτήρια *Cilfit* και

γ) την υποβολή σχετικού εμπεριστατωμένου αιτήματος εκ μέρους του προσφεύγοντα (διαδίκου στο εθνικό δικαστήριο), που αποτελεί και το στοιχείο που (σε συνδυασμό με το β΄) ανάγει σε παράβαση του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ τη «μη αιτιολογημένη άρνηση» (δηλαδή την απόρριψη του αιτήματος) και όχι εν γένει τη «μη αιτιολογημένη παράλειψη» (ακόμη και ελλείψει αιτήματος).

Ωστόσο, όπως έχει ορθά παρατηρηθεί σε εν μέρει διαφορετικό πλαίσιο, όπου το ΕΔΔΑ έθεσε τον αντίστοιχο όρο για την εφαρμογή ή μη του «τεκμηρίου ισοδύναμης προστασίας», όταν τίθεται ζήτημα παραβίασης δικαιωμάτων κατοχυρωμένων στην ΕΣΔΑ κατά και από την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου[19], πρόκειται για ένα κριτήριο που εισάγεται μεν αυτοτελώς στη νομολογία του ΕΔΔΑ, χωρίς δε να προβλέπεται στο ενωσιακό σύστημα κανόνων που διέπει την υποβολή προδικαστικής παραπομπής[20]. Περαιτέρω, εναποθέτει έμμεσα ένα δικονομικό βάρος στον διάδικο (και δη στον ιδιώτη διάδικο που μπορεί να αποκτήσει την ιδιότητα του προσφεύγοντα ενώπιον του ΕΔΔΑ), το οποίο δεν αντιστοιχεί στις εκ του ενωσιακού δικαίου «υποχρεώσεις» του διαδίκου στο πλαίσιο ενός θεσμού που κατά κύριο λόγο προάγει τη συνεργασία μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαστή. Μάλιστα, για το ΕΔΔΑ δεν αρκεί απλώς η ύπαρξη αιτήματος, εν είδει υπόμνησης, προς τον εθνικό δικαστή (λ.χ. περί της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στην ένδικη υπόθεση). Αντιθέτως, το ΕΔΔΑ επιτάσσει το αίτημα να είναι επαρκώς στοιχειοθετημένο, ειδάλλως δεν μπορεί κατ' αρχήν να τεθεί ζήτημα παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ λόγω της μη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος[21].

Η εξέλιξη της συγκεκριμένης νομολογίας του ΕΔΔΑ, στο παρόν της στάδιο, έχει καταλήξει σε κρίσεις περί παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ λόγω παράλειψης προδικαστικής παραπομπής, με τον χαρακτήρα, όμως, της «μη αιτιολογημένης άρνησης» του σχετικού αιτήματος του προσφεύγοντος[22]. Σημειώνεται, άλλωστε, ότι κατά τον νομικό έλεγχο του ΕΔΔΑ, δεν εξετάζονται πλημμέλειες των εθνικών δικαστικών αποφάσεων σχετικά με την ορθή ή μη εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά εξετάζεται μόνο, υπό το πρίσμα της τήρησης του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, το εάν η άρνηση ή μη υποβολή προδικαστικού ερωτήματος συνοδεύεται

14. Βλ. ΕΔΔΑ *Ullens de Schooten και Rezabek κατά Βελγίου*, ό.π.

15. Βλ., ενδεικτικά, ΕΔΔΑ *Sanofi Pasteur κατά Γαλλίας*, ό.π., παρ. 68-71.

16. Βλ., κυρίως, ΕΔΔΑ *Ullens de Schooten και Rezabek κατά Βελγίου*, 20.09.2011, *Vergauwen και άλλοι κατά Βελγίου*, 10.04.2012, *Dhahbi κατά Ιταλίας*, 08.04.2014, *Georgiou κατά Ελλάδας*, 14.03.2023.

17. Πρόκειται για αυτονόητη προϋπόθεση, διότι, αφενός, μια υπόθεση θα αχθεί ενώπιον του ΕΔΔΑ αφού θα έχουν εξαντληθεί τα εσωτερικά ένδικα μέσα, ως προϋπόθεση παραδεκτού της ατομικής προσφυγής και, αφετέρου, διότι, ειδάλλως, θα υφίστατο περιθώριο «διόρθωσης» της παράλειψης.

18. Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει να υπαχθούν και οι περιπτώσεις που, κατά τη νομολογία, η μη υποβολή προδικαστικού ερωτήματος προκύπτει από την εν γένει αιτιολογία της δικαστικής απόφασης, ακόμη και όταν δεν υπάρχει ρητή παραπομπή σε κάποιο από τα κριτήρια *Cilfit*, βλ., ενδεικτικά, ΕΔΔΑ *Krikorian κατά Γαλλίας* (Προσφυγή No 6459/2007), 26.11.2013, παρ. 97-99, *Harisch κατά Γερμανίας* (Προσφυγή No 50053/16), 11.04.2019, παρ. 37-42, *Ogieriakhi κατά Ιρλανδίας* (Προσφυγή No 57551/17), 30.04.2019, παρ. 62, *Repcevirag Szovetkezet κατά Ουγγαρίας* (Προσφυγή No 70750/14), 30.04.2019, παρ. 57-58.

19. Βλ. ΕΔΔΑ *Avotins κατά Λετονίας* (Προσφυγή No 17502/17), 23.05.2016, παρ. 110-111, όπου και το ίδιο το δικαστήριο αναφέρει ότι αξιοποιεί την κρίση του Δικαστηρίου σε ένα διαφορετικό πλαίσιο, υπονοώντας αυτό της παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ λόγω μη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ.

20. Βλ. σχετικά Β. ΠΕΡΓΑΝΤΗΣ, Πρόσφατες εξελίξεις και προοπτικές γύρω από την αρχή της ισοδύναμης προστασίας με αφορμή την υπόθεση Avotiņš κ/Λετονίας, σε (συλλ.): Τα θεμελιώδη δικαιώματα στον Ευρωπαϊκό χώρο, επιμ. Ίδρυμα Καλλιόπης Κούφα, 2018, σ. 109.

21. ΕΔΔΑ *Repcevirág Szövetkezet κατά Ουγγαρίας*, (Προσφυγή No 70750/14), 30.04.2019, παρ. 51, *Somorjai κατά Ουγγαρίας*, (Προσφυγή No 60934/13), 23.09.2013, παρ. 59-60.

22. ΕΔΔΑ *Sanofi Pasteur κατά Γαλλίας*, ό.π., *Georgiou κατά Ελλάδας* (Προσφυγή No 57378/18), 14.03.2023, παρ. 22-26.

από την κατάλληλη αιτιολογία[23]. Επομένως, το ΕΔΔΑ δεν είναι κατ' αρχήν σε θέση να κρίνει εάν η αιτιολογία περί μη προδικαστικής παραπομπής ικανοποιεί πράγματι τα κριτήρια *Cilfit*. Αρκεί, δηλαδή, για τη μη παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ, ο εθνικός δικαστής να αιτιολογεί την παράλειψη προδικαστικής παραπομπής με αναγωγή σε αυτά.

III. Το κριτήριο της προηγούμενης υποβολής επαρκώς στοιχειοθετημένου αιτήματος εκ μέρους του διαδίκου και οι δικονομικές και ουσιαστικές περιστάσεις που επιβάλλουν την ανάγκη επανεξέτασής του

Ωστόσο, η ανωτέρω νομολογία του ΕΔΔΑ έχει προκύψει επί ενός συγκεκριμένου (και κλασικού) μοντέλου γέννησης μιας διαφοράς σχετικά με την υποβολή ή μη προδικαστικού ερωτήματος από το εθνικό δικαστήριο: ο διάδικος σε δίκη οποιασδήποτε δικαιοδοσίας (αστική, διοικητική, ποινική) προβάλλει ισχυρισμούς οι οποίοι συνίστανται στην υπέρ αυτού ερμηνεία και εφαρμογή ενός κανόνα του ενωσιακού δικαίου. Στο μέτρο αυτό εύλογα αναμένεται ότι θα μπορούσε ζητήσει από το εθνικό δικαστήριο την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ.

Πλην όμως, στη δίκη ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου μπορεί να προκύψει και η εξής αλληλουχία δικονομικών γεγονότων:

(α) να ανακύψει νομικό ζήτημα, το οποίο δεν αφορά άμεσα και ευθέως την ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, με αποτέλεσμα να αναμένεται η επίλυση του στο επίπεδο του εθνικού δικαίου (λ.χ. Σύνταγμα και νομοθεσία) ή και άλλων κανόνων υπερνομοθετικής ισχύος (λ.χ. ΕΣΔΑ),

(β) οι ισχυρισμοί του διαδίκου (π.χ. λόγοι ακύρωσης) να μην ανάγονται αποκλειστικά (ή και καθόλου) στο δίκαιο της Ένωσης, ούτε να βασίζονται σε μια συγκεκριμένη ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης προς όφελός του,

(γ) το εθνικό δικαστήριο του άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ να προβεί σε αυτεπάγγελτη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, με απόρριψη των ισχυρισμών του διαδίκου και, άρα, του ενδίκου βοηθήματος ή μέσου που αυτός άσκησε, χωρίς προηγούμενη υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΕ και χωρίς αναγωγή της τυχόν μη υποβολής στα κριτήρια *Cilfit*[24].

Για παράδειγμα, χαρακτηριστική περίπτωση που μπορεί να συμβεί η ανωτέρω αλληλουχία είναι η εξής: διάδικος σε τελωνειακή υπόθεση (π.χ. επιβολή πολλαπλών τελών λαθρεμπορίας) ζητά την υπέρ αυτού εφαρμογή νεότερης και πιο ευνοϊκής ρύθμισης, η οποία μένει όμως ανεφάρμοστη από το εθνικό δικαστήριο κατόπιν ελέγχου συμβατότητας προς το ενωσιακό δίκαιο, και δη προς την υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν αποτελεσματικά αποτρεπτικά μέτρα όταν πρόκειται για την προάσπιση των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Περαιτέρω, σε επίπεδο ουσιαστικής κρίσης, μπορεί να προκύψει η εξής περιπτωσιολογία:

(α) Το εθνικό δικαστήριο του άρθρου 267 παρ. 3 (π.χ. το Συμβούλιο της Επικρατείας) προβαίνει σε αυτεπάγγελτο έλεγχο της συμβατότητας μιας εθνικής ρύθμισης, στην οποία ο διάδικος θεμελιώνει την ένδικη αξίωσή του (π.χ. την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης). Στην περίπτωση αυτή, εάν κριθεί η εν λόγω εθνική διάταξη ως μη συμβατή με το ενωσιακό δίκαιο, θα πρέπει να μείνει ανεφάρμοστη. Επομένως, ο λόγος της «ήττας» του διαδίκου ανάγεται στην ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, χωρίς όμως την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος ως προς το κρίσιμο για την επίλυση της διαφοράς νομικό ζήτημα.

(β) Ανάλογο ζήτημα μπορεί να ανακύψει και λόγω της συνήθειας των ελληνικών δικαστηρίων να προβαίνουν σε παρατακτική και συνδυαστική επίκληση, ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, του Συντάγματος ή/και της ΕΣΔΑ, κατά τρόπο που να καταλήγει σε ερμηνεία περιοριστική των δικαιωμάτων του ενδιαφερόμενου (π.χ. στάθμιση της αρχής της εφαρμογής της ευνοϊκότερης κύρωσης έναντι της -εκ του ενωσιακού δικαίου -υποχρέωσης των κρατών μελών να θεσπίζουν σύστημα αποτελεσματικών και αποτρεπτικών κυρώσεων για τη διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης[25]).

Ωστόσο, σε ένα τέτοιο σενάριο, όχι μόνο το κρίσιμο νομικό ζήτημα (δηλαδή η ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου ως προς τον αντίθεση ή μη της εθνικής διάταξης προς αυτό) δεν θα έχει τεθεί ενώπιον του «φυσικού» δικαστή του, δηλαδή του δικαστή της Ένωσης, αλλά και ο διάδικος δεν θα έχει ενδεχομένως την ευκαιρία, λόγω της αυτεπάγγελτης εξέτασης του ζητήματος, να εκφράσει τις απόψεις του επί του κρίσιμου ζητήματος του ενωσιακού δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό, άλλωστε, περιορίζεται ουσιωδώς η δυνατότητά του να προβλέψει τη σε βάρος του εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου και, άρα, δεν μπορεί

23. Βλ. σχετικά ΕΔΔΑ *Dhahbi κατά Ιταλίας* (Προσφυγή No 17120/09), 08.04.2014, παρ. 31, με περαιτέρω αναφορά σε *Vergauwen και άλλοι κατά Βελγίου* (απόφ.) (Προσφυγή No 4832/04), 10.04.2012,παρ. 89-90.

24. Στην ίδια περίπτωση μπορεί να υπαχθεί και η περίπτωση κατά την οποία το εθνικό δικαστήριο του άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ υιοθετεί μια ερμηνευτική εκδοχή του ενωσιακού δικαίου που δεν έχει υποστηριχθεί από τον αντίδικο του διαδίκου και μετέπειτα προσφεύγοντος στο ΕΔΔΑ (π.χ. από τη Διοίκηση σε μια υπόθεση διοικητικού δικαίου).

25. Βλ., ενδεικτικά, ΣτΕ 272/2020, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

να αναμένεται στον ίδιο βαθμό η επίδειξη της δικονομικής επιμέλειας υποβολής αιτήματος για την προδικαστική παραπομπή της υπόθεσης στο ΔΕΕ..

Συνεπώς, η «παράλειψη» προδικαστικής παραπομπής από δικαστήρια του άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ μπορεί να λάβει τις ακόλουθες μορφές:

(α) παράλειψη προδικαστικής παραπομπής, με άρνηση του σχετικού αιτήματος του διαδίκου και αιτιολόγηση της άρνησης αυτής με παραπομπή στα κριτήρια *Cilfit* («ρητή ή έστω έμμεσα συναγόμενη αιτιολογημένη άρνηση»),

(β) παράλειψη προδικαστικής παραπομπής, χωρίς ρητή άρνηση του σχετικού αιτήματος του διαδίκου και, άρα, χωρίς αιτιολόγηση της μη υποβολής με παραπομπή στα κριτήρια *Cilfit* («σιωπηρή, μη αιτιολογημένη, έστω και έμμεσα ή συνοπτικά, άρνηση»),

(γ) παράλειψη προδικαστικής παραπομπής, χωρίς να έχει υποβληθεί σχετικό αίτημα του διαδίκου (κλασική παράλειψη), παρ' όλο που το εθνικό δικαστήριο επέλυσε τη διαφορά με αναγωγή στην ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

Τίθεται, άρα, το εξής ερώτημα: σε περίπτωση της υπό (β) παράλειψης, θα πρέπει να απαιτηθεί και πάλι από το ΕΔΔΑ η προηγούμενη υποβολή επαρκώς στοιχειοθετημένου αιτήματος για την προδικαστική παραπομπή, ως προϋπόθεση για τη διάγνωση της παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ;

Μια πρώτη προσέγγιση στον παραπάνω προβληματισμό θα ήταν η καταφατική απάντηση, η αποδοχή, δηλαδή, της άποψης ότι για να υπάρξει παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ λόγω της μη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος θα πρέπει οπωσδήποτε και σε κάθε περίπτωση να έχει υπάρξει προηγούμενο σχετικό αίτημα του διαδίκου. Μια τέτοια κρίση υπονοεί, ουσιαστικά, ότι είναι υποχρέωση του διαδίκου, αφενός, να γνωρίζει ότι μπορεί να τεθεί ζήτημα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, ακόμη και σε βάρος του, και αφετέρου να το «προλαμβάνει», υπό την έννοια της σχετικής «υπόμνησης» προς τον εθνικό δικαστή που δικάζει την υπόθεσή του.

Ωστόσο, μια τέτοια γενική και οριζόντια εφαρμογή της απαίτησης περί «προηγούμενου αιτήματος» για την υποβολή προδικαστικής παραπομπής παρίσταται προβληματική για τους εξής λόγους:

(α) Δεν μπορεί να αναμένεται ότι η δικονομική στρατηγική του διαδίκου (τρόπος και είδος των προβαλλόμενων ισχυρισμών και αιτημάτων) θα κινείται σε κατεύθυνση (δυνητικά) «αντίθετη προς το συμφέρον του». Δεν μπορεί, δηλαδή, να αναμένεται από τον διάδικο να υπομνήσει στον δικαστή (και ενδεχομένως και στον αντίδικο) μια διάσταση του εφαρμοστέου δικαίου, και εν προκειμένω του ενωσιακού, η οποία όχι μόνο δεν αποτελεί ειδική βάση των ισχυρισμών του αλλά και, δυνητικά, η εφαρμογή της θα μπορούσε να οδηγήσει σε δυσμενές για τον ίδιο αποτέλεσμα.

(β) Είναι πιθανό να υπάρχουν περιστάσεις που αποκλείουν ή και περιορίζουν τη δυνατότητα του διαδίκου να προβλέψει όχι απλά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου αλλά, πολλώ δε μάλλον, την εφαρμογή του προς συγκεκριμένη και αντίθετη με τα συμφέροντά του κατεύθυνση. Ακόμη δε και σε περιπτώσεις που κάτι τέτοιο ήταν δυνατό, το κρίσιμο στην προκειμένη περίπτωση είναι ο τρόπος με τον οποίο η ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου διενεργήθηκε από το εθνικό δικαστήριο που εξέδωσε την εκάστοτε απόφαση.

IV. Αντί επιλόγου: μία ερμηνευτική προσέγγιση υπέρ της, υπό προϋποθέσεις, δυνατότητας θεμελίωσης παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ λόγω μη προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΕ, ακόμη και ελλείψει αιτήματος του διαδίκου

Ενόψει των ανωτέρω, θα πρέπει να προκριθεί η διαμόρφωση μιας «ενδιάμεσης» ερμηνευτικής λύσης, στο πλαίσιο της οποίας η προηγούμενη υποβολή επαρκώς στοιχειοθετημένου αιτήματος για την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος από το εθνικό δικαστήριο στο ΔΕΕ δεν αποτελεί άνευ ετέρου προϋπόθεση για να διαγνωστεί παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ λόγω της παράλειψης του εθνικού δικαστηρίου να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ. Εν προκειμένω, δηλαδή, πρόκειται για μια μετατόπιση υπέρ της προσέγγισης ότι παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ μπορεί να γεννηθεί λόγω της μη αιτιολογημένης «παράλειψης» υποβολής προδικαστικού ερωτήματος και όχι μόνο λόγω της μη αιτιολογημένης απόρριψης αιτήματος υποβολής προδικαστικού ερωτήματος.

Ωστόσο, θα πρέπει να διαπιστώνεται από τα στοιχεία του φακέλου, τη φύση και τις περιστάσεις υπόθεσης[26] ότι ο προσφεύγων δεν μπορούσε να προβλέψει την -κατ' αυτόν τον τρόπο- σε βάρος του ερμηνεία και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Τέτοιες περιπτώσεις «προβλεψιμότητας» θα μπορούσαν να γίνουν δεκτές όταν ο αντίδικος είχε προβάλει, σε έγκαιρο στάδιο της διαδικασίας, ισχυρισμούς αναγόμενους στη συγκεκριμένη κατεύθυνση ερμηνείας και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Δεν θα πρέπει να αρκεί, δηλαδή, η γενική και αόριστη επίκληση της ανάγκης «εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου». Για παράδειγμα, σε μια διοικητική διαφορά, οι απόψεις της Διοίκησης συνιστούν ένα τέτοιο χρονικό σημείο, σε αντίθεση με το μετά τη συζήτηση υπόμνημα, Ειδικά στη

26. Για τη σημασία των «περιστάσεων της υπόθεσης» στην κρίση του ΕΔΔΑ ως προς το εάν το εθνικό δικαστήριο παραβίασε τον «δίκαιο χαρακτήρα της διαδικασίας», βλ., ενδεικτικά, ΕΔΔΑ *Baydar κατά Κάτω Χωρών* (Προσφυγή No 55385/14), 24.04.2018, παρ. 40.

διοικητική δίκη (και δη την ακυρωτική ή την αναιρετική στο ΣτΕ), όπου κατά κόρον μπορεί να ανακύψουν τέτοια ζητήματα, ιδιαίτερα κρίσιμη παρίσταται η εισήγηση προ της συζητήσεως. Και τούτο διότι, ο εισηγητής δικαστής μπορεί να θέσει υπόψη των διαδίκων το ενδεχόμενο εφαρμογής κανόνων του ενωσιακού δικαίου και, μάλιστα, προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση. Φυσικά, ένας ακόμη μηχανισμός που θα μπορούσε να ικανοποιήσει τον «δίκαιο χαρακτήρα της διαδικασίας», δηλαδή να δώσει την ευκαιρία στα μέρη να τοποθετηθούν επί του κρίσιμου νομικού ζητήματος εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, θα ήταν η έκδοση προδικαστικής απόφασης. Ωστόσο, σε μια τέτοια περίπτωση, και για λόγους οικονομίας της δίκης, ενδεχομένως θα ήταν εξ αρχής προτιμότερη η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος.

Εξάλλου, πρέπει να ληφθούν υπόψη και οι εξής παράμετροι του ζητήματος:

Από τη μία, στην περίπτωση της ύπαρξης «αιτήματος» από τον διάδικο, η διαδικασία εξέτασης εκ μέρους του δικαστή του Στρασβούργου είναι απλούστερη και δεν ρέπει προς τον έλεγχο της ίδιας της συμμόρφωσης με την υποχρέωση της υποβολής ή μη προδικαστικού ερωτήματος: ελέγχεται, ως στοιχείο του «δίκαιου χαρακτήρα της διαδικασίας» το εάν το αίτημα απορρίφθηκε με τη δέουσα αιτιολογία, ήτοι με αναγωγή σε ένα από τα κριτήρια *Cilfit*.

Από την άλλη, στην περίπτωση που εφαρμόστηκε το ενωσιακό δίκαιο για την επίλυση της διαφοράς, χωρίς να υπάρχει αίτημα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος από τον ηττηθέντα διάδικο και μετέπειτα προσφεύγοντα, το ΕΔΔΑ μπορεί να εξετάσει τις περιστάσεις της απόφασης, να μη δεσμευτεί άνευ ετέρου από την ύπαρξη αιτήματος ή μη και να θεμελιώσει την κρίση του στις αυτοτελώς κατοχυρωμένες στο άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ υποχρεώσεις αιτιολογίας και διαφύλαξης του δίκαιου χαρακτήρα της διαδικασίας. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο θα πρέπει να αναζητήσει εάν, αφενός, συνάγεται έστω έμμεσα και συνοπτικά μια κάποια αιτιολογία για τη μη υποβολή προδικαστικού ερωτήματος και, αφετέρου, εάν ο προσφεύγων, ως διάδικος στην εσωτερική έννομη τάξη, μπορούσε εύλογα να προβλέψει τη συγκεκριμένη ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, σε βάρος της νομικής του θέσης (λ.χ. κρίση περί μη συμβατότητας διάταξης του εθνικού δικαίου της οποίας την εφαρμογή επικαλείται)[27]. Σε μια τέτοια περίπτωση, δεν θα πρέπει να αποκλειστεί μια ερμηνευτική προσέγγιση που δεν θα αντιμετωπίζει την προηγούμενη υποβολής αιτήματος του διαδίκου ως άνευ ετέρου προϋπόθεση για τη διαπίστωση παραβίασης του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ, ακόμη και αν τελικά το ΕΔΔΑ καταλήξει, για άλλους λόγους, σε κρίση περί μη παραβίασης.

27. Πάντως, η συνοπτική αιτιολογία θα πρέπει να προκύπτει από το ίδιο το κείμενο της απόφασης του εθνικού δικαστηρίου του άρθρου 267 παρ. 3 ΣΛΕΕ και όχι από άλλες πηγές, όπως προηγούμενες δικαστικές αποφάσεις (π.χ. κατώτερων δικαστηρίων, εκτός εάν συνδέονται άρρηκτα ή υπάρχει παραπομπή σε αυτή από την απόφαση του ανώτερου δικαστηρίου) ή από μετέπειτα παρεχόμενες αιτιολογήσεις (π.χ. αυτή της Κυβέρνησης κατά τη διαδικασία της νομικής υποστήριξης της χώρας ενώπιον του ΕΔΔΑ).

Επιδράσεις της νομολογίας του ΕΔΔΑ στη δικονομία των διοικητικών διαφορών

*Μιχαήλ Ζ. Στεφανόπουλος**

I. Η υπαγωγή των διοικητικών διαφορών στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) αποτελεί ένα κανονιστικό κείμενο αναφοράς για τον ευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό, το οποίο αποτυπώνει αρχές, αξίες και αντιλήψεις περί δημοκρατίας, δικαιωμάτων και κράτους δικαίου εμπεδωμένες στην ενιαία επικράτεια της μείζονος Ευρώπης. Από την πρώτη τυπική ένταξη της Σύμβασης στην ελληνική έννομη τάξη το έτος 1953 μέχρι σήμερα, διαπιστώνεται η προοδευτική αλλαγή νοοτροπίας απέναντί της. Την αρχική θεώρηση περί «ξένου σώματος» έχει ολοκληρωτικά αντικαταστήσει η πλήρης εξοικείωση και αφομοίωση. Οι μεν αιτούντες δικαστική προστασία συχνά επικαλούνται τις διατάξεις της ΕΣΔΑ στα δικόγραφά τους προς υποστήριξη των θιγόμενων δικαιωμάτων τους, τα δε δικαστήρια τις ενσωματώνουν στις αποφάσεις τους με τη δέουσα μεταχείριση, ήτοι ως κανόνες με αυξημένη τυπική δύναμη. Η εξέλιξη αυτή έχει επιφέρει ευεργετικά αποτελέσματα στο ευαίσθητο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ανεβάζοντας τον πήχη της επιδιωκόμενης προστασίας. Αποτελέσματα τα οποία βέβαια δεν θα είχαν επιτευχθεί χωρίς τις διαδικαστικές ιδιαιτερότητες της έννομης τάξης της ΕΣΔΑ. Την ατομική προσφυγή και την πάγια λειτουργία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).

Η επιδίωξη της ύψιστης προστασίας υπό το πρίσμα της πολλαπλότητας των εννόμων τάξεων αναδεικνύει τη σημασία της δικονομικής διάστασης των δικαιωμάτων, δίχως την οποία τα τελευταία θα έχαναν την απτή υπόστασή τους στην κοινωνική ζωή και θα κατέληγαν κενά περιεχομένου. Για τον λόγο αυτό, κομβική θέση στο σύστημα προστασίας που εγκαθιδρύει η ΕΣΔΑ και τα πρωτόκολλά της κατέχει το δικαίωμα του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, ευρέως γνωστό ως δικαίωμα σε δίκαιη δίκη. Πρόκειται για εγγυητικό κανόνα υπέρ των ουσιαστικών ατομικών δικαιωμάτων ή ακριβέστερα μια δικαιοκρατική επιταγή περί εν γένει καλής εκδίκασης ένδικων υποθέσεων επί αμφισβητήσεων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αστικής φύσης και επί του βασίμου κατηγοριών ποινικής φύσης. Το γράμμα της διάταξης ίσως δημιουργεί την ψευδαίσθηση ότι οι διοικητικές διαφορές δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Στην πραγματικότητα, όμως, το ΕΔΔΑ, ακολουθώντας παγίως μια ευέλικτη, ανοικτή και εξελικτική προσέγγιση ερμηνείας, έχει δεχθεί την υπαγωγή ενός μεγάλου εύρους κατηγοριών διοικητικών διαφορών είτε στην αστική είτε στην ποινική πτυχή του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Συναφώς, έχουν θεωρηθεί ως αστικές υποθέσεις διαφορές που προκαλούνται από κατεξοχήν έννομες σχέσεις δημοσίου δικαίου, όπως η δημοσιοϋπαλληλική και η κοινωνικοασφαλιστική σχέση καθώς και η αδειοδότηση για την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων και επαγγελμάτων. Για το δε ποινικό σκέλος, το ΕΔΔΑ εφαρμόζει με εύπλαστο πάντοτε τρόπο τα περίφημα κριτήρια Engel[1]. Διαμέσου της ερμηνείας, η ΕΣΔΑ (και εν προκειμένω οι προδιαγραφές της δίκαιης δίκης) επιτυγχάνει τη διείσδυσή της σε όλους τους επιμέρους κλάδους του εθνικού δικαίου, στοιχείο που ενισχύει τη μοναδικότητά της[2].

II. Οι διαδικαστικές προδιαγραφές της δίκαιης διοικητικής δίκης ως απαύγασμα του διαλόγου των δικαστών

Η όχι σπάνια φορμαλιστική ερμηνεία των κανόνων της εν ευρεία εννοία δικονομίας των διοικητικών διαφορών από τα δικαστήρια έχει αποτελέσει αφορμή για την ανάπτυξη μιας ζωηρής και ενδιαφέρουσας διαλεκτικής σχέσης μεταξύ του Δικαστηρίου του Στρασβούργου και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η προσήλωση του τελευταίου σε ορισμένες περιπτώσεις στην αυστηρή τήρηση των δικονομικών τύπων, κατά τρόπο που να υπερακοντίζεται η *ratio* της θέσπισής τους, έχει αποδοκιμασθεί με σειρά αποφάσεων του ΕΔΔΑ. Στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου έχει κατ' επανάληψη επισημανθεί το υπό όρους επιτρεπτό του περιορισμού του δικαιώματος πρόσβασης σε δικαστήριο μέσω της θέσπισης δικονομικών προϋποθέσεων και διατυπώσεων, οι περιορισμοί όμως αυτοί πρέπει να υπαγορεύονται από έναν θεμιτό σκοπό και να τελούν σε εύλογη σχέση αναλογίας προς αυτόν[3].

Ειδικότερα, στην υπόθεση *Σωτήρης και Νίκος Κούτρας ΑΤ-*

---

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Δικηγόρος Θεσσαλονίκης*

1. Για τα κριτήρια Engel, βλ. Λ.-Α. ΣΙΣΙΛΙΑΝΟ / Π. ΑΣΗΜΑΚΗ, Άρθρο 6, σε: Λ.-Α. Σισιλιάνο, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ερμηνεία κατ' άρθρο, 3η έκδοση ενημερωμένη & εμπλουτισμένη, 2025, σ. 304-307.

2. Αναλυτικά για τη μοναδικότητα της ΕΣΔΑ, βλ. Λ.-Α. ΣΙΣΙΛΙΑΝΟ, Όψεις της μοναδικότητας της ΕΣΔΑ με την ευκαιρία της 70ης επετείου από την πρώτη κύρωση της ΕΣΔΑ από την Ελλάδα, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2024, σ. 223 επ.

3. Τα δικαστικά δαπανήματα, η χαρακτηριστικότερη ίσως διαδικαστική προϋπόθεση που λειτουργεί ως ανασταλτικός παράγων προσφυγής στη Δικαιοσύνη, υπαγορεύονται από την ανάγκη εύρυθμης λειτουργίας των δικαστηρίων και αποτελεσματικής απονομής της Δικαιοσύνης. Ενδεικτικά, βλ. ΑΕΔ 33/1995, ΣτΕ Ολ. 647/2004, 1583/2010.

ΤΕΕ κατά Ελλάδος[4], το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η απόρριψη αιτήσεως ακυρώσεως για τυπικό σφάλμα της κατάθεσης του δικογράφου σε δημόσια αρχή εκφεύγον της ευθύνης του αιτούντος, και συγκεκριμένα η μη αναγραφή στην έκθεση κατάθεσης του αριθμού πρωτοκόλλου και της ημεροχρονολογίας καθώς και της υπογραφής του παραλαμβάνοντος δημοσίου υπαλλήλου και του καταθέτοντος, συνιστά κατ' ουσίαν τιμωρία για τον αιτούντα, παραβιάζουσα το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Σε απάντηση αυτής της αποδοκιμασίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας μετέβαλε την ερμηνεία του άρθρου 19 του π.δ. 18/1989, αποδεχόμενο ότι η διαδικασία κατάθεσης αποβλέπει στην εξασφάλιση της γνησιότητας του δικογράφου και την απόδειξη της ακριβούς ημερομηνίας κατάθεσής του και ότι η παράλειψη αναγραφής στην πράξη κατάθεσης του αριθμού πρωτοκόλλου μπορεί νομίμως να αναπληρωθεί από την αναγραφή αυτού παραπλεύρως της έκθεσης ή σε άλλο σημείο του δικογράφου ή από επίσημο αντίγραφο εκ του οικείου πρωτοκόλλου εισερχομένων εγγράφων της αρχής ή του δικαστηρίου όπου έλαβε χώρα η κατάθεση[5].

Στην υπόθεση *Καμβύσης κατά Ελλάδος*[6], αντιμετωπίσθηκε το ζήτημα του εκπροθέσμου της αιτήσεως ακυρώσεως, αναγόμενο επίσης στην πρόσβαση σε δικαστήριο. Επ' αυτού, κρίθηκε ότι η συναγωγή τεκμηρίου πλήρους γνώσης ατομικής διοικητικής πράξης προκειμένου για την έναρξη της προθεσμίας άσκησης αίτησης ακύρωσης, η οποία (συναγωγή) στηρίζεται στην αόριστη πιθανολόγηση του αφετηριακού της προθεσμίας γεγονότος βάσει του ευλόγου ενδιαφέροντος του αιτούντος, παραβιάζει το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ. Επιπλέον, σε άλλη υπόθεση σχετική με την προθεσμία της αίτησης ακύρωσης (*Πλατάκου κατά Ελλάδος*[7]) διαπιστώθηκε η νομοθετική παραβίαση μιας άλλης έκφανσης της δίκαιης δίκης, αυτής της ισότητας των όπλων. Κρίθηκε εν προκειμένω από το ΕΔΔΑ ότι η ρύθμιση περί αναστολής των δικονομικών προθεσμιών κατά τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών μόνο υπέρ του Δημοσίου, συνιστά παραβίαση της αρχής της ισότητας των όπλων ως ειδικότερης πτυχής της δίκαιης δίκης. Κατόπιν, το Συμβούλιο της Επικρατείας ενστερνίστηκε την άποψη ότι διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν την αναστολή των δικονομικών προθεσμιών κατά τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών μόνο υπέρ του Δημοσίου καθώς και τον περιορισμό της αναστολής σε διάστημα μικρότερο από εκείνο που ισχύει για το Δημόσιο, προσκρούουν στην αρχή της δικονομικής ισότητας των διαδίκων και, ως εκ τούτου, είναι ανίσχυρες κατά το μέρος που με αυτές εισάγονται νομοθετικές διαφοροποιήσεις σε βάρος του ιδιώτη διαδίκου[8].

Το Δικαστήριο του Στρασβούργου ασχολήθηκε ακόμη με το φαινόμενο της αυτόματης κατάργησης της δίκης[9]. Με έναυσμα περίπτωση εξαιρετικά τυπολατρικής εφαρμογής του μηχανισμού της κατάργησης της ακυρωτικής δίκης δυνάμει του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989, έχει αποφανθεί ότι το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ δεν επιτρέπει τη χρήση από τον δικαστή νομικών τεχνασμάτων, με σκοπό την αποφυγή της εξέτασης της ουσίας της διαφοράς, διότι η στάση αυτή θα ισοδυναμούσε με άρνηση απονομής δικαιοσύνης και συνεπώς προσβολή του δικαιώματος πρόσβασης σε δικαστήριο. Αντιμετωπίζοντας παρεμφερές ζήτημα στο πλαίσιο των διαφορών ουσίας, το Δ' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε πρόσφατη απόφασή του, έκρινε ότι η αυτόματη κατάργηση της δίκης λόγω παύσης της ισχύος της προσβαλλόμενης πράξης για το μέλλον, χωρίς να μπορεί ο διάδικος να επικαλεστεί ιδιαίτερο έννομο συμφέρον για τη συνέχισή της, θα συνιστούσε κατάφωρη παραβίαση των άρθρων 20 παρ. 1 του Συντάγματος, 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ και 47 του ΧΘΔΕΕ και, συνεπώς, ότι το άρθρο 142 παρ. 1 περ. α' του ΚΔΔ, ερμηνευόμενο υπό το φως το ανωτέρω διατάξεων, επιτρέπει την κατάργηση της δίκης μόνο εφόσον ο προσφεύγων είτε δεν επικαλέσθηκε ιδιαίτερο έννομο συμφέρον που να δικαιολογεί τη συνέχιση της δίκης, είτε επικαλέσθηκε μεν τέτοιον ισχυρισμό, ο οποίος όμως απορρίφθηκε από το δικαστήριο[10].

Σημαντικές υπήρξαν επίσης οι μεταβολές που επήλθαν στον θεσμό του εισηγητή δικαστή στις ακυρωτικές διαφορές, σημειωτέον όμως χωρίς να έχει καταγραφεί σχετική «ελληνική καταδίκη». Προβληθείσα αφορμή της ψήφισης του άρθρου 6 του ν. 3900/2010 κατ' αποδοχή της πρότασης της Επιτροπής Αρναούτογλου αποτέλεσαν οι αποφάσεις *Kress κατά Γαλλίας* και *Martinie κατά Γαλλίας* αναφορικά με τη συμμετοχή του Commisaire du Gouvernement στη δίκη ενώπιον του Conseil d' Etat. Έτσι, η άλλοτε αιτιολογημένη και πλήρης τοποθέτηση του εισηγητή επί των αναφυόμενων στην εκάστοτε υπόθεση ζητημάτων «εξέπεσε» σε συνοπτική έκθεση, η οποία διαλαμβάνει το ιστορικό της διαφοράς, τα βεβαιούμενα από τα έγγραφα στοιχεία καθώς τηλεγραφική αναφορά των ανακυπτόντων ζητημάτων χωρίς επωφελές για τη Διοι-

4. Βλ. ΕΔΔΑ *Σ. και Ν. Κούτρας ΑΤΤΕΕ κατά Ελλάδος*, απόφαση της 16.11.2000.

5. Βλ. ΣτΕ Ολ. 602-603/2002. Ομοίως για τη δικονομική αντιμετώπιση πλημμελειών της κατάθεσης δικογράφου παρέμβασης, βλ. ΣτΕ 536/2003.

6. Βλ. ΕΔΔΑ *Καμβύσης κατά Ελλάδος*, απόφαση της 22.04.2010.

7. Βλ. ΕΔΔΑ *Πλατάκου κατά Ελλάδος*, απόφαση της 11.01.2001.

8. Βλ. ΣτΕ Ολ. 2807-2808/2002.

9. Βλ. ΕΔΔΑ *Γιαννούσης Ν. Θ. & Αφοι Κλιάφα ΑΕ κατά Ελλάδος*, απόφαση της 14.12.2006. Συναφής και η ΕΔΔΑ *Χριστοδούλου κατά Ελλάδος*, απόφαση της 16.07.2009, αναφορικά με το ζήτημα της αυτόματης κατάργησης της δίκης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου λόγω μη εμπρόθεσμης ή πλημμελούς επίδοσης του εισαγωγικού της δίκης δικογράφου.

10. Βλ. ΣτΕ Τμ. Δ' 625/2022.

κητική Δικαιοσύνη αποτέλεσμα. Η νομοθετική άρση του «*σοβαρού προβλήματος συμβατότητας προς τις αρχές της δίκαιης δίκης*»[11] κατά τα αναφερόμενα στην αιτιολογική έκθεση του νόμου εν τέλει δεν εισέφερε κάτι θετικό στην απονομή της Διοικητικής Δικαιοσύνης αλλά αντιθέτως απομείωσε την επωφελή συμβολή του εισηγητή δικαστή, η οποία παλαιότερα τροφοδοτούσε γόνιμα τη διαλογική σχέση δικαστηρίου και διαδίκων επί του παραδεκτού και των λόγων ακυρώσεως.

Την επικαιρότητα έχουν απασχολήσει εντόνως, έπειτα από πρόσφατη καταδικαστική για την Ελληνική Δημοκρατία απόφαση του ΕΔΔΑ, οι προϋποθέσεις παραδεκτού που εισήγαγε ο ν. 3900/2010 στην αίτηση αναιρέσεως και την ακυρωτική έφεση[12]. Τα περίφημα «φίλτρα» υποθέσεων, τα οποία βέβαια υπαγορεύονταν από τον θεμιτό σκοπό της αποσυμφόρησης του Συμβουλίου της Επικρατείας και της εν γένει βελτίωσης της λειτουργίας του ως αναιρετικού δικαστηρίου, δέχθηκαν οξεία θεωρητική κριτική ως προς τη νομιμότητα και τη λυσιτέλειά τους. Τόσο όμως το ελληνικό Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο[13] όσο και το Δικαστήριο του Στρασβούργου αποφάνθηκαν θετικά επί της συνταγματικότητας και της συμβατότητας προς την ΕΣΔΑ των επίμαχων διατάξεων. Ειδικότερα, στην υπόθεση *Παπαϊωάννου κατά Ελλάδος*[14] κρίθηκε η νομιμότητα του επιδιωκόμενου σκοπού, η σαφήνεια και η προβλεψιμότητα των διατάξεων ως αποτέλεσμα της πλούσιας νομολογιακής τους επεξεργασίας καθώς και ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας κατά τον περιορισμό του δικαιώματος πρόσβασης στο αναιρετικό δικαστήριο. Ασχέτως των ανωτέρω κριθέντων, οφείλουμε να διαπιστώσουμε την οπωσδήποτε κακή αρχιτεκτονική των διατάξεων, οι οποίες έχουν αναγάγει σε διαδικαστική προϋπόθεση έναν όρο που, όπως έχει νομολογιακά ερμηνευθεί, συνάπτεται με την έρευνα του βασίμου της αίτησης αναιρέσεως. Και τυπικά οι διατάξεις αυτές βρίσκονται παράλληλα σε ισχύ με τους παραδοσιακούς λόγους αναιρέσεως του άρθρου 56 του π.δ. 18/1989. Στην πρόσφατη απόφαση επί της υπόθεσης *Τσιώλης κατά Ελλάδος*[15], το ΕΔΔΑ μέμφθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας για την υπερβολικά φορμαλιστική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων περί αντίθεσης της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης προς τη νομολογία του ιδίου ή άλλων ανωτάτων δικαστηρίων ή των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ή περί έλλειψης νομολογίας επί των κρίσιμων νομικών ζητημάτων. Ειδικότερα, στάθηκε στο γεγονός ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας κατ' ουσίαν δεν αιτιολόγησε γιατί οι επικαλούμενες από τον αναιρεσείοντα αποφάσεις δεν εγείρουν το ίδιο νομικό ζήτημα με την αναιρεσιβαλλόμενη, ήτοι το χρονικό σημείο αφετηρίας της προθεσμίας παραγραφής στην ευθεία εκ του νόμου αγωγή, και δευτερευόντως στο ότι δεν προσδιόρισε τη νομολογία που αντιμετωπίζει πράγματι το ζήτημα. Χαρακτήρισε επίσης ως παράλογη και δυσανάλογη επιβάρυνση του προσφεύγοντα και του δικηγόρου του την απαίτηση επίκλησης της κρίσιμης νομολογίας, δεδομένου ότι δεν υφίσταται επίσημη κρατική υποδομή πρόσβασης στο σύνολο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων. Σε απάντηση των παραπάνω, ο νυν Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας αντέτεινε ότι η τυχόν υιοθέτηση της εν λόγω νομολογιακής θέσης του ΕΔΔΑ θα κατέληγε σε νόθευση του φίλτρου και του σκοπού για τον οποίο αυτό θεσπίστηκε καθώς και σε ανατροπή της θεμελιώδους οργανωτικής διάρθρωσης του Δικαστηρίου σε Τμήματα με κριτήριο τις ειδικότερες νομοθεσίες που διέπουν τη διοικητική δράση[16]. Μολονότι δεν υπάρχουν ιδανικές διατάξεις δίχως μειονεκτήματα, θα μπορούσε ενδεχομένως να αντικαταστήσει το ισχύον φίλτρο, προς εξυπηρέτηση του δεδηλωμένου σκοπού, μια διάταξη αντίστοιχη με αυτή του άρθρου 35 παρ. 1 του ν. 3772/2009, η οποία επέτρεπε την κατ' εξαίρεση άσκηση αιτήσεως αναιρέσεως με χρηματικό αντικείμενο υπολειπόμενο του νομίμου ορίου, εφόσον ο αναιρεσείων προέβαλε με το αναιρετήριο τον ισχυρισμό ότι η επίλυση της διαφοράς έχει για αυτόν ευρύτερες οικονομικές επιπτώσεις και ότι τίθεται σπουδαίο νομικό ζήτημα. Η αναγωγή αυτού του μοντέλου σε γενικό κανόνα του παραδεκτού της αναίρεσης θα προσέδιδε στον αναιρετικό δικαστή μεγαλύτερη δικονομική ευελιξία, διαπνεόμενη και από το στοιχείο της επιείκειας προς τον διάδικο.

III. Η πρόκληση της συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ

Σήμερα, η ευθυγράμμιση προς το ερμηνευτικό δεδικασμένο των αποφάσεων του ΕΔΔΑ αποδεικνύεται πρόκληση διαρκής και απαιτητική. Η καταβολή αποζημίωσης από το «καταδικαζόμενο» κράτος στον νικήσαντα ενώπιον του ΕΔΔΑ διάδικο έχει καταστεί παρωχημένη και ατελής μορφή συμμόρφωσης προς τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας. Αντιθέτως, απαιτείται ολιστική προσέγγιση και επιμερισμός των ευθυνών σε όλες τις κρατικές εξουσίες. Στο πεδίο των γενικών μέτρων συμμόρφωσης, πρώτος απ' όλους ο κοινοβουλευτικός νομοθέτης καλείται να λάβει τις δέουσες πρωτοβουλίες (χαρακτηριστική η θεσμοθέτηση σε εθνικό επίπεδο ειδικού αποζημιωτικού ενδίκου βοηθήματος σε περιπτώσεις υπέρβασης

11. Βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 3900/2010, σ. 2.

12. Βλ. άρθρο 12 του ν. 3900/2010.

13. Βλ. ΣτΕ Τμ. Γ' 2456/2012.

14. Βλ. ΕΔΔΑ *Παπαϊωάννου κατά Ελλάδος*, απόφαση της 02.06.2016.

15. Βλ. ΕΔΔΑ *Τσιώλης κατά Ελλάδος*, απόφαση της 19.11.2024.

16. Βλ. Μ. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟ, Όψεις της επίδρασης της νομολογίας του ΕΔΔΑ στην οργάνωση και λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ενότητα Ε), σε https://www.constitutionalism.gr/opseis-tis-epidrasis-tis-nomologiaw/ (τελευταία πρόσβαση 27.10.2025).

της εύλογης διάρκειας της δίκης). Στο ίδιο βέβαια πεδίο δεν πρέπει να υποβαθμίζεται ο ρόλος του δικαστή, ιδίως του ανωτάτου, ο οποίος ένεκα του δικονομικού πλαισίου της ατομικής προσφυγής ενώπιον του ΕΔΔΑ αποτελεί συνήθως το τελευταίο κρατικό όργανο που παραβιάζει τη Σύμβαση. Έχουμε ήδη αναφερθεί σε παραδείγματα μεταβολής της νομολογίας και ερμηνείας διατάξεων της εσωτερικής νομοθεσίας σύμφωνης ή εναρμονισμένης ή φιλικής προς την ΕΣΔΑ κατόπιν έκδοσης καταδικαστικών αποφάσεων του ΕΔΔΑ.

Για την επιδίωξη της *restitutio in integrum* στο πλαίσιο συγκεκριμένης υπόθεσης ιδιαίτερη θέση κατέχει ο δικονομικός μηχανισμός της επανάληψης της διαδικασίας (reopening). Η αίτηση επανάληψης της διαδικασίας συνιστά έκτακτο ένδικο μέσο έπειτα από απόφαση του ΕΔΔΑ, με την οποία κρίθηκε ότι απόφαση διοικητικού δικαστηρίου εκδόθηκε κατά παραβίαση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη ή άλλης ουσιαστικής διάταξης της Σύμβασης. Αρχικά, εισήχθη ως δικονομική δυνατότητα στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας[17] με το άρθρο 23 του ν. 3900/2010, διάταξη η οποία εφαρμόσθηκε και στην αναιρετική διαδικασία ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας δυνάμει της αρχής της δικονομικής ισότητας, μολονότι κατά τον κρίσιμο χρόνο δεν υφίστατο αντίστοιχη διάταξη στο π.δ. 18/1989[18]. Μεταγενέστερα, προς άρση κάθε αμφισβήτησης περί της δυνατότητας εφαρμογής, προστέθηκε στο π.δ. αντίστοιχη διάταξη[19] με το άρθρο 16 του ν. 4446/2016. Άξιες μνείας είναι επίσης οι προϋποθέσεις του βασίμου της αίτησης[20], προϊόν μιας εντυπωσιακής και, κατά την άποψή μας, απαραίτητης εκδήλωσης δικαιοπλασίας, μέσω της οποίας το Συμβούλιο της Επικρατείας επιδίωξε τον συμβιβασμό των επιταγών των πλειόνων εννόμων τάξεων. Απότοκο της δικαιοπλαστικής εξουσίας του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου αποτελεί και η νομολογιακή διάπλαση ενός νέου λόγου αναθεώρησης εφαρμοζόμενου στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων ποινικής φύσης προς αποφυγή της παραβίασης του κανόνα *ne bis in idem*. Κρίθηκε λοιπόν ότι δεν νοείται λόγος αναιρέσεως για παραβίαση της ανωτέρω αρχής κατά απόφασης διοικητικού δικαστηρίου απορριπτικής προσφυγής κατά πράξης επιβολής πολλαπλού τέλους λαθρεμπορίας, όταν η ποινική διαδικασία περατώνεται αμετάκλητα μετά τη δημοσίευση της αποφάσεως του διοικητικού δικαστηρίου, ωστόσο ένεκα της επιγενόμενης παραβίασης επιτρέπεται η άσκηση αίτησης αναθεωρήσεως κατ' αναλογική εφαρμογή των άρθρων 101 επ. του ΚΔΔ[21]. Σημειωτέον ότι το εν λόγω έκτακτο ένδικο μέσο ασκείται εντός 60 ημερών από το αμετάκλητο της ποινικής απόφασης κατά ανέκκλητων ή τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων, οπωσδήποτε όχι αμετάκλητων[22].

IV. Ελεγκτικό Συνέδριο και ΕΣΔΑ

Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η ώσμωση Ελεγκτικού Συνεδρίου και έννομης τάξης της ΕΣΔΑ, η οποία βέβαια προβάλλει ως λιγότερο συγκρουσιακή συγκριτικά με την αναπτυσσόμενη με το Συμβούλιο της Επικρατείας και οπωσδήποτε θα πρέπει να χαρακτηρισθεί ως ευεργετική. Σε επίπεδο νέας νομοθεσίας, τουτέστιν στη νέα δικονομία[23] και τον νέο οργανικό νόμο[24] του Ελεγκτικού Συνεδρίου, επιδιώχθηκε η ενσωμάτωση των διαφορετικών εκφάνσεων της δίκαιης δίκης προκειμένου να υποβοηθηθεί το δικαιοδοτικό και ελεγκτικό έργο του Δικαστηρίου (ιδίως ένεκα του κύματος συνταξιοδοτικών αγωγών που γέννησε η οικονομική κρίση). Ιδιαίτερη σημασία απέκτησαν οι αρχές της δίκαιης ισορροπίας και της εύλογης διάρκειας (η τελευταία ενίοτε σε βάρος της αρχής της δημοσιότητας) ως εργαλεία ελέγχου. Ως προς την ουσία των υποθέσεων της αρμοδιότητάς του, το Δικαστήριο έχει εξοικειωθεί πλήρως με την εκδίκαση των καταλογιστικών και συνταξιοδοτικών διαφορών και υπό το πρίσμα του δικαιώματος στην περιουσία του άρθρου 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, διαπνεόμενο από την αντίληψη ότι ο δημοσιονομικώς υπεύθυνος δεν θα πρέπει να οδηγείται σε οικονομική εξουθένωση μη αναγκαία για την αποκατάσταση της τρωθείσας δημοσιονομικής νομιμότητας. Συναφώς, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει κρίνει ότι το καταλογιζόμενο σε υπάλληλο ποσό εξαιτίας του διορισμού του βάσει παραποιημένων δικαιολογητικών ελέγχεται ως προς τη συμβατότητα του προς τις αρχές της αναλογικότητας, της δίκαιης ισορροπίας και του κοινωνικού κράτους δικαίου καθώς και το περιουσιακό δικαίωμα, συνεκτιμωμένων των ειδικότερων δεδομένων της υπόθεσης[25]. Επί του συγγενούς δε ζητήματος του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, γίνεται νομολογιακά δεκτό ότι η ολοκληρωτική στέρηση της σύνταξης από υπάλληλο, του οποίου ο διορισμός ανακλήθηκε λόγω πλαστότητας του υποβληθέντος τίτλου σπουδών, αντίκειται στα άρθρα 2 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος καθώς και στο άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, η απονεμόμενη όμως στην περίπτωση αυτή σύνταξη πρέπει να κανονιστεί αναλόγως του τυπικού προσόντος που πράγματι ο υπάλληλος διέθετε κατά τον διορισμό του για λόγους ισότητας, αξιοκρατίας και διαφάνειας κατά την πρόσβαση στις

17. Άρθρο 105Α του ΚΔΔ.

18. Βλ. ΣτΕ Τμ. Β' 1992-1993/2016.

19. Άρθρο 69Α του π.δ. 18/1989.

20. Βλ. ΣτΕ Τμ. Β' 1992-1993/2016 και ΣτΕ Ολ. 2208/2020.

21. Βλ. ΣτΕ Τμ. Β' 636/2021.

22. Βλ. ΣτΕ Τμ. Β' 2165/2023.

23. Ν. 4700/2020.

24. Ν. 4820/2021.

25. Βλ. ΕλΣυν Ολ. 599/2021. Συναφής και η ΑΠ Ολ. (Ποιν.) 3/2019.

δημόσιες θέσεις[26]. Η εμφανής νομολογιακή αναβάθμιση των αρχών της αναλογικότητας και της δίκαιης ισορροπίας συμπορεύεται βέβαια σήμερα και με τη νομοθετική αποτύπωση των ευθυνών του υπολόγου[27].

V. Αποτίμηση και προοπτικές του διαλόγου εθνικής και υπερεθνικής Δικαιοσύνης

Ολοκληρώνοντας, η διαλεκτική σχέση μεταξύ του Δικαστηρίου του Στρασβούργου και της Ελληνικής Δικαιοσύνης, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, αποδεικνύεται πληθωρική και μπορεί να αποτελέσει ποιοτικό δείκτη της απονεμόμενης δικαιοσύνης. Δεν πρέπει βέβαια να παραγνωρίζεται η καίρια θέση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου στο σύστημα του κράτους δικαίου που καθιερώνει το ελληνικό Σύνταγμα αλλά και στην ελληνική ιστορία των θεσμών. Το Δικαστήριο επωμίζεται διαχρονικά ένα τμήμα της απονομής της Δικαιοσύνης με βαρύνουσα σημασία και κοινωνικό αντίκτυπο, επομένως είναι αναπόφευκτο να υποπέσει σε σφάλματα, χωρίς το γεγονός αυτό να απομειώνει τον θεσμικό του ρόλο. Παράλληλα, πρέπει να αναγνωρισθεί η επωφελής συμβολή του ΕΔΔΑ στο πεδίο της δικονομίας των διοικητικών διαφορών και εν τέλει στην απονομή της ουσιαστικής δικαιοσύνης. Διότι η δικονομία δεν είναι αυθύπαρκτη αλλά υπάρχει υπέρ της ουσίας των διαφορών, εξασφαλίζοντάς τους έναν καλό ρυθμό δικαστικής διεκπεραίωσης. Εστιάζοντας στο ΕΔΔΑ, πρέπει να επισημάνουμε τα εξής. Από τη θέση του κρίνοντος που δεν κρίνεται, σε ορισμένες περιπτώσεις[28] δικάζει ως υπεραναιρετικό δικαστήριο χωρίς τις δικονομικές δεσμεύσεις αναιρετικού δικαστηρίου, επιδεικνύοντας έναν ανώφελο δικαιωματοκρατικό ακτιβισμό, που θα μπορούσε να καταλήξει σε νεκρανάσταση και διαιώνιση υποθέσεων, των οποίων η ουσία εν τέλει δεν θα μεταβαλλόταν. Συστηματικά επίσης αδιαφορεί για τη δογματική συνέπεια και τις εθνικές ιδιαιτερότητες και ταξινομήσεις των εννοιών[29]. Στο περιβάλλον όμως του πολυεπίπεδου συνταγματισμού, ο εκατέρωθεν σεβασμός αποτελεί τον *sine qua non* όρο συνύπαρξης.

26. Βλ. ΕλΣυν Ολ. 1820/2021, Τμ. ΙΙ 1176/2018.

27. Βλ. Ι. ΣΑΡΜΑ, Η επιρροή της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στις αλλαγές που συντελέστηκαν πρόσφατα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2024, σ. 219 επ.

28. Με βάση το πραγματικό και τα τιθέμενα νομικά ζητήματα, τέτοια περίπτωση ενδεχομένως είναι και η υπόθεση *Τσιώλης κατά Ελλάδος*.

29. Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, η τάση αυτή του Δικαστηρίου του Στρασβούργου έχει γίνει ιδιαίτερα εμφανής στο πεδίο του *ne bis in idem*. Για την εξέλιξη της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με το *ne bis in idem*, βλ. Ι. ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΠΟΥΛΟ, Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις για την εφαρμογή του *ne bis in idem* στο πεδίο των φορολογικών παραβάσεων, σε https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/dimitrakopoulos.pdf (τελευταία πρόσβαση 27.10.2025). Βλ. και ΣτΕ Ολ. 359/2020.

(Προ)αποδεικτική ποινική διαδικασία και άρθρο 8 ΕΣΔΑ: Νεότερες νομολογιακές όψεις ενός ομόπνοου αξιακού συγκερασμού

*Κωνσταντία-Χριστίνα Λαχανά**

I. Προλεγόμενα

Η μελέτη εξετάζει τα όρια της επιτρεπόμενης (προ)ανακριτικής δράσης υπό το φως του άρθρου 8 ΕΣΔΑ όπως αυτά χαράσσονται -επιβεβαιωτικά σε σχέση με τις πάγιες παραδοχές του[1]- στις πρόσφατες δικαιοδοτικές κρίσεις του Δικαστηρίου του Στρασβούργου. Για τη διερεύνηση της συμβατότητας των εθνικών περιοριστικών μέτρων που λαμβάνονται (προ)αποδεικτικά από τις διωκτικές αρχές και τις μυστικές υπηρεσίες με τη διάταξη του άρθρου 8 της Σύμβασης σταχυολογήθηκαν, συγκεκριμένα, ως κατάλληλες για παρουσίαση οι εξής αποφάσεις: *Aytaj Ahmadova κατά Αζερμπαϊτζάν*, *BRD- Groupe Société Générale S.A. κατά Ρουμανίας* και *Denysyuk κ.α. κατά Ουκρανίας* σε συνδυασμό με την εμβριθούς ανάπτυξης κατά το σκεπτικό της απόφαση της 28ης Μαΐου 2024, *Pietrzak και Bychawska Siniarska κ.α. κατά Πολωνίας*.

Με περιγραφικό άξονα την κειμενική οργάνωση ανά στάδιο της ποινικής διαδικασίας επισημαίνονται τόσο το εύρος του θεμιτού νομιμοποιητικού πλαισίου για τη διενέργεια μυστικών (=επιχειρησιακών) ερευνητικών μέτρων σε προστάδια ποινικών ερευνών όσο και οι προϋποθέσεις επιτρεπτού της συγκέντρωσης των αποδείξεων στο πλαίσιο εκκρεμούς ανακριτικής διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένης της κατάσχεσης υπολογιστών και ηλεκτρονικά αποθηκευμένων στοιχείων, για τη δικαιολόγηση της επέμβασης στο δικαίωμα του άρθρου 8 ΕΣΔΑ ως «αναγκαίας σε μια δημοκρατική κοινωνία». Διευκρινίζεται, ακόμη, στο επόμενο της κατάσχεσης στάδιο, η θεμελίωση θετικής κατά το ίδιο άρθρο κρατικής υποχρέωσης, αφενός, για διερεύνηση καταγγελίας για εκφοβισμό από τις διωκτικές αρχές μέσω διαδικτυακής δημοσίευσης προσωπικών στοιχείων από ατομικό υπολογιστή ενόσω τούτος βρισκόταν στην κατοχή τους και αφετέρου για εντοπισμό των υπαίτιων της διαρροής. Η ανάλυση συνεκτιμά το συναφές ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο [Οδηγία (ΕΕ) 2016/680[2]], την αντίστοιχη ελληνική νομοθεσία ενσωμάτωσης (ν. 4624/2019[3]), αλλά και το νεότευκτο κανονιστικό πλέγμα για το επικοινωνιακό απόρρητο (ν. 5002/2022[4]), στις παρεχόμενες εγγυήσεις των οποίων επεκτείνονται συνολικά τα εξαγόμενα συμπεράσματα.

II. Επισκόπηση της στρασβουργιανής νομολογίας ειδικότερα

Σε ό,τι αφορά σε ποινικοδιαδικαστικά προστάδια, ξεχωρίζει η εμπεριστατωμένη ανάλυση της απόφασης *Pietrzak και Bychawska Siniarska κ.α. κατά Πολωνίας* της 28ης Αυγούστου 2024[5], στην οποία το ΕΔΔΑ κλήθηκε να αποφανθεί επί της συμβατότητας του γενικού, τριεπίπεδα διαρθρωμένου, νομοθετικού πλαισίου ρύθμισης της μυστικής παρακολούθησης στην Πολωνία με τις απαιτήσεις του άρθρου 8 ΕΣΔΑ. Διαγνώστηκε ευθέως έλλειμμα αναλογικότητας και στους τρεις άξονες της τυποποιημένης κεκαλυμμένης επιτήρησης, δηλ.: α) στον επιχειρησιακό (=λειτουργικό) έλεγχο από τις αρχές ασφαλείας και τις υπηρεσίες πληροφοριών (σκ. 192 επ., 246-247), β) στη γενικευμένη και αδιακρίτως εφαρμοζόμενη προληπτική διατήρηση των δεδομένων ηλεκτρονικών επικοινωνιών (σκ. 248 επ., 264) και γ) στο ειδικό καθεστώς μυστικής επόπτευσης του αντιτρομοκρατικού νόμου (σκ. 265 επ.,

---

* *Δ.Ν.*

1. Παράθεση της, σχετικής με το αντικείμενο της μελέτης, στρασβουργιανής νομολογίας, βλ. λ.χ. σε: Μ. ΚΑΡΑΒΙΑ, Άρθρο 8 - Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, σε: Λ.-Α. Σισιλιάνος (Διευθ. έκδοσης), Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, - Ερμηνεία κατ' άρθρο, 3η εκδ., 2025, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 451 επ., 479 επ., όπως επίσης και στην προηγούμενη μελέτη μου: Κ.-Χ. ΛΑΧΑΝΑ, Quod ab initio non valet, in tractu temporis non convalescit: Νομική θεμελίωση της ασυμβατότητας της Οδηγίας 2006/24/ΕΚ προς το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ με αναγωγή στα νομολογιακά προηγούμενα (stare decisis) του Δικαστηρίου του Στρασβούργου, ΠοινΔικ 12/2013, σ. 1137-1153.

2. Οδηγία (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης ή δίωξης ποινικών αδικημάτων ή της εκτέλεσης ποινικών κυρώσεων και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της απόφασης-πλαίσιο 2008/977/ΔΕΥ του Συμβουλίου, ΕΕ L 119, 4.5.2016, σ. 89-131.

3. Ν. 4624/2019, Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 137Α/ 29.8.2019, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

4. Ν. 5002/2022, Διαδικασία άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών, κυβερνοασφάλεια και προστασία προσωπικών δεδομένων πολιτών, ΦΕΚ 228Α'/ 9.12.2022, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

5. Αρ. 72038/17 και 25237/18, για την οποία βλ. και Χ. ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ, Παρατηρήσεις στην ΕΔΔΑ προσφ. 72038/17, 25237/18, απόφ. της 28.5.2024, υπόθ. Pietrzak και Bychawska-Siniarska κατά Πολωνίας - Οι κρατικές μυστικές παρακολουθήσεις στο ΕΔΔΑ, ΤΝΠ QUALEX, ΔιΜΕΕ 3/2024, σ. 478-481.

278). Στον πυρήνα της διαπιστωθείσας παραβίασης του άρθρου 8 ΕΣΔΑ εντοπίστηκαν οι εξής θεμελιώδεις ελλείψεις της πολωνικής νομοθεσίας: i) η απουσία ανεξάρτητου και αποτελεσματικού -δικαστικού ή άλλου εξωτερικού- ελέγχου κατά την έγκριση και εκτέλεση του μέτρου, ii) η έλλειψη κανονιστικής υποχρέωσης για θεμελίωση του μέτρου σε «εύλογες υπόνοιες» τέλεσης ή πρόθεσης τέλεσης αξιόποινης πράξης, σε συνδυασμό με την αδιαβάθμητη ως προς τη φύση και τη σοβαρότητα της τελευταίας δυνατότητα επιβολής του, iii) η μη πρόβλεψη της υποχρέωσης για μεταγενέστερη γνωστοποίηση στον θιγόμενο, και iv) η ανεπαρκής προστασία των επικοινωνιών που καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο, όπως των δικηγόρων και των δημοσιογράφων. Όλες οι παραπάνω ελλείψεις αδρανοποιούν, κατά το ΕΔΔΑ τις, αναγκαίες για την αποτροπή αυθαίρετης ή δυσανάλογης επέμβασης στην ιδιωτική ζωή, θεσμικές εγγυήσεις.

Σε παρόμοιες διαπιστώσεις -«ασυμφωνίας με τον νόμο» αυτήν τη φορά- κατέληξε το Δικαστήριο στην απόφαση *Denysyuk κ.α. κατά Ουκρανίας* της 13ης Φεβρουαρίου 2025[6] με αφορμή την προδικαστική (=προανακριτική) διενέργεια μυστικών ερευνητικών μέτρων ηλεκτρονικής επιτήρησης και τηλεφωνικών υποκλοπών από τις ουκρανικές διωκτικές αρχές. Θεμελιωτικά της καταστρατήγησης της διάταξης του άρθρου 8 ΕΣΔΑ υπήρξαν ιδίως τα εξής ευρήματα: i) η -συναχθείσα από τη μη κοινοποίηση των αποφάσεων έγκρισης των μέτρων τόσο στους αιτούντες όσο και στο ίδιο το Δικαστήριο- ανεπάρκεια πραγματικού και αυστηρού δικαστικού ελέγχου αναφορικά με τη νομιμότητα και αναγκαιότητα της λήψης τους, ii) η έλλειψη ειδικών εγγυήσεων διασφάλισης του δικηγορικού απορρήτου, όπως είναι η λεπτομερής κωδικοποίηση του τρόπου διακρίβωσης και χειρισμού εσφαλμένα υποκλαπεισών προνομιακών συνομιλιών δικηγόρων-πελατών ή η ανεξάρτητη εποπτική αρχή για την παρακολούθηση των εν λόγω επικοινωνιών, και iii) η -συνυφασμένη με την ενημέρωσή τους- μη παροχή αποτελεσματικού και προσβάσιμου στους υποβληθέντες σε μυστική παρακολούθηση ένδικου βοηθήματος συνδυαστικά με την απουσία ανεξάρτητου εποπτικού φορέα με ουσιαστικές, ελεγκτικές αρμοδιότητες (σκ. 135-138 και 148-151). Η σπουδαιότητα του τελευταίου ως ακρογωνιαίου λίθου για την εγγύηση της αποτροπής ενδεχόμενων καταχρήσεων ή αυθαιρεσιών εξαίρεται μετ' επιτάσεως στην απόφαση, η οποία, αφενός, αποσυνδέει τη μη μεταγενέστερη αποδεικτική αξιοποίηση του υποκλαπέντος υλικού από την υποχρέωση συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις του άρθρου 8 ΕΣΔΑ και, αφετέρου, εδραιώνει τους όρους ενισχυμένης θωράκισης της σχέσης δικηγόρου-πελάτη σε περιβάλλον προανακριτικής τρώσης του απορρήτου των ηλεκτρονικών επικοινωνιών.

Περνώντας στο στάδιο της κύριας ανάκρισης, με αφορμή εκκρεμή ποινική διαδικασία σε βάρος υπαλλήλων τραπεζικού ιδρύματος για συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση και τέλεση οικονομικών εγκλημάτων (απάτης, πλαστογραφίας, νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να επαναλάβει στην απόφαση *BRD- Groupe Société Générale S.A. κατά Ρουμανίας* της 18ης Μαρτίου 2025[7], τα κριτήρια που καθιστούν τα διερευνητικά μέτρα δικονομικού καταναγκασμού συμβατά με τη διάταξη του άρθρου 8 ΕΣΔΑ και «αναγκαία σε μία δημοκρατική κοινωνία»: θεμελίωση σε δικαστικό ένταλμα και εύλογες υπόνοιες ενοχής, περιορισμένο εύρος και διάρκεια, καθώς και εγγυήσεις ως προς τον τρόπο διεξαγωγής της έρευνας (σκ. 143). Στο ποινικώς ενδιαφέρον σκέλος της υπόθεσης, και σε εκ διαμέτρου αντίθετη εκτιμητική έκβαση σε σχέση με το διοικητικό, η απόφαση διαπίστωσε δυσανάλογη επέμβαση στο δικαίωμα της αιτούσας τράπεζας για σεβασμό της επαγγελματικής της έδρας και αλληλογραφίας, λόγω της κατάσχεσης ηλεκτρονικών υπολογιστών της και της πραγματοποίησης ψηφιακών ερευνών σε εκεί αποθηκευμένα δεδομένα, βάσει εισαγγελικής διάταξης μη υποκείμενης σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο (ούτε καν εκ των υστέρων, *ex post*). Πέρα από την ανυπαρξία λυσιτελούς και ανεξάρτητου ελεγκτικού μηχανισμού για την αξιολόγηση της *ad hoc* αναγκαιότητας και αναλογικότητας λήψης του μέτρου, η στοιχειοθέτηση της παραβίασης τεκμηριώθηκε και στην πολύχρονη εκκρεμότητα της ποινικής διαδικασίας, η οποία, κατά το ΕΔΔΑ, στέρησε την εταιρεία από τη δυνατότητα δραστικού ένδικου βοηθήματος, άρα από ουσιώδη δικονομικά αντίβαρα έναντι ενδεχόμενων καταχρήσεων ή αυθαιρεσιών (σκ. 147, 148).

Με την αρμόζουσα μεταχείριση των κατασχεθέντων αποδεικτικών στοιχείων (=ψηφιακών πειστηρίων) και το αυξημένο καθήκον επιμελούς φύλαξης που οφείλει να τους επιδαψιλεύεται ασχολήθηκε η απόφαση *Aytaj Ahmadova κατά Αζερμπαϊτζάν* της 13ης Μαρτίου 2025[8]. Στον πυρήνα της καταδικαστικής δικαιοδοτικής μομφής λόγω ελλείμματος συμβατικότητας κατ' άρθρο 8 ΕΣΔΑ βρέθηκε η πλήρης ολιγωρία των αζέρικων διωκτικών αρχών: i) να εγκύψουν στις επαναλαμβανόμενες, σοβαρές καταγγελίες της αιτούσας δημοσιογράφου-ακτιβίστριας περί διαδικτυακής ανάρτησης αδημοσίευτων ιδιωτικών φωτογραφιών της και βίντεο, αποθηκευμένων αποκλειστικά σε κατασχεθέντα και ουδέποτε επιστραφέντα Η/Υ, συνοδεία ύβρεων και απειλών εναντίον της, και ii) να μεριμνήσουν για τον εντοπισμό των υπαίτιων της διαρροής

6. Αρ. 22790/19, 23896/20 και 31352/20, για την οποία βλ. και Α. ΚΟΥΣΟΥΝΗ, Η εφαρμογή μέτρων μυστικής παρακολούθησης στο πλαίσιο της προστασίας του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ- Η από 13.2.2025 απόφαση του ΕΔΔΑ (Πέμπτο Τμήμα) Denysyuk κλπ. κατά Ουκρανίας, ΤΝΠ QUALEX, ΔιΜΕΕ 2/2025, σ. 224-234.

7. Αρ. 38798/13.

8. Αρ. 30551/18.

και την άσκηση τυχόν διώξεων. Με μία ίσως υποκρυπτόμενη ευμένεια προς το ακτιβιστικώς δράν, προς κέντρα λακτίζειν, οι Δικαστές του Στρασβούργου τόνισαν ότι συντρέχει θετική υποχρέωση του Κράτους για αποτελεσματική προστασία της πληροφοριακής ιδιωτικότητας μέσω ενδελεχούς εξέτασης των σχετικών καταγγελιών (αντί της τυπικής ή φορμαλιστικής απόρριψής τους), ιδίως όταν υφίστανται εύλογες ενδείξεις κρατικής εμπλοκής ή παράλειψης ως προς τη φύλαξη κατασχεθέντων αποδείξεων (σκ. 43 επ., ιδίως 46-48).

III. Αξιολόγηση του ευρωπαϊκού και ελληνικού θεσμικού εγγυητικού πλαισίου

Όπως λοιπόν γίνεται φανερό μέσα από τη μόλις περαιωθείσα συνοπτική καταγραφή των νεότερων νομολογιακών τάσεων του ΕΔΔΑ, σε μία περίοδο όπου η αξιακή ισορροπία ανάμεσα στο διωκτικό συμφέρον και στην πληροφοριακή ιδιωτικότητα ίσταται -*de jure* και *de facto*- επί ξυρού ακμής, ο θεματοφύλακας της ευρωπαϊκής προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καταφέρνει αδιάλειπτα να αναδεικνύει τις καίριες εκείνες για τη διατήρηση της ισορροπίας εγγυητικές παραμέτρους. Στο ερώτημα τί τέξεται η επιούσα για το ενωσιακό δίκαιο και την ελληνική νομοθεσία ενσωμάτωσης, δηλ. την Οδηγία 2016/680 και τον ν. 4624/2019, η απάντηση που οφείλεται είναι σύνθετη. Εκδιπλώνεται στους εξής άξονες στους οποίους περιγράφονται, σε επαναλαμβανόμενο μοτίβο όπως είδαμε στις σχολιασθείσες αποφάσεις, ορισμένα βασικά κριτήρια ελέγχου της συμβατικότητας των εθνικών περιοριστικών μέτρων με το άρθρο 8 ΕΣΔΑ: i) αυξημένη προστασία του επαγγελματικού απορρήτου, ii) προσβασιμότητα και δικαστικός έλεγχος της λήψης των μέτρων, iii) διαφάνεια στον τρόπο επιβολής τους και γνωστοποίησή τους στους θιγόμενους, και iv) ανεξάρτητη εποπτική αρχή με αποτελεσματικές ελεγκτικές αρμοδιότητες. Επί των κριτηρίων αυτών παρατηρητέα είναι τα ακόλουθα:

(i) Δικαιοκρατική υστέρηση εξακολουθεί να διαγιγνώσκεται, πρώτον, εξαιτίας της ελλειμματικής, ευρωενωσιακής κατοχύρωσης του επαγγελματικού απορρήτου, στα καλυπτόμενα από το οποίο δεδομένα και την αποτροπή της απώλειας της εμπιστευτικότητάς τους αφιερώθηκαν αρχικά μόλις δύο αναφορές στο Προοίμιο της Οδηγίας 2016/680 (στοιχ. 51, 61). Και τούτο παρά το γεγονός ότι ως προς το δημοσιογραφικό απόρρητο, το άρθρο 4 παρ. 7 του πρόσφατου ευρωπαϊκού Κανονισμού για την ελευθερία των μέσων ενημέρωσης[9] επέκτεινε ορθά τις εγγυήσεις της Οδηγίας 2016/680, ιδίως τα δικαιώματα ενημέρωσης και πρόσβασης του υποκειμένου των δεδομένων, σε μέτρα μυστικής παρακολούθησης των δημοσιογραφικού χαρακτήρα ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ανάπτυξης κατασκοπευτικού λογισμικού.

Δυστυχώς, αντίστοιχη πρόοδος δεν σημειώθηκε ως προς τη διασφάλιση της εμπιστευτικότητας των ηλεκτρονικών επικοινωνιών δικηγόρου-πελάτη, την οποία το Δικαστήριο του Στρασβούργου έχει προ ετών ανακηρύξει σε θεμέλιο όχι μόνο της μεταξύ τους σχέσης εμπιστοσύνης, αλλά και της δικαιωματικής, αναγκαίας σε μία δημοκρατική κοινωνία, δίκαιης δίκης, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 εδ. γ' της Σύμβασης[10]. Έτσι, οι ομοίου προσανατολισμού και εγγυητικού πνεύματος παραδοχές του ΔΕΕ δεν μετουσιώθηκαν ακόμη από τον ενωσιακό νομοθέτη -ως όφειλαν σε ένα διαρκώς ψηφιοποιημένο περιβάλλον απονομής της ποινικής δικαιοσύνης- στην καθιέρωση ελάχιστων κοινών προτύπων προστασίας του δικηγορικού απορρήτου στις διασυνοριακές ποινικές υποθέσεις εντός της Ένωσης. Αντ' αυτών, υφίστανται αποσπασματικές, αλυσιτελώς σχεδιασμένες προβλέψεις στην Ευρωπαϊκή Εντολή Έρευνας σε Ποινικές Υποθέσεις (Οδηγία 2014/41/ΕΕ, άρθρο 11 παρ. 1, ν.. 4489/2017[11]) και την Ευρωπαϊκή Εντολή Υποβολής Στοιχείων για Ηλεκτρονικά Αποδεικτικά Στοιχεία σε Ποινικές Υποθέσεις (Κανονισμός 2023/1543, άρθρο 5[12]), οι οποίες περισσότερο συσκοτίζουν παρά αναδεικνύουν τον «ιδιαίτερα ευαίσθητο» χαρακτήρα των επικοινωνιών δικηγόρου-πελάτη[13].

Στα καθ' ημάς, υιοθετώντας μια συνήθη στις ευρωπαϊ-

9. Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1083 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Απριλίου 2024, σχετικά με τη θέσπιση κοινού πλαισίου για τις υπηρεσίες μέσων ενημέρωσης στην εσωτερική αγορά και την τροποποίηση της οδηγίας 2010/13/ΕΕ (ευρωπαϊκός κανονισμός για την ελευθερία των μέσων ενημέρωσης), ΕΕ L, 2024/1083, 17.4.2024.

10. Πρβλ. ιδίως L. BACHMAIER-WINTER, A Plea for Common Standards on the Lawyer-Client Privilege in EU Cross-Border Criminal Proceedings in Light of Advancing Digitalisation, eucrim 3/2024, σ. 222-229, με παραπομπές.

11. Οδηγία 2014/41/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, περί της ευρωπαϊκής εντολής έρευνας σε ποινικές υποθέσεις, ΕΕ L 130, 1.5.2014, σ. 1-36, η οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τον ν. 4489/2017, ΦΕΚ 140Α'/ 21.9.2017. Βλ., αντί άλλων, σε *Α. Τζαννετή*, Η Ευρωπαϊκή Εντολή Έρευνας, ΠοινΧρον 2018, σ. 81-92.

12. Κανονισμός (ΕΕ) 2023/1543 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Ιουλίου 2023, σχετικά με τις ευρωπαϊκές εντολές υποβολής στοιχείων και τις ευρωπαϊκές εντολές διατήρησης στοιχείων για ηλεκτρονικά αποδεικτικά στοιχεία σε ποινικές διαδικασίες και για την εκτέλεση περιοριστικών της ελευθερίας ποινών κατόπιν ποινικών διαδικασιών, ΕΕ L 191, 28.7.2023, σ.118-180.

13. Βλ. αναλυτικά την κριτική της L. BACHMAIER-WINTER, όπ. Επίσης, I. ANAGNOSTOPOULOS, The Right of Access to a Lawyer in Europe: A Long Road Ahead?, EuCLR 2014, σ. 3-18 (13-15), Δ. ΦΙΝΟΚΑΛΙΩΤΗΣ, Παρατηρήσεις στην ΔΕΕ υπόθ. C-432/23, απόφ. της 26.9.2024 - Η προστασία του δικηγορικού απορρήτου υπό το Ενωσιακό Δίκαιο, ΤΝΠ QUALEX, ΔΕΕ, 11/2024, σ. 1109-1110.

κές δικαιοταξίες πρακτική νομοθετικής ένδειας ως προς τις περί ων ο λόγος εμπιστευτικές μορφές ηλεκτρονικής επικοινωνίας[14], η πρόσφατη μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου για την άρση του απορρήτου των επικοινωνιών για λόγους εθνικής ασφάλειας και διακρίβωσης ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων με τον ν. 5002/2022 δεν συνοδεύτηκε από ρητές, ενισχυμένες διασφαλίσεις. Τέτοιες θα μπορούσαν να είναι, λ.χ., ο εξαιρετικός χαρακτήρας της επιτρεπόμενης άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών, η ύπαρξη αξιόπιστων ενδείξεων για την εμπλοκή του δικηγόρου σε αυξημένης βαρύτητας έγκλημα, η προσφυγή στην υποκλοπή μόνο ως *ultimum refugium*, εάν δηλ. είναι το μόνο διαθέσιμο ανακριτικό μέσο και ο *ex post* ανεξάρτητος έλεγχος για την αποτροπή της τυχόν παράτυπης αποδεικτικής αξιοποίηση του συλλεχθέντος υλικού[15].

(ii, iii) Ατελώς κωδικοποιημένο, σε ευρωπαϊκό και δη σε εθνικό νομοθετικό επίπεδο (στα άρθρα 13 της Οδηγίας 2016/680 και 54 του ν. 4624/2019) θα πρέπει, δεύτερον, να θεωρείται το δικαίωμα του υποκειμένου των δεδομένων σε ενημέρωση, ενόψει και της επιφύλαξης υπέρ των εσωτερικών ποινικοδικονομικών διατάξεων για την κατάστρωσή του (άρθρα 18 και 59, αντίστοιχα[16]). Μολονότι η ενημέρωση πράγματι οριοθετείται στον πυρήνα της σημασιολογικά αποτρέποντας γενικόλογες πληροφοριακές διατυπώσεις, δεν εξασφαλίζεται έστω εκ των υστέρων δεσμευτικά, ούτε επιβάλλεται η άρση της προσωρινής της εγγυητικής αδρανοποίησης μετά την εξάλειψη του *ad hoc* υφιστάμενου κινδύνου για εν εξελίξει ποινική έρευνα, ο οποίος λειτούργησε ως νομιμοποιητικό θεμέλιο επιβολής του περιορισμού του υπό συζήτηση δικαιώματος. Μία δέσμευση που αντλείται άλλωστε ευθέως και από τη νομολογία του ΔΕΕ, στην οποία διαυγάζεται -ήδη από την *Tele2 Sverige AB*[17] και παραστατικότερα στην πρόσφατη *CG κ. Bezirkshauptmannschaft Landeck*, απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2024[18]-, η άρρηκτη συνύφανση της ενημέρωσης του υποκειμένου των δεδομένων με την άσκηση του δικαιώματός του για αποτελεσματική δικαστική προσφυγή σε περίπτωση παράνομης επεξεργασίας των στοιχείων του[19].

Η γλισχρότητα της παραπομπής στο εθνικό δίκαιο και η μέσω αυτής συρρίκνωση του προσφερόμενου επιπέδου προστασίας αποτυπώνεται ανάγλυφα στο παράδειγμα της τυποποίησης της υποχρέωσης για ενημέρωση του θιγόμενου από την άρση του απορρήτου της επικοινωνίας για λόγους εθνικής ασφάλειας στο άρθρο 4 παρ. 7 ν. 5002/2022. Η ορθά καυτηριασθείσα[20] εγγυητική ένδεια εδράζεται εν προκειμένω στη δυσανάλογα αυξημένη, τριετή διάρκεια που χωρίζει τη γνωστοποίηση από την παύση της εισαγγελικής διάταξης για την άρση, στη μη θέσπιση της υποχρέωσης για αιτιολόγηση όχι μόνο της απορριπτικής της γνωστοποίησης απόφασης, αλλά και της ίδιας της λήψης του περιοριστικού μέτρου, στην έλλειψη ανεξαρτησίας του τριμελούς οργάνου λήψης της απόφασης κ.λπ. Δικαιοκρατικά συνεπέστερη εναλλακτική προσφέρει εδώ η ενδιαφέρουσα επιστημονική πρόταση για υιοθέτηση του θεσμού του αυτεπάγγελτα διοριζόμενου συνηγόρου υπεράσπισης του θιγόμενου προσώπου[21].

Ανάλογος παρεμβατικός ακρωτηριασμός του ενωσιακού κειμένου από την ελληνική εναρμονιστική πρωτοβουλία παρατηρείται και στην εσφαλμένη μεταφορά της πρόβλεψης του άρθρου 17 της Οδηγίας 2016/680 περί έμμεσης άσκησης του δικαιώματος ενημέρωσης από την Αρχή για λογαριασμό του υποκειμένου των δεδομένων στο άρθρο 58 του ν. 4624/2019 ως δικαίωμα υποβολής

14. Βλ. ιδίως τις εισηγήσεις σε: L. BACHMAIER-WINTER / S. THAMAN / V. LYNN (eds), The Right to Counsel and the Protection of Attorney-Client Privilege in Criminal Proceedings. A Comparative View, Ius Comparatum, Global Studies in Comparative Law, 2025, Springer.

15. Βλ. εδώ ιδίως *Pietrzak*, όπ., σκ. 218 επ. με παραπομπές. Για το δικηγορικό απόρρητο, βλ. γενικά σε Α. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗ, Έρευνες και κατασχέσεις σε δικηγορικά γραφεία, ΠοινΧρον 1995, σ. 865 επ., Ε. ΣΥΜΕΩΝΙΔΟΥ-ΚΑΣΤΑΝΙΔΟΥ, Δικηγορικό απόρρητο και νομιμοποίηση παράνομων εσόδων, ΠοινΧρον 2006, σ. 289, αλλά και στο πρόσφατο ΣυμβΠλημΑθ 1966/2014, ΤΝΠ QUALEX, ΠοινΔικ 11/2014, σ. 929-930.

16. Κριτική παρουσίαση του άρθρου 18 της Οδηγίας, βλ. ιδίως σε V. FRANSSEN / M. CORHAY, Rights of the Data Subject in Criminal Investigations and Proceedings, σε: E. Kosta / F. Boehm (eds), The EU Law Enforcement Directive (LED)-A Commentary, 2024, OUP, σ. 321-330.

17. ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-203/15 και C-698/15, *Tele2 Sverige*, 21.12.2016, ECLI:EU:C:2016:970, σκ. 121.

18. ΔΕΕ C-548/21, *Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentative d'accès aux données personnelles stockées sur un téléphone portable)*, 04.10.2024, ECLI:EU:C:2024:830, σκ. 11 επ. (120), για την οποία βλ. λ.χ. σε: A. TAIMUR, Fortifying Privacy Within Policing and Law Enforcement Data Access Practices, European Data Protection Law Review, 2025, 11(1), σ. 109-115.

19. Για την εξέλιξη της στρασβουργιανής νομολογίας και την «πιθανή αντικατάσταση των δικαιωμάτων διαφάνειας από ένα σύστημα ανεξάρτητης εξωτερικής εποπτείας», βλ. σε D. DIMITROVA / P. DE HERT, Real Transparency and Real Oversight of Law Enforcement Data. The ECHR and the Lack of Accountability of Indirect Access Procedures, Utrecht Law Review, 21(1), σ. 49-69.

20. Από την ΕνΔΕ στις Παρατηρήσεις της επί του σχεδίου νόμου «Διαδικασία άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών, κυβερνοασφάλεια και προστασία των προσωπικών δεδομένων πολιτών», σ. 3.

21. Βλ. σχετ. σε Θ. ΔΑΛΑΚΟΥΡΑ, Η μορφή της ποινικής δίκης: Αξιακές αναφορές, όρια επεμβάσεων και υστερήσεις, ΠοινΧρον 2025, σ. 81 επ. και Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΑΚΗ, Η ειδική ανακριτική πράξη της άρσης του απορρήτου των επικοινωνιών ή των δεδομένων θέσης και κίνησης αυτών, ΤΝΠ QUALEX, ΠοινΔικ 11/2023, σ. 1198-1209 (1206).

καταγγελίας στην Αρχή. Στην αυτονόητα επιβεβλημένη διορθωτική μεταρρύθμιση της τελευταίας αυτής διάταξης οφείλει να συνεκτιμηθεί η αυθεντική νομολογιακή ερμηνεία της ενωσιακής ομόλογής της από το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου στην απόφαση *Ligue des droits humains* της 16ης Νοεμβρίου 2023[22].

(iv) Ολοκληρώνοντας, αντί επιλόγου, εκφράζεται η ευχή να αποκατασταθεί τάχιστα η συνταγματική νομιμότητα και συμβατικότητα σε έναν από τους πιο ευαίσθητους τομείς κρατικής δράσης για το δικαίωμα των άρθρων 9Α Σ, 8 ΧΘΔΕΕ και 8 ΕΣΔΑ και να του προσφερθεί η σφαιρική κανονιστική εξασφάλιση που του αρμόζει. Ο λόγος για την-πολλάκις στηλιτευθείσα[23]- μη υποβολή ευρύτατων κατηγοριών επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων από τις ελληνικές αστυνομικές, δικαστικές αρχές και τις μυστικές υπηρεσίες σε ανεξάρτητο θεσμικό έλεγχο της νομιμότητας και αναγκαιότητάς τους, ενόψει της τυποποιημένης στο άρθρο 10 παρ. 5 ν. 4624/2019 απενεργοποίησης της ελεγκτικής αρμοδιότητας της Αρχής Προστασίας Δεδομένων. Για τις ενεργούμενες υπό τη δικαιοδοτική τους αρμοδιότητα διωκτικές αρχές είναι σαφές πως οφείλει να θεσμοθετηθεί ανεξάρτητος εποπτικός φορέας εντός του δικαστικού σώματος με αποφασιστικές εξουσίες έρευνας, επιβολής διορθωτικών μέτρων και αναδρομικού έστω ελέγχου της νομιμότητας της επεξεργασίας. Το ίδιο και για τις διαβαθμισμένες πληροφορίες που εμπίπτουν στη σφαίρα δράσης της ΕΥΠ και εξυπηρετούν την προάσπιση της εθνικής ασφάλειας, εάν ερμηνευθεί ως ηθελημένα αποβολιμαία εδώ η κατάργηση της ελεγκτικής δικαιοδοσίας της Αρχής. Αντί οι αρμόδιοι να κορυβαντιούν για το επίπεδο της κατοχύρωσης των θεμελιωδών ελευθεριών στη χώρα μας, ας ενωτιστούν καλύτερα από τις ευρωπαϊκές νομολογιακές κατευθύνσεις μέσω των οποίων εξασφαλίζεται πράγματι η ισόρροπη σύμπλευση των αξιών της ποινικής δίκης με τα θωρακισμένα, υπό το άρθρο 8 ΕΣΔΑ, έννομα συμφέροντα των πολιτών.

22. ΔΕΕ C-333/22, *Ligue des droits humains (Vérification du traitement des données par l'autorité de contrôle)*, 16.11.2023, ECLI:EU:C:2023:874, σκ. 56 επ. Βλ. και ΓνωμΑΠΔΠΧ 1/2020, σ. 23.

23. Βλ. λ.χ., αντί άλλων, στις ΓνωμΑΠΔΠΧ 1/2020, σ. 10 και ΓνωμΑΠΔΠΧ 5/2022, σ. 11-12 και στη διατριβή μου για το προϊσχύον όμως καθεστώς, Κ.-Χ. ΛΑΧΑΝΑ, Η κατά το ελληνικό δίκαιο ποινική προστασία των προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις: Προκλήσεις και προοπτικές, 2017, σ. 258 επ.

Η προστασία της προσωπικότητας των δημόσιων πολιτικών προσώπων από τη ραδιοτηλεοπτική δραστηριότητα: Από τη νομολογία του ΕΔΔΑ στην ΕΣΡ 5/2025

*Αγγελίνα Βλάχου**

I. Εισαγωγή

Το υπό εξέταση ζήτημα έχει απασχολήσει διαχρονικά τη νομολογία του ΕΔΔΑ, εντασσόμενο στη γενικότερη θεματική της προστασίας της προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής των δημοσίων προσώπων, αλλά επανήλθε στην επικαιρότητα σε εθνικό επίπεδο με την υπ' αριθμόν 5/2025 απόφαση του ΕΣΡ, που αφορούσε στην προσβολή της προσωπικότητας πολιτικού προσώπου από το ενημερωτικό πρόγραμμα σταθμού εθνικής εμβέλειας. Με κεντρικό άξονα την απόφαση του ΕΣΡ, η εισήγηση θα επικεντρωθεί στην προστασία της προσωπικότητας και όχι τόσο της ιδιωτικότητας, των δημόσιων πολιτικών προσώπων, ενώ παράλληλα το ενδιαφέρον μελέτης θα εστιαστεί στις προσβολές που προκαλούνται από τη μετάδοση ενημερωτικών προγραμμάτων (δελτία ειδήσεων, ενημερωτικές εκπομπές), στα οποία εμφανίζεται έντονο το στοιχείο του συμφέροντος ενημέρωσης του κοινού για τα θέματα δημοσίου ενδιαφέροντος, δηλαδή τα θέματα που ενδιαφέρουν το κοινό και επιθυμεί να ενημερωθεί για αυτά. Στόχος της εισήγησης είναι να υπογραμμιστεί η υιοθέτηση από μεριάς της Α.Α. των εργαλείων που έχει εισάγει με τη νομολογία του το ΕΔΔΑ, προκειμένου να διενεργήσει τις σταθμίσεις ανάμεσα στα εκατέρωθεν αντιτιθέμενα δικαιώματα, προκειμένου να επιτευχθεί η βέλτιστη κατά το δυνατόν πρακτική εναρμόνισή τους.

II. Το καθήκον της «υπεύθυνης δημοσιογραφίας» σύμφωνα με τη διάταξη του άρ. 10 ΕΣΔΑ

Εισαγωγικά, είναι γνωστό πως στο προστατευτικό πλέγμα της διάταξης του άρ. 10 ΕΣΔΑ υπάγεται η ελευθερία του Τύπου, τον οποίο το Δικαστήριο έχει αναγορεύσει με πάγια νομολογία του σε «*δημόσιο φύλακα - public watchdog*»[1] σε μία δημοκρατική κοινωνία, καθώς έχει την αποστολή να μεταδίδει πληροφορίες και ιδέες σχετικά με ζητήματα δημοσίου συμφέροντος και να συμβάλλει κατά τον τρόπο αυτό στον δημόσιο διάλογο και την πολιτική διαδικασία εντός ενός κράτους Δικαίου[2]. Η ελευθερία του Τύπου θεωρείται θεμελιώδης για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος της έκφρασης, δεδομένου ότι το κοινό έχει το δικαίωμα να λαμβάνει τις πληροφορίες επί αυτών των ζητημάτων που το ενδιαφέρουν[3]. Η ελευθερία αυτή ασκείται και από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, στα οποία κατ' εξοχήν εντάσσεται η τηλεόραση, ενώ περαιτέρω το Δικαστήριο έχει κρίνει πως προστατεύονται εξίσου το περιεχόμενο των ιδεών και των απόψεων που μεταδίδονται, το μέσο διά του οποίου μεταδίδονται και τέλος, οι δημοσιογραφικές πηγές στη βάση των οποίων δομούνται τα δημοσιογραφικά ρεπορτάζ[4].

Η ελευθερία αυτή όμως δεν είναι απεριόριστη: Το ΕΔΔΑ έχει εισάγει ένα φάσμα εγγυήσεων που συναπαρτίζουν το καθήκον της «*υπεύθυνης δημοσιογραφίας*», σύμφωνα με το οποίο η δημοσιογραφική ελευθερία προστατεύεται υπό την επιφύλαξη ότι οι δημοσιογράφοι ενεργούν με καλή πίστη, επί ακριβούς πραγματικής βάσης, ώστε να παρέχουν πράγματι αξιόπιστη και ακριβή πληροφόρηση και με σεβασμό των θεσπισμένων κανόνων της δημοσιογραφικής δεοντολογίας[5]. Αρχικά, το κριτήριο της «*καλής πίστης*» αναγνωρίζει στην ουσία ένα περιθώριο λάθους στον δημοσιογράφο («*breathing space for error*»), μόνον εάν και εφόσον ο δημοσιογράφος κατέβαλε εύ-

* *Δ.Ν., Νομική Σχολή ΑΠΘ, Δικηγόρος*

1. Ι. ΣΑΡΜΑΣ / Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ / Χ. ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ, ΕΣΔΑ- Κατ' άρθρον ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2021, σ. 567.

2. Βλ. Λ.-Α. ΣΙΣΙΛΙΑΝΟ, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου- Ερμηνεία κατ' άρθρο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, Β' έκδοση 2017, σ. 479-481, και βλ. ενδ. ΕΔΔΑ 26.11.1991 *Observer and Guardian κ. Ηνωμένου Βασιλείου*, παρ. 59 (άρ. προσφ. 13585/88), 27.3.1996 *Goodwin κ. Ηνωμένου Βασιλείου*, παρ. 39 (αρ. προσφ. 17488/90), 7.2.2012 *Axel Springer AG κ. Γερμανίας*, παρ. 78-81 (αρ. προσφ. 39954/2008).

3. Βλ. Κ. ΣΤΡΑΤΗΛΑΤΗ, Η ανεκπλήρωτη συνταγματική επιταγή για αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, Ινστιτούτο «Νίκος Πουλαντζάς», Σειρά: Θεσμοί- Δημοκρατία- Πολιτική, 7/12/2020, διαθέσιμο σε: www.poulantzas.gr, σ. 9, Ι. ΣΑΡΜΑΣ κ.α., ΕΣΔΑ..., ό.π. σ. 567, όπου παρατίθεται νομολογία του ΕΔΔΑ, με την οποία κρίθηκε πως η προστασία που παρέχει το άρ. 10 ΕΣΔΑ δεν περιορίζεται σε συγκεκριμένους τύπους πληροφοριών ή ιδεών (*stricto sensu* πολιτικό λόγο), αλλά επεκτείνεται και σε άλλα θέματα δημοσίου ενδιαφέροντος.

4. Βλ. ΕΔΔΑ *Sunday Times κ. Ηνωμένου Βασιλείου*, 26.11.1991, παρ. 50 (αρ. προσφ. 13166/87).

5. Βλ. Κ. ΣΤΡΑΤΗΛΑΤΗ, Η ανεκπλήρωτη συνταγματική επιταγή, ό.π. σ. 9-11, Χ. ΒΡΕΤΤΟΥ, Η αιχμηρή κριτική ως συνταγματικό δικαίωμα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2014, σ. 187 επ., Ι. ΣΑΡΜΑΣ κ.α., ΕΣΔΑ..., ό.π. σ. 628-629, ΕΔΔΑ *Axel Springer κ. Γερμανίας*, ό.π.

λογες προσπάθειες για εξακρίβωση της αλήθειας, αλλά στη συνέχεια το γεγονός αποδείχθηκε αναληθές χωρίς ευθύνη του[6].

Όσον αφορά στην ακριβή πραγματική βάση, το ΕΔΔΑ διακρίνει παγίως τα γεγονότα από τις αξιολογικές κρίσεις που εκφέρονται, με βάση τη δυνατότητα απόδειξής τους[7]. Γεγονός ή πληροφορία, αποτελεί κάθε αντικείμενο γνώσεως, που είναι επιδεκτικό απόδειξης της ακρίβειάς του. Οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να είναι ακριβείς και πλήρης, και να μεταδίδονται κατόπιν διασταύρωσης της αλήθειάς τους, κάτι το οποίο συνιστά υποχρέωση του δημοσιογράφου[8]. Αξιολογική κρίση αποτελεί κάθε χαρακτηρισμός ο οποίος εκφέρεται ως γνώμη, δηλαδή ως προσωπική τοποθέτηση με υποκειμενικό χαρακτήρα, η οποία εκ της φύσεως της δεν επιδέχεται απόδειξης σε αντίθεση με τα γεγονότα[9]. Κατά το ΕΔΔΑ, το άρ. 10 ΕΣΔΑ περιλαμβάνει στο προστατευτικό του πλέγμα γεγονότα και αξιολογικές κρίσεις εξίσου, εφόσον οι τελευταίες πληρούν σωρευτικά δύο κριτήρια: Πρώτον, βασίζονται σε πραγματικά περιστατικά και αληθή γεγονότα και δεύτερον η κριτική που ασκείται μέσω αυτών δεν θα πρέπει να συνιστά προσωπική επίθεση, η οποία να υπερακοντίζει τον σκοπό της ενημέρωσης ή να αποσκοπεί σε προσωπική επιτίμηση[10].

Εάν οι προϋποθέσεις αυτές δεν πληρούνται, ο λόγος που εκφέρεται δεν καλύπτεται από την προστασία της ελευθερίας της έκφρασης και του δικαιώματος πληροφόρησης, διότι μία πληροφορία έωλη δεν ενδείκνυται να παρουσιάζεται ως ενημέρωση. Στο ίδιο πλαίσιο γίνεται δεκτό πως μία πληροφορία που δεν είναι αληθής, ακριβής και πλήρης, δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια που θέτει η αρχή της αντικειμενικότητας κατά την ενημέρωση και ως εκ τούτου δεν είναι άξια προστασίας και μεταδόσεως[11].

III. Η προστασία της προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής (άρ. 8 ΕΣΔΑ) ως όριο στη δημοσιογραφική ελευθερία

Όριο στη δημοσιογραφική ελευθερία αποτελεί και η προστασία των δικαιωμάτων των τρίτων, με αποτέλεσμα να προστίθεται στα ανωτέρω η ειδικότερη υποχρέωση της αξιοπρεπούς μεταχείρισης των αναφερόμενων στα δημοσιογραφικά ρεπορτάζ προσώπων. Εδώ διαμορφώνεται το υπό εξέταση σταθμιστικό πεδίο: Η δημοσιογραφική ελευθερία και το δικαίωμα πληροφόρησης, συχνά συγκρούονται με την προστασία της προσωπικότητας και της ιδιωτικής ζωής των αναφερόμενων προσώπων (άρ. 8 ΕΣΔΑ)[12]. Με την προσωπικότητα προστατεύονται η σωματική, ψυχική, πνευματική, ηθική και κοινωνική υπόσταση του ατόμου, ενώ η τιμή συνιστά ειδικότερη έκφανσή της, αναγνωριζόμενη ως το ηθικό και κοινωνικό αγαθό που αποδίδεται στον άνθρωπο από την κοινωνία[13].

Για τη στάθμιση ανάμεσα στα δύο αυτά μεγέθη, το ΕΔΔΑ έχει αναδείξει τα εξής κριτήρια: Κατά πρώτον, θα πρέπει σωρευτικά να διενεργείται εκτίμηση του είδους της προσβολής, των συνεπειών που είχε η προσβολή αυτή για τον θιγέντα, αλλά και του μέσου διά του οποίου η προσβολή συντελέστηκε (λ.χ. τηλεοπτικός σταθμός με μεγάλη ακροαματικότητα). Επιπλέον, θα πρέπει να αξιολογηθεί ο βαθμός που η διατύπωση δυσμενούς γνώμης συνέβαλε στη διαμόρφωση αρνητικής άποψης του κοινού σε βάρος του αναφερόμενου προσώπου, λόγω του ρόλου και της μεγάλης επιδραστικότητας των ΜΜΕ[14].

Όσον αφορά στην ειδική περίπτωση των πολιτικών προσώπων, το ζήτημα εμφανίζεται περισσότερο σύνθετο. Τα πολιτικά πρόσωπα είναι δημόσια πρόσωπα απόλυτης επικαιρότητας[15], δηλαδή ενδιαφέρουν σε μεγάλο βαθμό

6. Βλ. ΕΔΔΑ *Aquilina κ.α. κ. Μάλτας*, 14.6.2011, παρ. 35-36 (αρ. προσφ. 28040/08).

7. Βλ. Ι. ΣΑΡΜΑ, Η δίκαιη ισορροπία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σ. 215 επ.

8. Βλ. ΕΔΔΑ 14.2.2008 *Rumyana Ivanova κ. Βουλγαρίας*, παρ. 64-65 (αρ. προσφ. 36207/03).

9. Βλ. ΕΔΔΑ *Alex Springer*.., ό.π., παρ. 93, Ι. ΣΑΡΜΑ, ΕΣΔΑ.., ό.π. σ. 628, υποσημ. 432, όπου αναφέρεται πως αντίστοιχα ευρήματα στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων εντοπίζονται ενδεικτικά στις ΑΠ 471/2013 και ΕφΑθ 1396/2018, στη βάση της συναλλακτικής υποχρέωσης του Τύπου για σεβασμό του καθήκοντος αλήθειας.

10. Βλ. ΕΔΔΑ 8.7.1986, *Lingens κ. Αυστρίας*, παρ. 36-37 (άρ. προσφ. 9815/82), 5.7.2007, *Λιοναράκης κ. Ελλάδας*, παρ. 43-46 (άρ. προσφ. 1131/05), 14.6.2018, *Rungainis κ. Λετονίας*, παρ. 51-54 (άρ. προσφ. 40597/08).

11. Βλ. Ι. ΚΑΡΑΚΩΣΤΑ, Το δίκαιο των ΜΜΕ, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σ. 179, όπου ο συγγραφέας εντάσσει τα υπό εξέταση καθήκοντα στην κατηγορία των «*συναλλακτικών υποχρεώσεων των ΜΜΕ*», Β. ΣΩΤΗΡΟΠΟΥΛΟΣ, Η μετάδοση ανακριβών γεγονότων από τους ραδιοτηλεοπτικούς σταθμούς στη νομολογία του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, ΔΙΤΕ, τ. 1/2008, σ. 44-50.

12. Βλ. Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟ, Ιδιωτικότητα και δημοσιοποίηση - Επίκαιρες παρατηρήσεις για τα όρια των δημοσιογραφικών αποκαλύψεων, ΔΙΤΕ, τ. 1/2005, σ. 14-23, Θ. ΜΕΛΦΟΣ, Ελευθερία πληροφόρησης του δημοσιογράφου και προστασία της προσωπικότητας, ΔτΑ, τ. 2/1999, σ. 337.

13. Βλ. Π. ΒΟΓΙΑΤΖΗΣ, Η ελευθερία του τύπου και η προστασία της τιμής και της υπόληψης στην ελληνική έννομη τάξη αντιμέτωπη με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΝοΒ, τ. 57/2009, σ. 293 επ., Ο. ΓΑΡΟΥΦΑΛΙΑ, Τα όρια παρέμβασης στην ελευθερία της έκφρασης υπό το πρίσμα εφαρμογής των κριτηρίων της νομολογίας του ΕΔΔΑ, ΔΙΤΕ, τ. 3/2020, σ. 461 επ.

14. Βλ. ΕΔΔΑ 10.12.2007, *Stoll κ. Ελβετίας* (άρ. προσφ. 69698/01).

15. Βλ. Ε. ΑΛΑΦΡΑΓΚΗ, Σύγκρουση του δικαιώματος στην προσωπικότητα με το ηθικό δικαίωμα του δημιουργού έργου πνευματικής ιδιοκτησίας, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σ.

το κοινό λόγω της εξέχουσας θέσης που κατέχουν στον δημόσιο βίο[16]. Ως εκ τούτου, τα όρια της κριτικής σε αυτούς, και των επεμβάσεων που θα πρέπει να δέχονται στην προσωπική τους σφαίρα, είναι ευρύτερα από των υπόλοιπων προσώπων[17], με αποτέλεσμα το ΕΔΔΑ να έχει κρίνει πως είναι θεμιτή η άσκηση δριμείας κριτικής σε αυτά, η χρήση καυστικής γλώσσας ή σαρκασμού. Σε σύνδεση, εντούτοις, με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω, και σε αυτή την κατηγορία προσώπων θα πρέπει οι πληροφορίες στις οποίες βασίστηκε η κριτική να είναι αληθείς και διασταυρωμένες, και ο εκφερόμενος λόγος δεν θα πρέπει να είναι εξυβριστικός, εκπορευόμενος από εμπάθεια ή με εμμονικό σκοπό μείωσης του αναφερόμενου προσώπου στο κοινό.

IV. Η εφαρμογή των κριτηρίων του ΕΔΔΑ από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης στην υπ' αριθμόν 5/2025 απόφασή του

Στο πλαίσιο αυτό το ενδιαφέρον μελέτης εστιάζει στην απόφαση 5/2025 του ΕΣΡ, η οποία αφορούσε σε συνεχή ρεπορτάζ ενημερωτικού προγράμματος μεγάλου τηλεοπτικού σταθμού εθνικής εμβέλειας. Τα ρεπορτάζ αυτά αναφέρονταν σε πολιτικό προσώπου, εξ αιτίας της ενδεχόμενης εμπλοκής του στο σκάνδαλο των υποκλοπών συνομιλιών διαφόρων προσώπων. Στην περίπτωση αυτή, ο σταθμός ασχολήθηκε επανειλημμένα με το συγκεκριμένο πρόσωπο, καθώς στην υπόθεση εξετάστηκαν αποσπάσματα εκπομπών και δελτίων από 17/10/2023 έως και 12/9/2024. Ενδεικτικά αναφέρεται πως σε αυτά το πολιτικό πρόσωπο αναφέρθηκε ως «*αρχικοριός της Κυβέρνησης*», αναφέρθηκε με βεβαιότητα ότι συνδέθηκε με τις παρακολουθήσεις μέσω του λογισμικού PREDATOR ως αποστολέας των «*μολυνσμένων sms*», αναφέρθηκε πως το πρόσωπο «*απομακρύνθηκε*» από τη θέση του ως Γενικού Γραμματέα του Πρωθυπουργού λόγω του σκανδάλου και προβλήθηκαν φωτογραφίες από δημοσιεύματα εφημερίδων με τη φωτογραφία του.

Το πολιτικό πρόσωπο απέστειλε συνολικά περίπου 10 εξώδικες διαμαρτυρίες σε σταθμό και ΕΣΡ, ζητώντας την αποκατάσταση της προσβολής της προσωπικότητάς του, που συντελέστηκε από μετάδοση αβάσιμων πληροφοριών. Ο σταθμός απάντησε σε δύο μόνο από αυτές τις εξωδίκους, ισχυριζόμενος πως «*το σκάνδαλο των υποκλοπών είναι βαρύνουσας σημασίας, πως η ενημέρωση της κοινής γνώμης για το θέμα αυτό αφορά στον πυρήνα του δημοκρατικού πολιτεύματος και πως τα ρεπορτάζ είχαν νόμιμη βάση καθώς η αποπομπή του από τη θέση του Γενικού Γραμματέα αποτέλεσε άμεση θεσμική αντίδραση της Κυβέρνησης λόγω της σύνδεσής του με την υπόθεση και λόγω της θέσης του και των αρμοδιοτήτων που του είχαν ανατεθεί*». Τέλος, την 25/7/2024 ολοκληρώθηκε η προκαταρκτική εξέταση του Αντιεισαγγελέα του ΑΠ, στο πόρισμα της οποίας αναφερόταν πως δεν προέκυψε κάποια ένδειξη ή κατηγορία σε βάρος του συγκεκριμένου προσώπου, ενώ ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά άλλων προσώπων.

Το ΕΣΡ στη σχετική απόφασή του, έκανε μνεία όλων ανεξαιρέτως των προαναφερθέντων κριτηρίων του ΕΔΔΑ, παραπέμποντας σε σχετική νομολογία του Δικαστηρίου αλλά και σε αποφάσεις εθνικών μας Δικαστηρίων, που έχουν υιοθετήσει τα σταθμιστικά εργαλεία του ΕΔΔΑ. Συγκεκριμένα, η Αρχή απομόνωσε χαρακτηρισμούς που είχαν προσβλητικό περιεχόμενο (βλ. αρχικοριός), κρίνοντας ταυτόχρονα πως με αυτό τον τρόπο παρουσίασης δεν καταλειπόταν αμφιβολία στον μέσο τηλεθεατή περί της ευθείας εμπλοκής του προσώπου στο σκάνδαλο. Σε αυτό το σημείο, η Αρχή φάνηκε να αξιολογεί τον βαθμό δυσμενούς επηρεασμού της κοινής γνώμης σε βάρος του αναφερόμενου προσώπου.

Σε δεύτερο επίπεδο, συνεκτίμησε πως δεν παρουσιάστηκαν από τον σταθμό στοιχεία που να επιβεβαίωναν την αλήθεια των ισχυρισμών. Ελέγχοντας εάν και κατά πόσο υφίστατο επαρκής πραγματική βάση για τη διατύπωση των αξιολογικών κρίσεων που συνόδευσαν τα επίμαχα ρεπορτάζ. Περαιτέρω, η Αρχή υπογράμμισε πως το αναφερόμενο πρόσωπο θα έπρεπε να επιδείξει μεγαλύτερη ανοχή στην κριτική, λόγω της ιδιότητάς του ως δημόσιο πολιτικό πρόσωπο, αλλά έκρινε πως η αδικαιολόγητη και ατεκμηρίωτη προσβολή της προσωπικότητάς του ξεπέρασε τα θεμιτά όρια που επιτάσσει η ελευθερία της έκφρασης. Τέλος, στην απόφαση έγινε ρητή μνεία σε νομολογία του ΕΔΔΑ, σύμφωνα με την οποία η διατύπωση από τους δημοσιογράφους επιφυλάξεων, με εκφράσεις όπως «*είναι πιθανόν, ενδέχεται*», δεν τους απαλλάσσει από το καθήκον προηγούμενης διασταύρωσης της είδησης, ειδικά από τη στιγμή που το ρεπορτάζ μεταδίδεται τελικά στον τηλεθεατή.

Η Αρχή εν κατακλείδι έκρινε πως ο σταθμός παραβίασε τις διατάξεις της ραδιοτηλεοπτικής νομοθεσίας περί υποχρέωσης σεβασμού της προσωπικότητας αναφερόμενου σε εκπομπές προσώπου, για 7 από τα 13 καταγγελλόμενα περιστατικά, ενώ για τα υπόλοιπα ο σταθμός απαλλάχθηκε, καθώς κρίθηκε πως από τον τρόπο μετάδοσης της εί-

295-297, όπου ο όρος αντιπαρατίθεται σ' αυτόν των προσώπων σχετικής επικαιρότητας, των προσώπων δηλαδή που ενδιαφέρουν λόγω ενός μεμονωμένου, εξαιρετικού ή έκτακτου γεγονότος το κοινό.

16. Βλ. Β. ΜΑΛΛΙΟ, Σημ. στην απόφαση ΕΣΡ 152/2011 (Ελευθερία της έκφρασης - Η αυξημένη προστασία του πολιτικού λόγου και της σάτιρας στην ευρωπαϊκή και ελληνική νομολογία), ΔΙΤΕ, τ. 2/2011, σ. 272-275, Α. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, Φυσικά πρόσωπα και προσωπικότητα στον Αστικό Κώδικα, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 326-329.

17. Βλ. ΕΔΔΑ 24.11.2005 *Tourancheau and July κ. Γαλλίας* (αρ. προσφ. 53886/00), 16.10.2012, *Smolortz κ. Πολωνίας* (άρ. προσφ. 17446/07), 18.6.2008, *Kulis κ. Πολωνίας* (αρ. προσφ. 15601/2002).

δησης στις περιπτώσεις αυτές «*δεν διατυπώθηκε με τρόπο θετικό, χωρίς να καταλείπεται καμία αμφιβολία δηλαδή, ότι ο καταγγέλων σχετίζεται πράγματι με τις εταιρείες παρακολούθησης*». Στον σταθμό επιβλήθηκε συνολικά το πρόστιμο των 90.000 ευρώ.

V. Συμπερασματικές αξιολογήσεις

Φτάνοντας στο τέλος, θα είχε ενδιαφέρον να γίνουν οι εξής σκέψεις. Κατά πρώτον, παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον ότι το ΕΣΡ δεν επέβαλε το πρόστιμο με βάση τις διατάξεις για την αντικειμενική ενημέρωση (άρ. 5 π.δ. 77.2003), αλλά με βάση τις διατάξεις για την προστασία της προσωπικότητας. Αυτό αποτελεί τη μεγαλύτερη απόδειξη της επίδρασης της νομολογίας του ΕΔΔΑ στη νομολογία του ΕΣΡ, καθώς έκρινε την τήρηση των καθηκόντων της υπεύθυνης δημοσιογραφίας (αλήθεια, ακρίβεια, διασταύρωση, καλή πίστη), διενεργώντας τον έλεγχο της βασιμότητας των γεγονότων, που οδήγησαν στη διατύπωση των αξιολογικών κρίσεων. Αυτό ίσως να απαντά στην κριτική που δέχθηκε η απόφαση, ως προς το γεγονός ότι μπήκε στην ουσία μιας υπόθεσης που δεν έχει κριθεί από τον φυσικό δικαστή και συγκεκριμένα από τον ποινικό δικαστή εν προκειμένω ως προς την ποινική ευθύνη του προσώπου. Δεν έγινε κρίση δηλαδή ως προς το εάν είναι αθώο ή ένοχο το αναφερόμενο πρόσωπο για την πράξη που αποτέλεσε το ζήτημα δικαιολογημένου ενδιαφέροντος, αλλά για το εάν ο σταθμός κατάφερε να υποστηρίξει τη βασιμότητα όλων των σχετικών ρεπορτάζ που επί μακρόν μετέδωσε.

Η απόφαση επικρίθηκε και ως προς το σκέλος ότι με τον ενδελεχή έλεγχο αλήθειας και ακρίβειας που διενήργησε, ουσιαστικά οδηγεί σε «φίμωση» τους δημοσιογράφους, οι οποίοι δεν δύνανται να αποδίδουν ολόκληρη την τεκμηρίωση πολυσέλιδων κειμένων για απόδειξη της αλήθειας των ρεπορτάζ τους, στον περιορισμένο χρόνο που διαθέτουν. Δεδομένου ότι υπάρχει μεγάλη πιθανότητα η απόφαση να προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, θα έχει ενδιαφέρον να αναμένουμε τη στάση του Δικαστηρίου αναφορικά με την εξειδίκευση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το καθήκον υπεύθυνης δημοσιογραφίας, τον τρόπο που οι σταθμοί μπορούν να ανταποκρίνονται καλύτερα στον ρόλο τους ως δημοσίων φυλάκων χωρίς να προσβάλλουν δικαιώματα τρίτων και στον τρόπο που τα χρήσιμα μαθήματα από τη νομολογία του ΕΔΔΑ μπορούν να πάνε ένα βήμα παρακάτω τη νομολογία των εθνικών μας Δικαστηρίων και των δικαιοδοτικών (ή οιονεί δικαιοδοτικών) οργάνων της χώρας μας.

Τρίτη Συνεδρία

Θεσμικά ζητήματα δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εθνικό δίκαιο

Η χορήγηση της ιθαγένειας κράτους μέλους σε επενδυτές υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου: τα όρια της αρμοδιότητας των κρατών μελών

*Ιωάννης Γ.- Στ. Κούρτης**

Ι. Εισαγωγικά στοιχεία

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ θεσπίστηκε η ευρωπαϊκή ιθαγένεια ως μία ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών[1]. Συγκεκριμένα, η διάταξη του τότε άρθρου 8 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων όριζε ότι «*Θεσπίζεται ιθαγένεια της Ένωσης. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη*». Η ιθαγένεια της Ένωσης αποτελεί μία ειδική νομική σχέση που συνδέει τους υπηκόους των κρατών μελών με την Ένωση και δημιουργεί ορισμένα δικαιώματα για τα πρόσωπα αυτά στην ενωσιακή έννομη τάξη[2]. Πλέον η ανωτέρω ιδιότητα κατοχυρώνεται στα άρθρα 9 ΣΕΕ και 20 ΣΛΕΕ. Επιπλέον, στη δέκατη σκέψη του προοιμίου της ΣΕΕ διακηρύσσεται η βούληση των κρατών μελών να θεσπίσουν μια κοινή ιθαγένεια για τους υπηκόους τους, ενώ στη δέκατη τρίτη σκέψη της ΣΕΕ υπογραμμίζεται η βούληση για δημιουργία μιας ολοένα στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης.

Στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο τα δικαιώματα που απορρέουν από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια είναι συγκεκριμένα και εξαρτώνται άμεσα από την ιθαγένεια της Ένωσης. Πρόκειται, δηλαδή, για δικαιώματα που παρέχονται σε όλους τους Ευρωπαίους πολίτες υπό τη μόνη προϋπόθεση ότι κατέχουν την ιθαγένεια της Ένωσης, ενώ ασκούνται υπό τους ειδικότερους όρους που έχουν προβλεφθεί από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο που εξειδικεύει έκαστο δικαίωμα. Το πιο σημαντικό εξ αυτών είναι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των Ευρωπαίων πολιτών στο έδαφος των κρατών μελών (άρθρα 21 ΣΛΕΕ και 45 ΧΘΔΕΕ).

Επιπροσθέτως, όπως έχει κριθεί με πάγια νομολογία του ΔΕΕ, «*η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών η οποία εξασφαλίζει την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την επιφύλαξη των ρητά προβλεπόμενων εξαιρέσεων*»[3]. Η εν λόγω κρίση του Δικαστηρίου έχει αξιοποιηθεί νομολογιακά για να αναδειχθεί η σημασία της θέσπισης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στην ενωσιακή έννομη τάξη και για να οριοθετηθεί το πεδίο εφαρμογής των συναφών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών.

Ειδικότερα, η νομολογία του ΔΕΕ έχει υιοθετήσει μία διασταλτική ερμηνεία για το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής των άρθρων 20 και 21 ΣΛΕΕ κρίνοντας ότι τυγχάνουν εφαρμογής υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις ακόμα και σε περιπτώσεις υπηκόων τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας ενός Ευρωπαίου πολίτη[4]. Όπως χαρακτηριστικά κρίθηκε από το Δικαστήριο στην πολύ γνω-

* *Δ.Ν. Ευρωπαϊκού Δικαίου – Δικηγόρος, Εντεταλμένος Διδάσκων Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ*

1. Η ιθαγένεια είναι ο δημοσίου δικαίου δεσμός ενός ατόμου με την πολιτεία στο λαό της οποίας ανήκει. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια ως έννοια χρησιμοποιεί με καταχρηστικό τρόπο τον όρο «ιθαγένεια», καθώς δεν πρόκειται για απονομή σε φυσικό πρόσωπο της ιθαγένειας ενός κράτους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αποτελεί κρατική οντότητα όμοια με εκείνη ενός κράτους, με συνέπεια να μην υφίσταται ο απαιτούμενος δεσμός δημοσίου δικαίου κάθε φυσικού προσώπου ως Ευρωπαίου πολίτη με την Ευρωπαϊκή Ένωση ως πολιτεία. Βλ. Ι. ΚΟΥΡΤΗ, Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια: Η επίδραση της στην εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2024, σ. 7.

2. Βλ. ST. KADELBACH, European Fundamental Rights and Freedoms (επιμ. D. Ehlers), De Gruyter Recht – Berlin, 2007, σ. 549.

3. Βλ. μεταξύ πολλών: ΔΕΚ C-184/99, *Rudy Grzelczyk κατά Centre public d'aide sociale d'Ottiguies-Louvain-la-Neuve*, 20.09.2001, EU:C:2001:458, σκ. 31, ΔΕΕ C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn και Łukasz Paweł Wardyn κατά Vilniaus miesto savivaldybės administracija και λοιπών*, 12.05.2011, EU:C:2011:291, σκ. 60, ΔΕΕ C-165/14, *Alfredo Rendón Marín κατά Administración del Estado,* 13.09.2016, EU:C:2016:675, σκ. 69, ΔΕΕ C-181/23, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατία της Μάλτας*, 29.04.2025, EU:C:2025:283, σκ. 43. Βλ. J. SHAW, Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism σε "The Evolution of EU Law" (επιμ. P. Craig / Gr. de Búrca), 3rd ed., Oxford University Press, 2021, σ. 611, όπου αναφέρεται πως η κρίση του Δικαστηρίου ότι η ιθαγένεια της Ένωσης τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών είναι διαχρονικά μία αμφιλεγόμενη δήλωση επειδή ως status η ευρωπαϊκή ιθαγένεια παραμένει εξαρτημένη από τις διαφορετικές ρυθμίσεις των κρατών μελών για τα ζητήματα κτήσης και απώλειας της εθνικής τους ιθαγένειας. Βλ. Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ, Η "Κοινοτική Μέθοδος" σε αμφισβήτηση & ο "Ευρωπαϊκός Συνταγματισμός" σε κίνδυνο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 53, ο οποίος σημειώνει ότι η αναγόρευση της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης σε θεμελιώδη ιδιότητα προσέδωσε σ' αυτήν μία οριζόντια εφαρμογή.

4. Βλ. μεταξύ πολλών: ΔΕΕ C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano κατά Office national de l'emploi (ONEm),* 08.03.2011, EU:C:2011:124, σκ. 40 επ., ΔΕΕ C-87/12, *Kreshnik Ymeraga κ.λπ. κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 08.05.2013, EU:C:2013:291, σκ. 36 επ., ΔΕΕ C-456/12, *O. κατά Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel και Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel κατά B.*, 12.03.2015, EU:C:2014:135, σκ. 44 επ., ΔΕΕ C-451/19 και C-532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo κατά XU και QP*, 05.05.2022, EU:C:2022:354, σκ. 49-50.

στή υπόθεση *Ruiz Zambrano*, C-34/09, το άρθρο 20 ΣΛΕΕ απαγορεύει εθνικά μέτρα που έχουν ως αποτέλεσμα να εμποδίζονται οι Ευρωπαίοι πολίτες της Ένωσης να απολαύσουν πράγματι, κατά το ουσιώδες μέρος τους, τα δικαιώματα που αποκτούν από την ιδιότητά τους ως πολιτών της Ένωσης. Έτσι, το άρθρο 20 ΣΛΕΕ δεν επιτρέπει σε κράτος μέλος να αρνηθεί να χορηγήσει άδεια διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας, ο οποίος συντηρεί τα ανήλικα τέκνα του, που είναι πολίτες της Ένωσης και διαθέτουν την ιθαγένεια του κράτους αυτού[5]. Η παραχώρηση δικαιωμάτων σε πολίτες τρίτων χωρών θεωρήθηκε αναγκαία από το Δικαστήριο ώστε να διασφαλιστεί σε κάθε περίπτωση ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες θα μπορούν να ασκούν ανεμπόδιστα τα δικαιώματά τους που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης.

Τούτο δε παρά το γεγονός ότι τα πρόσωπα αυτά δεν ενέπιπταν ρητά στο πεδίο εφαρμογής των ελευθεριών κυκλοφορίας και διαμονής, διότι επρόκειτο για Ευρωπαίους πολίτες που κατοικούσαν στο κράτος μέλος της ιθαγένειάς τους και δεν το είχαν εγκαταλείψει ποτέ. Συνεπώς, θα μπορούσε να κριθεί ότι δεν εφαρμοζόταν το ενωσιακό δίκαιο και ότι επρόκειτο για μία αμιγώς εσωτερική κατάσταση του κράτους μέλους. Παρ' όλα ταύτα, εν τέλει κρίθηκε ότι υφίστατο σύνδεσμος εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου μέσω της διάταξης του άρθρου 20 ΣΛΕΕ για την ιθαγένεια της Ένωσης. Από την επέκταση αυτή του πεδίου εφαρμογής των ενωσιακών δικαιωμάτων, που συνδέονται με την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια, καθίσταται εμφανής ο στόχος της Ένωσης να καλλιεργηθεί ένα κοινό αίσθημα ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και κοινής συνείδησης και ταυτότητας μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών.

Επιπλέον, η θέσπιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και η πάγια θέση ότι η ιθαγένεια της Ένωσης συνιστά θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών επέτρεψε στο Δικαστήριο να κρίνει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν το ενωσιακό δίκαιο ακόμα και σε υποθέσεις που, καταρχήν, ανήκουν στην αρμοδιότητά τους όπως σε ζητήματα που αφορούν την αφαίρεση ή αυτοδίκαιη απώλεια των εθνικής τους ιθαγένειας[6]. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι κανόνες απονομής και αφαίρεσης της ιθαγένειας ανήκουν στο στενό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας, ενώ οι σχετικές αρμοδιότητες έχουν παρακρατηθεί από τα κράτη μέλη και αποτελούν αποκλειστικές αρμοδιότητες τους. Η ανωτέρω κρίση δημιούργησε τον αναγκαίο σύνδεσμο όλων αυτών των περιπτώσεων με το ενωσιακό δίκαιο σε έναν τομέα που, καταρχήν, εμπίπτει στην εθνική αρμοδιότητα.

Το ΔΕΕ δέχθηκε ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάζουν σε κάθε ειδικότερη περίπτωση τις συνέπειες που θα έχει για τα φυσικά πρόσωπα μία ενδεχόμενη απώλεια της εθνικής τους ιθαγένειας[7], ενώ παράλληλα πρέπει να υφίστανται κατάλληλοι εθνικοί διαδικαστικοί κανόνες που να διασφαλίζουν ότι τα δικαιώματα από την ευρωπαϊκή ιθαγένεια θα προστατεύονται αποτελεσματικά και δεν θα καθίσταται αδύνατη ή έστω εξαιρετικά δυσχερής η άσκησή τους[8].

Εκτός όμως από τα ζητήματα αφαίρεσης – απώλειας της εθνικής ιθαγένειας, πρόσφατα το Δικαστήριο έκρινε επί ζητήματος που αφορούσε τη χορήγηση της ιθαγένειας από κράτος μέλος σε υπηκόους τρίτων χωρών. Ειδικότερα, το ΔΕΕ στην υπόθεση C-181/23, έκρινε επί προσφυγής παράβασης κατά της Μάλτας βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ[9]. Η προσφυγή αυτή αφορούσε την εθνική νομοθεσία του εν λόγω κράτους μέλους και ειδικότερα τον έλεγχο της νομιμότητας του μαλτέζικου προγράμματος χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές – υπηκόους τρίτων χωρών.

II. Η θέση των κρατών μελών και η υπ' αριθμ. 2 Δήλωσή τους

Κατά τη θέσπιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, τα κράτη μέλη διατύπωσαν τη βούλησή τους επί του ρόλου που θεωρούσαν ότι πρόκειται να διαδραματίσει αυτή η νέα ιδιότητα των πολιτών της Ένωσης. Με την επιλογή τους η απονομή και η απώλεια της ιδιότητας του Ευρωπαίου πολίτη να συνδεθεί άρρηκτα με την εθνική ιθαγένειά τους κατέδειξαν ότι δεν επιθυμούσαν να θεσπίσουν μία αυτόνομη ευρωπαϊκή ιθαγένεια, η οποία θα ρυθμιζόταν από ενωσιακούς κανόνες δικαίου. Αντίθετα, επεδίωκαν να διατηρήσουν την αρμοδιότητα για τη ρύθμιση των ζητημάτων κτήσης και απώλειας της εθνικής ιθαγένειάς τους, με συνέπεια να οριστεί παράλληλα ότι η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια και δεν την αντικαθιστά.

5. Ό.π., C-34/09, σκ. 42-45.

6. Βλ. μεταξύ πολλών: ΔΕΚ C-135/08, *Janko Rottmann κατά Freistaat Bayern,* 02.03.2010, EU:C:2010:104, σκ. 41, ΔΕΕ C-221/17, *M.G. Tjebbes κ.λπ. κατά Minister van Buitenlandse Zaken*, 12.03.2019, EU:C:2019:189, σκ. 30-31, ΔΕΕ C-118/20, *JY κατά Wiener Landesregierung*, 18.01.2022, EU:C:2022:34, σκ. 37-38, ΔΕΕ C-689/21, *X κατά Udlændinge- og Integrationsministeriet*, 05.09.2023, EU:C:2023:626, σκ. 28-29, ΔΕΕ C-684/22 έως C-686/22, *S.Ö. κ.λ. κατά Stadt Duisburg κ.λ.π.*, 25.04.2024, EU:C:2024:345, σκ. 34-36.

7. Ό.π., ΔΕΕ C-689/21, σκ. 37-39. Συναφώς, βλ. A. RIGAUX, « Citoyenneté européenne - Perte de la nationalité d'un État membre », LexisNexis, Europe n° 11, Novembre 2023, comm. 369, σ. 2.

8. Βλ. ΔΕΕ C-651/19, *JP κατά Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 09.09.2020, EU:C:2020:681, σκ. 53.

9. Βλ. και Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών της 23.1.2019, COM(2019) 12 final, διαθέσιμο στο: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52019DC0012.

Η ανωτέρω βούληση των κρατών μελών διατυπώθηκε με την υπ' αριθμ. 2 Δήλωσή τους σχετικά με την ιθαγένεια κράτους μέλους, η οποία είναι συνημμένη στην τελική πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση[10]. Σύμφωνα με τη Δήλωση αυτή, «*η Συνδιάσκεψη δηλώνει ότι, όταν στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας γίνεται αναφορά στους υπηκόους των κρατών μελών, το θέμα του εάν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ρυθμίζεται αποκλειστικά και μόνο από τη νομοθεσία του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους. Τα κράτη μέλη μπορούν να δηλώνουν, πληροφοριακά, ποια άτομα πρέπει να θεωρούνται ως υπήκοοι τους για τους σκοπούς της Κοινότητας, με δήλωση που θα καταθέτουν στην Προεδρία μπορούν ενδεχομένως να τροποποιήσουν τη δήλωση τους*»[11].

Από την υπ' αριθμ. 2 Δήλωση καθίσταται σαφές ότι τα κράτη μέλη διατήρησαν την αρμοδιότητα να ρυθμίζουν τα ζητήματα που αφορούν την εθνική τους ιθαγένεια. Η εθνική αυτή αρμοδιότητα επηρεάζει παράλληλα και την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, καθώς η τελευταία απονέμεται με άμεσο και αυτόματο τρόπο σε κάθε φυσικό πρόσωπο που είναι υπήκοος οιουδήποτε κράτους μέλους (άρθρα 9 ΣΕΕ και 20 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Εθνική και ευρωπαϊκή ιθαγένεια συνδέονται άρρηκτα, με συνέπεια ότι σε κάθε εξεταζόμενη περίπτωση πρέπει να κρίνεται αρχικά εάν οιοδήποτε φυσικό πρόσωπο είναι πολίτης κράτους μέλους, ώστε να διαπιστώνεται εάν είναι Ευρωπαίος πολίτης.

Επιπροσθέτως, στο τμήμα Α' της απόφασης των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, που συνήλθαν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, δηλώθηκε ρητά ότι «*οι διατάξεις του δεύτερου μέρους της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την ιθαγένεια της Ένωσης … Δεν αντικαθιστούν όμως επ' ουδενί την ιθαγένεια των κρατών μελών, που ως ιδέα έχει αποκλειστεί ρητά από τις ισχύουσες διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου. Το αν ένα άτομο έχει την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους κρίνεται αποκλειστικά βάσει της νομοθεσίας του οικείου κράτους μέλους*»[12].

Τα κράτη μέλη έχουν υποστηρίξει σε υποθέσεις ενώπιον του Δικαστηρίου ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η υπ' αριθμ. 2 Δήλωσή τους για την ιθαγένεια κράτους μέλους, καθώς και η απόφαση του Εδιμβούργου εκ των οποίων συνάγεται, κατά τη γνώμη τους, ότι η ρύθμιση του ζητήματος καθορισμού της κτήσης και απώλειας της ιθαγένειας κράτους μέλους θα πρέπει να διέπεται αποκλειστικά και μόνο από τη νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους μη τηρουμένου του ενωσιακού δικαίου[13].

Το Δικαστήριο, ωστόσο, απέρριψε τους όποιους σχετικούς ισχυρισμούς των κρατών μελών χρησιμοποιώντας τη θέση του ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών και συνεπώς τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν το ενωσιακό δίκαιο κατά την άσκηση της εθνικής τους αρμοδιότητας στον τομέα της ιθαγένειας, υπό το πρίσμα ιδίως της υποχρέωσης τήρησης της ενωσιακής αρχής της αναλογικότητας[14].

Το Δικαστήριο θεώρησε ότι τόσο η υπ' αριθμ. 2 Δήλωση όσο και η απόφαση του Εδιμβούργου ανέδειξαν τη βούληση των κρατών μελών να παραμείνουν στην αρμοδιότητά τους τα ζητήματα της απονομής και αφαίρεσης/απώλειας της εθνικής τους ιθαγένειας, με συνέπεια να πρέπει να λαμβάνονται υπόψη όταν τίθεται ζήτημα οριοθέτησης του προσωπικού πεδίου εφαρμογής των διατάξεων του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Ωστόσο, το γεγονός αυτό δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι εθνικές ρυθμίσεις δεν πρέπει να τηρούν το ενωσιακό δίκαιο στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του[15].

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι, όσον αφορά την υπ' αριθμ. 2 Δήλωση των κρατών μελών, ο Γενικός Εισαγγελέας Collins στην υπόθεση της Μάλτας διατύπωσε μία θέση διαφορετική από τις ανωτέρω κρίσεις του ΔΕΕ και διαφορετική από την κρίση του Δικαστηρίου στην υπόθεση της Μάλτας, όπως αυτή θα αναλυθεί κατωτέρω. Ειδικότερα, η θέση που διατύπωσε είναι παρόμοια με εκείνη των κρατών μελών, καθώς υποστήριξε ότι η Δήλωση αποτυπώνει την πάγια θέση των κρατών μελών ότι η ιθαγένεια αποτελεί έκφραση της εθνικής κυριαρχίας και αναπόσπαστο στοιχείο της εθνικής τους ταυτότητας, στην οποία δεν προτίθενται να υποχωρήσουν. Επομένως, κατά τη γνώμη του, τα κράτη μέλη παρακράτησαν την αποκλειστική αρμοδιότητα να απονέμουν την ιθαγένειά τους, με συνέπεια η ευρωπαϊκή ιθαγένεια να μην δημιουργεί υποχρεώσεις στα κράτη μέλη αναφορικά με τους όρους απονομής της εθνικής τους ιθαγένειας[16]. Ου-

10. Βλ. ΕΕ 1992, C 191, σ. 98. Βλ. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_el.pdf.

11. Βλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και το ελληνικό Σύνταγμα, ΕΕΕυρΔ 2:1993, σ. 279, ο οποίος επεσήμανε ότι το τελευταίο εδάφιο της Δήλωσης παρέχει τη δυνατότητα στον εθνικό νομοθέτη να προβλέπει επιμέρους διαφοροποιήσεις στο εθνικό του δίκαιο της ιθαγένειας, έτσι ώστε να δύνανται να υπάρχουν κατηγορίες υπηκόων ενός κράτους μέλους που δεν θα θεωρούνται πολίτες της Ένωσης, υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, ότι δεν παραβιάζονται εθνικοί συνταγματικοί κανόνες ή διεθνείς δεσμεύσεις του κράτους αυτού.

12. Βλ. ΕΕ 1992, C 348, σ. 1.

13. Ό.π., ΔΕΕ C-135/08, σκ. 37-38, ό.π., ΔΕΕ C-689/21, σκ. 26-28.

14. Ό.π., ΔΕΚ C-135/08, σκ. 40-41, ό.π., ΔΕΕ, C-689/21, σκ. 29-30.

15. Ό.π., ΔΕΚ C-135/08, σκ. 40-41.

16. ΔΕΕ C-181/23, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Μάλτας,* Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Michael Collins της 04.10.2024,

σιαστικά, ο Γενικός Εισαγγελέας θεωρεί ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν εφαρμόζεται σε υποθέσεις κτήσης της εθνικής ιθαγένειας και ότι υποθέσεις που αφορούν την απώλεια ή αφαίρεση της ιθαγένειας αυτής είναι διαφορετικής φύσης, καθώς συνεπάγονται απώλεια της ιδιότητας του Ευρωπαίου πολίτη, που απαιτεί ένα ελάχιστο καθεστώς προστασίας των προσώπων αυτών[17].

Παρότι η ανωτέρω θέση του Γενικού Εισαγγελέα Collins βασίζεται στην υπ' αριθμ. 2 Δήλωση, εντούτοις δεν είναι σύμφωνη με την πάγια ενωσιακή νομολογία. Το Δικαστήριο δεν έχει αμφισβητήσει ότι ο καθορισμός των προϋποθέσεων κτήσεως και απώλειας της εθνικής ιθαγένειας εμπίπτει, κατά το διεθνές δίκαιο, στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, τα οποία είναι ελεύθερα να καθορίσουν τις ειδικότερες προϋποθέσεις. Ωστόσο, ήδη από το έτος 1992 από την απόφαση στην υπόθεση *Micheletti* και πριν από τη θέσπιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, το Δικαστήριο έθεσε έναν επιπρόσθετο όρο, ήτοι ότι τα κράτη μέλη κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητάς τους οφείλουν να σέβονται το ενωσιακό (τότε κοινοτικό) δίκαιο[18].

Στην υπόθεση *Micheletti* εξετάστηκε το ζήτημα της προστασίας πολυϊθαγενών προσώπων, τα οποία έχουν την ιθαγένεια ενός κράτους μέλους και ενός τρίτου κράτους. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να περιορίζουν τα αποτελέσματα της απονομής της ιθαγένειας από άλλα κράτη μέλη με βάση τη θεωρία για την ενεργή ιθαγένεια, με συνέπεια να υπέχουν την υποχρέωση να αναγνωρίζουν ότι ένα φυσικό πρόσωπο κατέχει την ιθαγένεια ενός άλλου κράτους μέλους μη εξαρτώντας την εν λόγω αναγνώριση από επιπρόσθετες προϋποθέσεις όπως το πρόσωπο να έχει παράλληλα τη συνήθη κατοικία στο έδαφος του κράτους μέλους της ιθαγένειάς του[19].

Η κρίση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Micheletti*, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, επηρεάζει και το ζήτημα που ετέθη στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Μάλτας* (C-181/23), που αφορούσε την απονομή της ιθαγένειας από το εν λόγω κράτος μέλος σε υπηκόους τρίτων χωρών που θεωρούνταν επενδυτές κατά τη μαλτέζικη νομοθεσία. Επρόκειτο για φυσικά πρόσωπα που είχαν τη δυνατότητα να πολιτογραφηθούν ως Μαλτέζοι υπήκοοι βάσει μίας επένδυσης στην οποία προέβαιναν στη Μάλτα υπό συγκεκριμένους όρους.

Πρέπει ωστόσο να αναφερθεί, πριν από την εξέταση της σχετικής απόφασης, ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δια Ψηφίσματός του διατύπωσε τη θέση ότι στην υπόθεση της Μάλτας, οι υπήκοοι τρίτων χωρών επεδίωκαν να αποκτήσουν την ιθαγένεια κράτους μέλους με απώτερο στόχο να αποκτήσουν την ιθαγένεια της Ένωσης και να γίνουν κοινωνοί των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιότητα αυτή. Αντίθετα, απ' όσο μπορούσε να παρατηρηθεί δεν είχαν κανένα ουσιαστικό σύνδεσμο με τη Μάλτα. Χαρακτηριστικά το σχετικό Δελτίο Τύπου επί του Ψηφίσματος του Κοινοβουλίου τιτλοφορούταν ως «*Η ιθαγένεια της ΕΕ δεν πρέπει να πωλείται σε καμία τιμή*»[20]. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε και νέο Ψήφισμα για το ζήτημα αυτό, όπου σημείωνε ότι, παρότι η απονομή της εθνικής ιθαγένειας αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών, η άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας πρέπει να ασκείται σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ)[21] και με σεβασμό του ενωσιακού δικαίου[22].

III. Η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση της Μάλτας και η οριοθέτηση της αρμοδιότητας των κρατών μελών

Στην περίπτωση της Μάλτας, η εθνική νομοθεσία προέβλεπε τη δυνατότητα λήψης της ιθαγένειάς της δια πολιτογράφησης μέσω συμμετοχής σε πρόγραμμα για ιδιώτες επενδυτές, το οποίο είχε συγκεκριμένες προϋποθέσεις και διαδικασίες. Ειδικότερα, κατά παρέκκλιση από τις γενικές μαλτέζικες διατάξεις περί πολιτογράφησης, ορίστηκε ότι ο αρμόδιος Υπουργός είχε τη δυνατότητα να χορηγήσει πιστοποιητικό πολιτογράφησης σε επιλέξιμους αλλοδαπούς, οι οποίοι είχαν παράσχει εξαίρετες υπηρεσίες στη Δημοκρατία της Μάλτας μέσω επενδύσεων.

Οι αλλοδαποί, υπήκοοι τρίτης χώρας, επενδυτές μπορούσαν να υποβάλουν αίτηση πολιτογράφησης λόγω παροχής εξαίρετων υπηρεσιών μέσω άμεσων επενδύσεων, εφόσον πληρούσαν ή δεσμεύονταν να τηρήσουν τις ακόλουθες σωρευτικές προϋποθέσεις:

σημ. 45-46.

17. Ό.π., σημ. 52-55.

18. Βλ. ΔΕΚ C-369/90, *Mario Vicente Micheletti και λοιποί κατά Delegación del Gobierno en Cantabria,* 07.07.1992, EU:C:1992:295, σκ. 10.

19. Ό.π., σκ. 11-12.

20. Βλ. το σχετικό Δελτίο Τύπου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναφορικά με το Ψήφισμα για την απονομή της εθνικής ιθαγένειας σε υπηκόους τρίτων χωρών λόγω πώλησης στον υπερσύνδεσμο: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20140110IPR32392/eu-citizenship-should-not-be-for-sale-at-any-price-says-european-parliament?quizBaseUrl=https%3A%2F%2Fquizweb.europarl.europa.eu.

21. Βλ. J. LEPOUTRE, Les Etats membres de l'Union peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne, Lextenso, Issu de Petites affiches - n°19 - page 6, 27/01/2015, n° PA201501906, σ. 5.

22. Βλ. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 9ης Μαρτίου 2022 με προτάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με συστήματα χορήγησης ιθαγένειας και άδειας διαμονής σε επενδυτές (2021/2026(INL)) (2022/C 347/08).

i) να προβούν στην καταβολή ποσού 600.000,00 ή 750.000,00 ευρώ στη Μαλτεζική Κυβέρνηση.

ii) να αποκτήσουν και να κατέχουν κατοικία στη Μάλτα ελάχιστης αξίας 700.000,00 ευρώ ή να μισθώσουν κατοικία στη Μάλτα έναντι κατώτατου ετησίου μισθώματος 16.000,00 ευρώ για τουλάχιστον 5 έτη.

iii) να δωρίσουν τουλάχιστον 10.000,00 ευρώ σε καταχωρισμένη ή άλλως εγκεκριμένη από τις αρχές φιλανθρωπική, πολιτιστική, αθλητική, επιστημονική, καλλιτεχνική ή φιλοζωική μη κυβερνητική οργάνωση ή οργανισμό.

iv) να διαμείνουν στη Μάλτα για χρονικό διάστημα τουλάχιστον 36 μηνών, οπότε το ανωτέρω καταβαλλόμενο ποσό ανερχόταν σε 600.000,00 ευρώ, το οποίο μπορούσε να μειωθεί σε 12 μήνες κατ' ελάχιστο όριο εφόσον πραγματοποιούταν εξαιρετική άμεση επένδυση, οπότε το καταβαλλόμενο ποσό ανέρχεται σε 750.000,00 ευρώ.

v) να επικυρωθεί η επιλεξιμότητα του ενδιαφερομένου υπηκόου τρίτης χώρας από τις μαλτέζικες αρχές παρέχοντας άδεια για την υποβολή αίτησης πολιτογράφησης.

Παράλληλα, η Επιτροπή εκκίνησε κατά της Μάλτας τη διαδικασία της προσφυγής παραβάσεως (άρθρο 258 ΣΛΕΕ) για το ανωτέρω ζήτημα[23]. Αφού έλαβε γνώση του ανωτέρω προγράμματος, η Επιτροπή ξεκίνησε διάλογο με τη Μάλτα σχετικά με τις επιπτώσεις του στην Ένωση και στα άλλα κράτη μέλη. Ευθύς εξαρχής, η Επιτροπή επισήμανε ότι κάθε πρόγραμμα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, όπως το μαλτέζικο, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εκμεταλλεύεται το κοινό ενωσιακό επίτευγμα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας κατά παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών[24]. Η Μάλτα, μεταξύ άλλων, αντέτεινε ότι η θέση της Επιτροπής ήταν αντίθετη στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας και συνιστούσε παρέμβαση σε τομέα που ενέπιπτε στην κυριαρχία των κρατών μελών[25].

Τελικά, η Επιτροπή έκρινε ότι το αρχικό μαλτέζικο πρόγραμμα του 2014 για τη χορήγηση ιθαγένειας σε επενδυτές και το αντίστοιχο τροποποιημένο πρόγραμμα του 2020 που είχε θέσει σε εφαρμογή η Μάλτα ήταν ασύμβατα με το ενωσιακό δίκαιο της Ένωσης και άσκησε προσφυγή λόγω παράβασης ενώπιον του ΔΕΕ διευκρινίζοντας παράλληλα ότι η διαδικασία αφορούσε αποκλειστικά το τελευταίο αυτό πρόγραμμα του 2020. Με την εν λόγω προσφυγή, η Επιτροπή αιτήθηκε από το ΔΕΕ να διαπιστώσει ότι η Μάλτα, θεσπίζοντας και υλοποιώντας πρόγραμμα χορήγησης μαλτέζικης ιθαγένειας με πολιτογράφηση σε επενδυτές, παραβίασε τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ και το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ. Η προσφυγή της Επιτροπής και τα Ψηφίσματα του Κοινοβουλίου ουσιαστικά αναδεικνύουν το ίδιο ευρύτερο ζήτημα, ήτοι την εμπορευματοποίηση από συγκεκριμένο κράτος μέλος της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης και των συναφών δικαιωμάτων, η οποία θα έθετε υπό διακινδύνευση το στόχο για δημιουργία μίας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας και συνείδησης[26].

Η κρίση του Δικαστηρίου στην υπόθεση της Μάλτας ακολούθησε την άποψη των ανωτέρω ενωσιακών οργάνων, καθώς έγινε δεκτό ότι η Μάλτα προέβη όντως σε εμπορευματοποίηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας κατά παράβαση του ενωσιακού δικαίου (άρθρα 20 ΣΛΕΕ και 4 παρ. 3 ΣΕΕ). Η πολιτογράφηση υπηκόων τρίτων χωρών από οιοδήποτε κράτος μέλος δεν μπορεί να συναρτάται προς την πλήρωση μίας προϋπόθεσης επί τη βάσει ενός οικονομικού στοιχείου, όπως συνέβαινε με τη μαλτέζικη νομοθεσία, αλλά απαιτείται να συντρέχει ένας πραγματικός δεσμός μεταξύ του υπηκόου τρίτης χώρας και του κράτους μέλους που να δικαιολογεί την χορήγηση της εθνικής ιθαγένειας και κατ' επέκταση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας[27]. Η χορήγηση της ιθαγένειας βάσει ενός χρηματικού - οικονομικού ανταλλάγματος υπό μορφή επένδυσης και δίχως να υφίσταται ένα στοιχείο πολιτικής, κοινωνικής ή πολιτιστικής ενσωμάτωσης του φυσικού προσώπου με το κράτος μέλος συνιστούσε «εμπορευματοποίηση» της ιδιότητας του πολίτη κράτους μέλους και, κατ' επέκταση, της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης, που δεν είναι σύμφωνη με την αντίληψη της εν λόγω θεμελιώδους σημασίας ιδιότητας[28].

23. Βλ. την προσφυγή της 21ης Μαρτίου 2023 της Επιτροπής κατά της Μάλτας στον υπερσύνδεσμο https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=273734&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=178528.

24. Ό.π., ΔΕΕ C-181/23, σκ. 30.

25. Ό.π., σκ. 35.

26. Βλ. L.-J. WAGNER, Long Live Nottebohm, στον υπερσύνδεσμο https://verfassungsblog.de/long-live-nottebohm/, όπου αναφέρεται ότι στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Μάλτας*, το ΔΕΕ μπορεί κάλλιστα να αναζωογονήσει μια ευρωπαϊκή συζήτηση σχετικά με τους γνήσιους δεσμούς που δεσμεύουν τους πολίτες με τα κράτη.

27. Ό.π., ΔΕΕ C-181/23 Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Michael Collins της 04.10.2024, σημ. 57-58, ο οποίος θεώρησε ότι η προσφυγή παράβασης έπρεπε να απορριφθεί καθώς δεν υφίσταται διάταξη στο ενωσιακό δίκαιο που να δημιουργεί σχετική υποχρέωση στα κράτη μέλη. Κατά την άποψη του Γενικού Εισαγγελέα, τυχόν διαφορετική εκδοχή θα συνιστούσε παραβίαση της αρμοδιότητας των κρατών μελών. Όπως υποστήριξε, η υποχρέωση αμοιβαίας αναγνώρισης της ιθαγένειας από τα κράτη μέλη συνιστά έκφανση της αρχής σεβασμού της εθνικής τους κυριαρχίας, ενώ θεώρησε ότι δεν τεκμηριώνεται πειστικά η ύπαρξη νομικής υποχρέωσης περί «πραγματικού δεσμού» ως προϋπόθεσης για την κτήση της ιθαγένειας ενός κράτους μέλους. Βλ. και S. COX, The EU Free Market Does Not Extend to Citizenship, στον υπερσύνδεσμο verfassungsblog.de/the-eu-free-market-does-not-extend-to-citizenship/, 30/04/2025, που σημειώνει ότι μια γνήσια προϋπόθεση διαμονής φαίνεται πως θα μπορούσε να καταστήσει νόμιμο ένα τέτοιο καθεστώς.

28. Βλ. Μ. ΠΕΡΑΚΗ, «"Γεννηθείσα, ού ποιηθείσα…": Η ιθαγένεια της

Το ανωτέρω ορθό συμπέρασμα για την παράβαση του ενωσιακού δικαίου από τη Μάλτα δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι η μαλτέζικη νομοθεσία προέβλεπε, μεταξύ πολλών προϋποθέσεων, την ύπαρξη κάποιας ελάχιστης διαμονής από τους υπηκόους τρίτης χώρας στο εν λόγω κράτος μέλος. Αντίθετα, η κρίση του ΔΕΕ επιρρωνύεται αν ληφθεί υπόψη ότι προβλεπόταν η δυνατότητα μείωσης του χρόνου παραμονής στη Μάλτα έναντι συγκεκριμένου χρηματικού ανταλλάγματος, γεγονός που αναδείκνυε με σαφήνεια την απόκλιση της μαλτέζικης νομοθεσίας από τη φύση της ιθαγένειας ως έκφρασης ενός πραγματικού δεσμού του προσώπου με το κράτος. Επιπλέον, περί της εμπορευματοποίησης και της απουσίας ενός πραγματικού δεσμού, πρέπει να συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι διαφημιστικό υλικό που είχαν δημοσιεύσει εξουσιοδοτημένοι φορείς στο πλαίσιο του μαλτέζικου προγράμματος παρουσίαζε ως ένα από τα «πλεονεκτήματα» της μαλτέζικης ιθαγένειας τη δυνατότητα μετακίνησης και εγκατάστασης σε άλλα κράτη μέλη[29].

Όπως έγινε δεκτό από το ΔΕΕ, ο δεσμός αυτός πρέπει να υφίσταται κατά τον χρόνο χορήγησης της ιθαγένειας κράτους μέλους, καθώς εθνική νομοθεσία που προβλέπει τη δυνατότητα πολιτογράφησης μέσω της δημιουργίας ενός τέτοιου δεσμού μελλοντικά δεν είναι σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο και με το σκοπό της ενίσχυσης της αλληλεγγύης μεταξύ των λαών της Ένωσης[30]. Η ανάγκη ύπαρξης ενός ουσιαστικού και πραγματικού δεσμού μεταξύ πολίτη τρίτης χώρας και κράτους μέλους ουσιαστικά εξασφαλίζει ότι δεν θα γίνουν κοινωνοί ενωσιακών δικαιωμάτων πρόσωπα που δεν διαθέτουν κανέναν απολύτως σύνδεσμο με τα ευρωπαϊκά ιδεώδη.

Άλλωστε, πρέπει να σημειωθεί ότι η νομοθεσία της Μάλτας έθετε υπό διακινδύνευση την ίδια την ουσία και την αξία που επιδιώκει να προσδώσει η θέσπιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στην ενωσιακή έννομη τάξη. Η ιθαγένεια της Ένωσης έχει ως βάση τις κοινές ενωσιακές αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ και την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Συνεπώς, τα κράτη μέλη πρέπει να σέβονται την ιδιαίτερη αυτή φύση της κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους στον τομέα της ιθαγένειας[31]. Οι εν λόγω απαιτήσεις απορρέουν από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, καθώς και από τη θεμελιώδη ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, η οποία απορρέει από το άρθρο 20 ΣΛΕΕ. Ο δε Ευρωπαίος πολίτης καθίσταται σαφές ότι έχει τεθεί στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αφού επιδιώκεται, μέσω της δημιουργίας μίας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας και συνείδησης μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών[32], να δοθεί η αναγκαία νομιμοποίηση στα ενωσιακά μέτρα ενοποίησης, ιδίως υπό την άποψη της εμβάθυνσης της πολιτικής ενοποίησης μεταξύ των κρατών μελών και της γενικότερης εξέλιξης της ενωσιακής ενοποιητικής πορείας[33].

Η έμμεση χορήγηση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας (μέσω της εθνικής) σε πρόσωπα που έχουν ως κύριο σκοπό να απολαύσουν τα ενωσιακά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στα κράτη μέλη, και μόνο δευτερευόντως επιθυμούν να ενταχθούν στην έννομη τάξη του κράτους μέλους, δεν συνάδει με τις ενωσιακές αξίες και παραβιάζει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας[34]. Επειδή η ιθαγένεια της Ένωσης αποκτάται κατά τρόπο αυτόματο από κάθε φυσικό πρόσωπο όταν αποκτά την ιθαγένεια οιουδήποτε κράτους μέλους απαιτείται, βάσει της αρχής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, η εθνική ιθαγένεια να απονέμεται σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια[35].

Ένωσης ως παράμετρος δικαστικού ελέγχου των εθνικών κριτηρίων απονομής της εθνικής μετά την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση Επιτροπή κατά Μάλτας (C-181/23)», ΤΝΠ QUALEX, ΕυρΔικ, 1/2025, ψηφιακό τεύχος.

29. Ό.π., ΔΕΕ C-181/23, σκ. 58-60 όπου αναφέρονται οι σχετικοί ορθοί ισχυρισμοί της Επιτροπής.

30. Ό.π., σκ. 59.

31. Ό.π., σκ. 95.

32. Βλ. Μ. ΠΕΡΑΚΗ, Τα δικαιοδοτικά όρια του ΔΕΚ υπό ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σ. 159, ο οποίος αναφέρει ότι η ιθαγένεια της Ένωσης είναι η εξέλιξη της έννοιας του Ευρωπαίου πολίτη, που ήρθε στο προσκήνιο με την καθιέρωση των αρχών του αμέσου αποτελέσματος και της υπεροχής από τη νομολογία του ΔΕΚ.

33. Βλ. Μ. ΠΕΡΑΚΗ, «"Γεννηθείσα, ού ποιηθείσα…": Η ιθαγένεια της Ένωσης ως παράμετρος δικαστικού ελέγχου των εθνικών κριτηρίων απονομής της εθνικής μετά την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση Επιτροπή κατά Μάλτας (C-181/23)», ΕυρΔικ, 1/2025, ο οποίος επισημαίνει ότι η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Μάλτας* επαναπροσδιορίζει τη λειτουργική σχέση μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών σε ζητήματα που παραδοσιακά θεωρούνταν αμιγώς εθνικά. Επίσης, ορθά αναφέρει ότι η αναγωγή της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης σε κρίσιμο παράγοντα για τη διατήρηση της συνοχής του ευρωπαϊκού εγχειρήματος σε συνδυασμό με τη ρητή απόρριψη της εμπορευματοποίησης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας καθιστά την απόφαση ορόσημο για την εξέλιξη της διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού συνταγματικού πλαισίου.

34. Βλ. ΔΕΕ C-395/17, *Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών*, 31.10.2019, EU:C:2019:918, σκ. 95 με την εκεί μνημονευόμενη νομολογία. Επίσης, βλ. Α. ΒΟΓΙΑΤΖΗ, σε Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ – Ερμηνεία κατ' άρθρο2 (επιμ. Β. Χριστιανός / Μ. Περάκης / Μ. Ροδόπουλος), Νομική Βιβλιοθήκη, 2025, σ. 33 όπου σημειώνεται ότι τα κράτη μέλη πρέπει να απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των ενωσιακών στόχων ως μία αρνητική υποχρέωσή τους. Επιπλέον, το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ περιλαμβάνει και τη θετική υποχρέωση διευκόλυνσης από τα κράτη μέλη της αποστολής της Ένωσης.

35. Όσον αφορά την αμοιβαία εμπιστοσύνη βλ. Δ. ΛΕΝΤΖΗ, Η αμοιβαία εμπιστοσύνη ως θεμέλιο της ευρωπαϊκής ένωσης - Μια νομική θεώρηση, εκδ. Ευρασία, 2023. Βλ. και R.-E. PAPADOPOULOU,

Κατά τη θέσπιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, τα κράτη μέλη δεν έθεσαν κάποια προϋπόθεση για την κτήση της παρά μόνο ότι αυτή αποκτάται από τους πολίτες τους κατά τον τρόπο αυτό. Η απόφαση αυτή των κρατών μελών πιθανότατα στηρίχθηκε στην αμοιβαία παραδοχή και συναίνεσή τους ότι, βάσει της αρχής της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, όλα τα κράτη μέλη θα απονέμουν την ιθαγένειά τους αποκλειστικά με γνώμονα την ύπαρξη πραγματικού δεσμού μεταξύ του αιτούντος και του κράτους μέλους. Μια ανεπιφύλακτη αποδοχή από κάθε κράτος μέλος της αυτόματης απονομής δικαιωμάτων στους υπηκόους όλων των άλλων κρατών μελών θα ετίθετο υπό αμφισβήτηση εάν τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν να είναι βέβαια ότι οι αποφάσεις περί χορήγησης ιθαγένειας στηρίζονται σε μία κοινά αντιληπτή έννοια της ιθαγένειας και του δεσμού που αντικατοπτρίζει μεταξύ φυσικού προσώπου και κράτους.

Εξάλλου, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποτελεί ένα από τα εργαλεία για τη δημιουργία μίας ενιαίας Ευρώπης με την απονομή κοινών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στους πολίτες της Ένωσης. Όπως ορθά υποστήριξε η Επιτροπή ενώπιον του Δικαστηρίου, η ιθαγένεια της Ένωσης έχει έντονη πολιτειακή συνιστώσα και περιλαμβάνει θεμελιώδη πολιτικά δικαιώματα για τη συμμετοχή στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης[36]. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι ορθά απορρίφθηκαν από το ΔΕΕ οι ισχυρισμοί της Μάλτας ότι τα ζητήματα πολιτογράφησης της εθνικής ιθαγένειας ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, καθώς, όπως έγινε δεκτό, δεν εξετάστηκε το σύνολο της εθνικής νομοθεσίας περί πολιτογράφησης αλλά ένα πολύ ειδικό καθεστώς χορήγησης της ιθαγένειας κράτους μέλους υπέρ επενδυτών το οποίο εμπορευματοποίησε την ιθαγένεια της Ένωσης κατά τρόπο που συνιστά ιδιαιτέρως σοβαρή παραβίαση του ενωσιακού δικαίου[37].

Μία αποκλειστικά στενή γραμματική ερμηνεία των κανόνων που διέπουν την ευρωπαϊκή ιθαγένεια (άρθρα 20 ΣΛΕΕ επ.) θα είχε ως αποτέλεσμα η προστασία που παρέχει το ενωσιακό δίκαιο να εξαρτάται αποκλειστικά από την εφαρμογή της νομοθεσίας ενός και μόνο κράτους μέλους, το οποίο θα μπορούσε να επηρεάζει δια της εθνικής του νομοθεσίας και τα υπόλοιπα κράτη μέλη. Αν η μαλτέζικη ρύθμιση θεωρούνταν σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης, τότε θα μπορούσαν να ασκούν τα δικαιώματα του πολίτη της Ένωσης άτομα που δεν έχουν καμία πραγματική σύνδεση με την Ένωση, τις αξίες και τις θεμελιώδεις αρχές της[38]. Μια τέτοια ρύθμιση ορθά κρίθηκε ότι προσέκρουε ευθέως στην αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία δεσμεύει τα κράτη μέλη[39], ενώ πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποτελεί κύρια έκφανση της αλληλεγγύης που συνιστά ένα από τα θεμέλια της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης[40] και, κατά συνέπεια, αποτελεί μέρος της ταυτότητας της Ένωσης ως μιας ιδιαίτερης έννομης τάξης[41].

IV. Η επίδραση των αποφάσεων *Micheletti*, *Zhu - Chen* και *Pancharevo*

Η κρίση του Δικαστηρίου στην υπόθεση της Μάλτας κινείται στη σωστή κατεύθυνση και στοιχίζεται με τα γενόμενα δεκτά στις αποφάσεις του στις υποθέσεις *Micheletti* (C-369/90), *Zhu και Chen* (C-200/02) και *Pancharevo* (C-490/20). Συγκεκριμένα, θα πρέπει να εξεταστούν οι κρίσιμες σκέψεις του Δικαστηρίου στις δύο ανωτέρω αποφάσεις που συνδέονται με τα κριθέντα στην υπόθεση της Μάλτας.

Το Δικαστήριο στην απόφασή του στην υπόθεση *Micheletti* έκρινε ότι κάθε κράτος μέλος στο οποίο διαμένει φυσικό πρόσωπο, που διαθέτει την ιθαγένεια έτερου κράτους μέλους, έχει την υποχρέωση αναγνώρισης της εν λόγω ιθαγένειας, με συνέπεια το κράτος υποδοχής να οφείλει να αναγνωρίζει στο φυσικό αυτό πρόσωπο και την ύπαρξη της ευρωπαϊκής ιθαγένειας

Solidarity in the legal order of the European Union, Nomiki Bibliothiki, 2025, σ. 39-44.

36. Ό.π., ΔΕΕ C-181/23, σκ. 43.

37. Ό.π., σκ. 44.

38. Βλ. E. PATAUT, Selling Citizenship – A challenge for Europe, A commentary on the CJEU's decision in Commission v. Malta, Yearbook of Private International Law, Volume 26 (2024/2025), σ. 214, όπου αναφέρεται ότι το Δικαστήριο δεν προβαίνει σε καμία εξέταση της αποτελεσματικότητας ή της ύπαρξης πραγματικού δεσμού αλλά περιορίζεται στο να αξιολογήσει εάν η διαδικασία πολιτογράφησης έχει ή όχι συναλλακτικό χαρακτήρα. Η παράβαση του ενωσιακού δικαίου δεν απορρέει από την απουσία δεσμού, αλλά από τον εμπορικό χαρακτήρα της διαδικασίας πολιτογράφησης. Η απόφαση συνιστά καταδίκη της Μάλτας για την εμπορευματοποίηση της ιθαγένειας και όχι κριτική για την έλλειψη ενός γνήσιου δεσμού.

39. Βλ. Μ. ΠΕΡΑΚΗ, «"Γεννηθείσα, ού ποιηθείσα…": Η ιθαγένεια της Ένωσης ως παράμετρος δικαστικού ελέγχου των εθνικών κριτηρίων απονομής της εθνικής μετά την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση Επιτροπή κατά Μάλτας (C-181/23)», ΕυρΔικ, 1/2025, ο οποίος σημειώνει ότι ο ενωσιακός δικαστής έχει αναγνωρίσει την εφαρμογή της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας στην πλειοψηφία των τομέων όπου τα κράτη μέλη έχουν παρακρατηθείσα αρμοδιότητα, όπως στον τομέα της άμεσης φορολογίας, της δημόσιας τάξης και εσωτερικής ασφάλειας (άρθρο 72 ΣΛΕΕ), της δημόσιας τάξης και του ποινικού κολασμού, της οργάνωσης της δικαιοσύνης, του καθορισμού των στοιχείων της εθνικής ταυτότητας για τους σκοπούς του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ και των διεθνών σχέσεων των κρατών μελών με τρίτα κράτη.

40. Ό.π., R.-E. PAPADOPOULOU, 2025, σ. 23.

41. Ό.π., ΔΕΕ C-181/23, σκ. 91 και 93 και ΔΕΕ Γνωμοδότηση 2/13, *Προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ΕΣΔΑ*, EU:C:2014:2454, σκ. 172.

και τη δυνατότητά του να απολαμβάνει τα δικαιώματα που απορρέουν από τις ενωσιακές οικονομικές ελευθερίες[42]. Ουσιαστικά στην υπόθεση *Micheletti*, ο οποίος είχε τις ιθαγένειες της Ιταλίας και της Αργεντινής, η Ισπανία όφειλε να αναγνωρίσει στο εν λόγω πρόσωπο το δικαίωμα εγκατάστασης λόγω της κατοχής της ιθαγένειας της Ιταλίας, ανεξάρτητα από το εάν η ιθαγένειά του μπορούσε να χαρακτηριστεί ως η ενεργός του ιθαγένεια βάσει της θεωρίας του διεθνούς δικαίου.

Όσον αφορά την υπόθεση *Zhu και Chen*, η κ. Chen είχε εισέλθει στο έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου τον Μάιο του 2000 ενώ ήταν έγκυος. Κατόπιν, μετέβη στη Βόρειο Ιρλανδία τον Ιούλιο του ιδίου έτους όπου γεννήθηκε η κόρη της. Λόγω της εθνικής νομοθεσίας της Ιρλανδίας, όπου προβλεπόταν ότι οι γεννώμενοι επί της νήσου Ιρλανδίας αποκτούν αυτομάτως την ιρλανδική ιθαγένεια αν δεν μπορούν να λάβουν την ιθαγένεια άλλης χώρας, το τέκνο της κ. Chen έλαβε την ιρλανδική ιθαγένεια. Έκτοτε διέμενε με το τέκνο της στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ενώπιον του Δικαστηρίου υποστηρίχθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο ότι οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης δεν μπορούσαν να επικαλεστούν το τότε κοινοτικό δίκαιο επειδή η μετάβαση της κ. Chen στη Βόρειο Ιρλανδία με σκοπό να αποκτήσει το τέκνο της την ιρλανδική ιθαγένεια συνιστούσε απόπειρα καταχρηστικής επίκλησης του τότε κοινοτικού δικαίου[43].

Το Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα του Ηνωμένου Βασιλείου, παρότι η κ. Chen αναγνώρισε ότι επεδίωξε η κόρη της να λάβει την ιρλανδική ιθαγένεια ώστε να διαθέτει, τόσο το τέκνο της όσο και η ίδια, στη συνέχεια, δικαίωμα διαμονής στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το ΔΕΚ επανέλαβε τα γενόμενα δεκτά στην υπόθεση *Micheletti*, ήτοι ότι τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να περιορίζουν τα αποτελέσματα της απονομής της ιθαγένειας από ένα άλλο κράτος μέλος, επιβάλλοντας οιαδήποτε πρόσθετη προϋπόθεση για την αναγνώριση της ιθαγένειας αυτής[44]. Επομένως, παρατηρείται ότι, βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, κάθε κράτος μέλος υπέχει υποχρέωση να αναγνωρίζει την ιθαγένεια που απονέμει άλλο κράτος μέλος και κατ' επέκταση την ιθαγένεια της Ένωσης, παρέχοντας στον ευρωπαίο πολίτη τα δικαιώματα που απολαμβάνει από το ενωσιακό δίκαιο. Στην υπόθεση *Zhu και Chen*, το Ηνωμένο Βασίλειο όφειλε να αναγνωρίσει την ιρλανδική ιθαγένεια της κ. Zhu και να παρέχει σ' αυτήν και στη μητέρα της κ. Chen δικαίωμα διαμονής αόριστης διάρκειας στο έδαφός του[45].

Τέλος, η υπόθεση *Pancharevo* αφορούσε ένα φυσικό πρόσωπο, υπήκοο Βουλγαρίας, και την υποχρέωση έκδοσης από το κράτος αυτό των απαραίτητων ληξιαρχικών πράξεων και εγγράφων ταυτοποίησης βάσει των οποίων αναγνωρίζεται και πιστοποιείται η κτήση και κατοχή της ιθαγένειας. Η σύνδεση της υπόθεσης αυτής με το ενωσιακό δίκαιο προέκυπτε από την παραβίαση των άρθρων 20 και 21 ΣΛΕΕ, καθώς και των άρθρων 7, 24 και 45 ΧΘΔΕΕ, λόγω της άρνησης των αρχών της Βουλγαρίας να εκδώσουν πιστοποιητικό γεννήσεως του προσώπου αυτού, και κατ' επέκταση της παρεμπόδισης άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας από το ενωσιακό δίκαιο. Η εν λόγω άρνηση βασιζόταν στο γεγονός ότι το φυσικό αυτό πρόσωπο είχε γεννηθεί στην Ισπανία όπου το οικείο πιστοποιητικό γεννήσεως ανέφερε ως μητέρες του δύο γυναίκες, με συνέπεια να θεωρηθεί από τις βουλγαρικές αρχές ότι η αναγραφή δύο γυναικών γονέων σε πιστοποιητικό γεννήσεως ήταν αντίθετη στη δημόσια τάξη της Βουλγαρίας, στην οποία δεν επιτρέπεται ο γάμος μεταξύ προσώπων του ίδιου φύλου[46].

Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι το φυσικό πρόσωπο λόγω της κατοχής της ιθαγένειας της Βουλγαρίας διέθετε την ευρωπαϊκή ιθαγένεια και έπρεπε να απολαμβάνει ανεμπόδιστα τα σχετικά δικαιώματα από το πρωτογενές και παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, μεταξύ των οποίων και το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής[47]. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ[48], το πρόσωπο αυτό είχε το δικαίωμα να λάβει από τη Βουλγαρία δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο που να αναγράφει την ιθαγένειά του[49]. Η δε αρμόδια αρχή της Βουλγαρίας είχε την υποχρέωση να εκδώσει τα εν λόγω έγγραφα σύμφωνα με τα στοιχεία του φυσικού προσώπου που προέκυπταν από το ισπανικό πιστοποιητικό γεννήσεώς του. Συνεπώς, υφίσταται μία υποχρέωση αναγνώρισης, από το κράτος μέλος ιθαγένειας του φυσικού προσώπου, του πιστοποιητικού γέννησής του που εκδόθηκε από τις αρχές ενός άλλου κράτους μέλους[50], ενώ παράλληλα υφίσταται υποχρέωση αναγνώρισης της προσωπικής κατάστασης των πολιτών της Ένωσης,

42. Ό.π., ΔΕΚ C-369/90, σκ. 15.

43. Βλ. ΔΕΚ C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu και Man Lavette Chen κατά Secretary of State for the Home Department*, 19.10.2004, EU:C:2004:639, σκ. 34.

44. Ό.π., σκ. 36-39.

45. Ό.π., σκ. 40-41.

46. Βλ. ΔΕΕ C-490/20, *V.M.A. κατά Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»*, 14.12.2021, EU:C:2021:1008, σκ. 15-25.

47. Ό.π., σκ. 42-43.

48. Βλ. Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών, OJ L 158, 30.04.2004, σ. 77-123.

49. Βλ. συναφώς και ΔΕΕ C-491/21, *WA κατά Direcţia pentru Evidenţa Persoanelor şi Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Internesκ*, 22.02.2024, EU:C:2024:143, σκ. 61.

50. Ό.π., ΔΕΕ C-490/20, σκ. 48-50.

όπως αυτή έχει διαπιστωθεί σε άλλο κράτος μέλος σύμφωνα με το οικείο εθνικό δίκαιο[51].

Εκ των ανωτέρω προκύπτει με σαφήνεια ότι το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι υφίστανται συγκεκριμένες υποχρεώσεις των κρατών μελών να αναγνωρίζουν την ιθαγένεια που απονέμεται από άλλα κράτη μέλη αλλά και να αναγνωρίζουν ληξιαρχικά γεγονότα που έχουν συντελεστεί σε άλλα κράτη μέλη ώστε να μην τίθενται υπό διακινδύνευση τα δικαιώματα που απορρέουν για τους Ευρωπαίους πολίτες από το ενωσιακό δίκαιο λόγω της κατοχής της ιθαγένειας της Ένωσης. Η ανωτέρω νομολογία του Δικαστηρίου αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της επίδρασης του ενωσιακού δικαίου σε ζητήματα που εκ πρώτης όψεως αφορούν το εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών. Ωστόσο, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποτελεί μία θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών, με συνέπεια τα κράτη μέλη να οφείλουν να σέβονται και να προασπίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των ενωσιακών δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιότητα αυτή ακόμα και σε τομείς που εμπίπτουν στην εθνική τους αρμοδιότητα.

Τα δε γενόμενα δεκτά στις υποθέσεις *Micheletti*, *Zhu και Chen* και *Pancharevo* συνδέονται και με την υπόθεση της Μάλτας καθώς, αν το ΔΕΕ δεν είχε κρίνει ότι η νομοθεσία της Μάλτας για χορήγηση ιθαγένειας σε επενδυτές παραβιάζει το ενωσιακό δίκαιο, τότε βάσει της ανωτέρω νομολογίας όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη θα υπείχαν την υποχρέωση να αναγνωρίζουν ως Ευρωπαίους πολίτες τους υπηκόους τρίτης χώρας που θα λάμβαναν τη μαλτέζικη ιθαγένεια λόγω της επένδυσης, θα έπρεπε να τους παρέχουν όλα τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης, μη έχοντας τη δυνατότητα να επιβάλλουν οιαδήποτε πρόσθετη προϋπόθεση, και θα όφειλαν κατά τη συντέλεση οιουδήποτε ληξιαρχικού γεγονότος να τους αντιμετωπίσουν ως Ευρωπαίους πολίτες.

V. Συμπέρασμα

Ένας από τους βασικούς στόχους της Ένωσης είναι να δημιουργηθεί μία κοινή ευρωπαϊκή ταυτότητα και συνείδηση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών. Για το λόγο αυτό θεσπίστηκε η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και παραχωρήθηκαν συγκεκριμένα δικαιώματα στους Ευρωπαίους πολίτες. Παρότι τα κράτη μέλη έχουν διατηρήσει την αρμοδιότητα να ρυθμίζουν τα ζητήματα που αφορούν τον τρόπο χορήγησης της εθνικής τους ιθαγένειας, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια αποτελεί το σύνδεσμο δια του οποίου το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τυγχάνει εφαρμογής το ενωσιακό δίκαιο σε περιπτώσεις που μπορεί να τεθεί υπό διακινδύνευση η αποτελεσματική εφαρμογή των δικαιωμάτων που απολαμβάνει κάθε Ευρωπαίος πολίτης. Τυχόν «εμπορευματοποίηση» από οιοδήποτε κράτος μέλους της ιθαγένειας της Ένωσης παραβιάζει τα ευρωπαϊκά ιδεώδη και βρίσκεται σε αντίθεση με τους ενωσιακούς σκοπούς.

Στην υπόθεση της Μάλτας, το ενωσιακό δίκαιο εφαρμοζόταν γιατί δεν είχε τεθεί απλώς προς πώληση η ιθαγένεια του εν λόγω κράτους μέλους, αλλά, κατά κύριο λόγο, παρεχόταν έναντι αμοιβής η δυνατότητα σε πρόσωπα να γίνουν κοινωνοί ενωσιακών δικαιωμάτων παρότι δεν είχαν κανέναν πραγματικό δεσμό με τα ευρωπαϊκά ιδεώδη και τις ενωσιακές αξίες. Η πάγια θέση του ΔΕΕ ότι η ιθαγένεια της Ένωσης αποτελεί τη θεμελιώδη ιδιότητα των Ευρωπαίων πολιτών, δεν αποτελεί μία απλή διακήρυξη αλλά παράγει έννομες συνέπειες στην ενωσιακή έννομη τάξη και δημιουργεί υποχρεώσεις στα κράτη μέλη επί των ζητημάτων χορήγησης της εθνικής τους ιθαγένειας.

Η απόφαση αυτή του Δικαστηρίου πρέπει να θεωρηθεί δεδομένο ότι θα επιφέρει σημαντικές συνέπειες στον τρόπο που θα εξεταστούν μελλοντικά οι νομοθεσίες των κρατών μελών σε ζητήματα ιθαγένειας, καθώς είναι πολύ πιθανό και άλλοι εθνικοί κανόνες περί πολιτογράφησης υπηκόων τρίτων χωρών να τεθούν υπό τον έλεγχο συμφωνίας τους με το ενωσιακό δίκαιο και τις διατάξεις για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Ο δε σχετικός έλεγχος θα πραγματοποιείται επί τη βάσει του κριτηρίου που έθεσε το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση της Μάλτας, ήτοι ότι θα πρέπει να υφίσταται ένας πραγματικός δεσμός μεταξύ του υπηκόου τρίτης χώρας και του κράτους μέλους που να δικαιολογεί την χορήγηση της εθνικής ιθαγένειας και κατ' επέκταση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Η οριοθέτηση της αόριστης έννοιας «πραγματικός δεσμός» είναι βέβαιο ότι θα απασχολήσει τη μελλοντική νομολογία του Δικαστηρίου, το οποίο θα κληθεί να οριοθετήσει με τον τρόπο αυτό τα όρια της αρμοδιότητας των κρατών μελών στον τομέα της ιθαγένειας.

51. Βλ. ΔΕΚ C-148/02, *Carlos Garcia Avello κατά Βελγικού Δημοσίου*, 02.10.2003, EU:C:2003:539, σκ. 25, ΔΕΕ C-673/16, *Relu Adrian Coman κ.λπ. κατά Inspectoratul General pentru Imigrări και Ministerul Afacerilor Interne*, 05.06.2018, EU:C:2018:385, σκ. 36-38, ό.π., ΔΕΕ C-490/20, σκ. 52.

Το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών - Πρόσφατες εξελίξεις και προοπτικές

*Ελένη Α. Φωτιάδου**

I. Εισαγωγή

Βασικό εργαλείο άσκησης ενωσιακής πολιτικής και εναρμόνισης των εθνικών δικαίων αποτελεί η Οδηγία ως ιδιάζουσα πράξη που προβλέπεται στο δίκαιο της Ένωσης χωρίς να ανευρίσκεται στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών. Απευθύνεται μόνο στα κράτη μέλη και δεσμεύει ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, διανοίγοντας σε αυτά ένα περιθώριο κινήσεων κατά την εφαρμογή των απορρεουσών από το ενωσιακό δίκαιο επιταγών, άλλοτε ευρύτερο άλλοτε πιο περιορισμένο, ανάλογα με το επίπεδο της εναρμόνισης. Έτσι η Οδηγία δεν γεννά καταρχήν ούτε δικαιώματα ούτε υποχρεώσεις απευθείας υπέρ ή σε βάρος των ιδιωτών σε αντίθεση με τον Κανονισμό.

Ωστόσο, πολύ γρήγορα κατέστη αντιληπτό ότι η διαφοροποίηση της Οδηγίας από τον Κανονισμό ως προς τη φύση και τα χαρακτηριστικά της δεν συνεπάγεται αυτομάτως ότι αυτή δεν μπορεί ποτέ να έχει ανάλογη λειτουργία, αναπτύσσοντας άμεσα αποτελέσματα. Με έρεισμα τη δεσμευτικότητά της βάσει του άρθρου 288 ΣΛΕΕ και τη μέριμνα για την πρακτική της αποτελεσματικότητα αναγνωρίστηκε η δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλούνται δικαιώματά τους που απορρέουν από την Οδηγία. Οι απαρχές της θέσης αυτής ανατρέχουν στην υπόθεση *Van Duyn* στη δεκαετία του '70[1], τα πορίσματα της οποίας έκτοτε θεωρούνται κεκτημένα, αν και υφίστανται περαιτέρω επεξεργασία και συνεχή εμπλουτισμό.

Η νομολογιακή κατασκευή περί αμέσου αποτελέσματος των Οδηγιών υπήρξε θεμελιώδους σημασίας τόσο για τη διαμόρφωση και εξέλιξη του συστήματος έννομης προστασίας στην Ένωση όσο και για την πορεία και κατεύθυνση της ενοποιητικής διαδικασίας. Χάρη στο άμεσο αποτέλεσμα διατάξεων των Οδηγιών, οι ιδιώτες είναι σε θέση να επικαλεστούν το δίκαιο της Ένωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων υπό τους ίδιους όρους με το εθνικό δίκαιο, ενώ ταυτόχρονα ανάγονται σε θεματοφύλακες του ενωσιακού δικαίου στο μέτρο που η μέριμνα για την τήρησή του ανατίθεται όχι μόνο στην Επιτροπή ή τα κράτη μέλη, αλλά και στα ενδιαφερόμενα φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

Παρά την από δεκαετίες παραδοχή του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων των Οδηγιών, το εν λόγω ζήτημα εξακολουθεί να τοποθετείται στο επίκεντρο της δογματικής του δικαίου της Ένωσης, διατηρώντας ακόμη και σήμερα την ισχυρή δυναμική και επικαιρότητά του. Πέρα από το ενδιαφέρον που προσδίδει στο ζήτημα ο επίκαιρος χαρακτήρας του, ανευρίσκονται αυτοτελώς στοιχεία έντονου ενδιαφέροντος απτώμενα της απουσίας νομοθετικής ρύθμισης, της αμιγούς νομολογιακής του προέλευσης και της άρρηκτης σύνδεσής του με άλλες θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της Ένωσης οι οποίες διατρέχουν όλα τα πεδία ενωσιακής πολιτικής. Ειδικότερα, η αλληλεπίδραση της αρχής του άμεσου αποτελέσματος με τις αρχές της αυτονομίας και της υπεροχής διαμορφώνει τη συνταγματική ταυτότητα της Ένωσης και τον τρόπο εισδοχής του ενωσιακού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις.

Δεδομένης της εγγενούς ευρύτητας του θέματος οφειλόμενης τόσο στα χαρακτηριστικά του γνωρίσματα όσο κυρίως στην εκτεταμένη νομολογιακή του επεξεργασία, η παρούσα μελέτη αποδίδει έμφαση στον επίκαιρο προβληματισμό και τη διαφαινόμενη τάση απέναντι στη δυνατότητα επίκλησης του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων των Οδηγιών. Έτσι, αφού περιληπτικά προηγηθεί η απαιτούμενη εννοιολογική οριοθέτηση και εξεταστούν οι προϋποθέσεις κατάφασης του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων μιας Οδηγίας, ερευνώνται οι συνέπειές της με έμφαση στην πρόσφατη νομολογία.

II. Εννοιολογική οριοθέτηση του άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών και νομικό του έρεισμα

Ως άμεσο αποτέλεσμα ορίζεται η δυνατότητα ενός κανόνα του δικαίου της Ένωσης να τύχει επίκλησης σε εθνικό επίπεδο ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη άλλων ενδιάμεσων, εφαρμοστικών κανόνων του εθνικού δικαίου. Συνιστά πραγματική συγχώνευση δύο συστημάτων κανόνων που έχουν εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση, ήτοι του εθνικού και του ενωσιακού[2]. Πρόκειται για ζήτημα αμιγώς πρακτικό υπό την έννοια της δυνατότητας απευθείας εφαρμογής ενός δεδομένου κανόνα δικαίου από τον εθνικό δικαστή αυτοτελώς και ολοκληρωμένα χωρίς την ανάγκη προσφυγής σε άλλες νομικές διατάξεις οποιασδήποτε φύσης και προέλευσης.

Το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας αποτελεί νομολογιακή κατασκευή, οι απαρχές της οποίας ανάγονται στη δεκαετία του '70, οπότε και το ΔΕΚ έκανε δεκτό ότι και οι Οδηγίες μπορούν υπό ορισμένες προϋποθέσεις να αναπτύξουν άμεσα αποτελέσματα. Έτσι, μετά την πάροδο της προθεσμίας μεταφοράς μιας Οδηγίας, οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τις διατάξεις της έναντι του κράτους μέλους[3],

* *Δ.Ν. Νομικής Σχολής ΑΠΘ*

1. ΔΕΚ 41/74, *Van Duyn*, 04.12.1974, ECLI:EU:C:1974:133.

2. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα M. Bobek, 23.09.2021, στην C-205/20, *NE κατά Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, ECLI:EU:C:2021:759, σημ. 32.

3. ΔΕΚ 148/78, *Ratti*, 05.07.1979, ECLI:EU:C:1979:110, σκ. 22-23, ΔΕΚ 8/

εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις[4]. Το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας απηχεί, αν όχι απόλυτα, σίγουρα σε μεγάλο βαθμό, τα ισχύοντα για το άμεσο αποτέλεσμα άλλων κανονιστικών διατάξεων, κατά βάση του πρωτογενούς δικαίου, τόσο των Συνθηκών όσο και του ΧΘΔ, αλλά και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου.

Η θεμελίωση της νομολογιακής κατασκευής περί αμέσου αποτελέσματος διατάξεων των Οδηγιών εκκινεί από το πρωτογενές δίκαιο και γίνεται επί τη βάσει συγκεκριμένων διατάξεων της Συνθήκης. Ήδη από τη δεκαετία του '70 και την έκδοση των πρώτων σχετικών αποφάσεων, το Δικαστήριο μεριμνά να τεκμηριώσει τη δυνατότητα ανάπτυξης άμεσου αποτελέσματος διατάξεων των Οδηγιών σε πλείονα άρθρα απτώμενα των χαρακτηριστικών των πράξεων των ενωσιακών οργάνων. Παράλληλα, δεν ελλείπουν από την επιχειρηματολογία του τελολογικές σταθμίσεις για τον ρόλο και την ευθύνη του κράτους σε ό,τι αφορά στην εφαρμογή των Οδηγιών.

Στο επίκεντρο των ερειδόμενων στη Συνθήκη επιχειρημάτων του Δικαστηρίου τοποθετείται η δεσμευτικότητα των Οδηγιών ως βασικό τους χαρακτηριστικό δυνάμει του άρθρου 288 ΣΛΕΕ[5]. Μολονότι οι Κανονισμοί, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 288 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 249 ΣΕΚ και 189 ΣΕΟΚ), ισχύουν άμεσα, και συνεπώς από τη φύση τους μπορούν να παράγουν άμεσα αποτελέσματα[6], δεν σημαίνει ότι άλλες κατηγορίες πράξεων, συμπεριλαμβανομένων των Οδηγιών, στερούνται εντελώς της δυνατότητας να έχουν παρεμφερή αποτελέσματα. Ειδικά υπό το πρίσμα της πρακτικής αποτελεσματικότητας των Οδηγιών[7], το κράτος μέλος που δεν εξέδωσε εγκαίρως τα μέτρα μεταφοράς της Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και, ως εκ τούτου, παρέβη τις υποχρεώσεις εκτέλεσης που υπέχει από την Οδηγία, δεν μπορεί να αντιτάσσει στον ιδιώτη, φυσικό ή νομικό πρόσωπο, την ίδια του την παράλειψη συμμόρφωσης προς την Οδηγία.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο αντλεί νομική θεμελίωση για τη δυνατότητα ανάπτυξης άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών από την προβλεπόμενη στο άρθρο 267 ΣΛΕΕ διαδικασία υποβολής προδικαστικού ερωτήματος[8]. Συγκεκριμένα, η ίδια η αναγνώριση της δυνατότητας των εθνικών δικαστηρίων να απευθύνονται στο Δικαστήριο για το κύρος και την ερμηνεία όλων αδιακρίτως των πράξεων των οργάνων μέσω του μηχανισμού της προδικαστικής παραπομπής συνεπάγεται ότι οι πολίτες μπορούν να επικαλεστούν και τις Οδηγίες ενώπιον των εν λόγω δικαστηρίων.

Τέλος, το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών θεμελιώνεται από τα ενωσιακά δικαστήρια και στην αρχή της καλόπιστης συνεργασίας βάσει του άρθρου 4 ΣΕΕ, η οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη Συνθήκη ή από πράξεις των οργάνων της Ένωσης[9]. Από την ως άνω υποχρέωση συνεργασίας προκύπτει κατά λογική ακολουθία ότι το κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται μια Οδηγία δεν μπορεί να απαλλαγεί των υποχρεώσεων που αυτή του επιβάλλει[10].

Εκτός από τη νομική θεμελίωση του άμεσου αποτελέσματος σε συγκεκριμένες διατάξεις της Συνθήκης υπό την έννοια αυστηρών τεχνικών επιχειρημάτων[11], ο δικαιολογητικός λόγος της αποδοχής υπό συγκεκριμένους όρους του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων των Οδηγιών απηχεί μια πολιτική επιλογή. Θα πρέπει να αναζητηθεί στην ίδια την πρόσληψη εκ μέρους του Δικαστηρίου της ενωσιακής έννομης τάξης ως *sui generis* μορφώματος, διαφορετικού από τους κλασικούς διεθνείς οργανισμούς με στοιχεία νεωτερικότητας και πρωτοτυπίας που θέτει στο επίκεντρο τον ιδιώτη.

Με τη νομολογία περί αμέσου αποτελέσματος των Οδηγιών, οι ιδιώτες επικαλούμενοι την Οδηγία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και αρχών των κρατών μελών μπορούν να αμφισβητήσουν διατάξεις του εθνικού δικαίου. Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άμεσου αποτελέσματος, η επίκληση της Οδηγίας έχει ως συνέπεια τη μη εφαρμογή κανόνα εθνικού δικαίου που αντιτίθεται προς τις διατάξεις της. Ταυτόχρονα, οι ιδιώτες λειτουργούν ως ελεγκτές παράτυπης και πλημμελούς συμπεριφοράς του κράτους μέλους[12].

Πέρα από τη συνεισφορά του στην ισχυροποίηση της θέσης των ιδιωτών, το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών διαμορφώνει αυτή καθαυτή την πρωτοτυπία και την αυτονομία του δικαίου της ενωσιακής έννομης τάξης. Από την πρώτη στιγμή της σύλληψης και της σχηματοποίησής της, η αρχή του άμεσου αποτελέσματος σε συνδυασμό

81, *Becker*, 19.01.1982, ECLI:EU:C:1982:7, σκ. 25 και ΔΕΚ 41/74, σκ. 12.

4. Βλ. κατωτέρω υπό ΙΙΙ.

5. ΔΕΚ 41/74, *Van Duyn*, 04.12.1974, ECLI:EU:C:1974:133, σκ. 12.

6. Βλ. Ι. ΚΤΕΝΙΔΗ, Το νομοθετικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Οι κατηγορίες των πράξεων σε μετάβαση, εκδ. Σάκκουλα, 2017.

7. ΔΕΚ C-72/95 *Kraaijeveld κ.λπ.*, 24.10.1996, ECLI:EU:C:1996:404, σκ. 56, ΔΕΚ C-287/98, *Linster*, 19.09.2000, ECLI:EU:C:2000:468, σκ. 32.

8. ΔΕΚ 41/74, *Van Duyn*, 04.12.1974, ECLI:EU:C:1974:133, σκ. 12.

9. Ειδικά για το ζήτημα της επίκλησης διατάξεων της οδηγίας από το κράτος βλ. ΔΕΕ C-425/12, *Portgás*, 12.12.2013, ECLI:EU:C:2013:829, σκ. 34.

10. ΔΕΚ 190/87, *Oberkreisdirektor des Kreises Borken κ.λπ. κατά Moormann*, 20.09.1988, ECLI:EU:C:1988:424, σκ. 22.

11. P. PESCATORE, The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law, ELR, 1983, σ. 157.

12. Βλ. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 3η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, 2021, σ. 532.

με την αρχή της υπεροχής επέτρεψε στο νομικό σύστημα της Ένωσης να αναχθεί σε ιδιαίτερη έννομη τάξη[13], η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών και δεσμεύει τα δικαστήριά τους[14].

III. Προϋποθέσεις του άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών

Για την ανάπτυξη άμεσου αποτελέσματος των διατάξεων μιας Οδηγίας απαιτείται η συνδρομή συγκεκριμένων προϋποθέσεων που εξετάζονται από τον εθνικό δικαστή με την ερμηνευτική συνδρομή του Δικαστηρίου, εφόσον αυτή παρίσταται αναγκαία. Οι εν λόγω προϋποθέσεις διαμορφώθηκαν νομολογιακά και, μολονότι σε μεγάλο βαθμό παρίστανται αποκρυσταλλωμένες, δεν παύουν να εγείρουν προβληματισμό. Σε μεγάλο δε βαθμό απηχούν τις παραδοχές για το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου, τόσο των Συνθηκών όσο και του ΧΘΔ.

Προκειμένου η διάταξη μιας Οδηγίας να αναπτύξει άμεσο αποτέλεσμα ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, κατ' αρχάς θα πρέπει να έχει παρέλθει η προθεσμία μεταφοράς της Οδηγίας εντός της εθνικής έννομης τάξης, χωρίς η τελευταία να έχει μεταφερθεί ή χωρίς να έχει μεταφερθεί ορθά στο εσωτερικό δίκαιο του κράτους[15]. Κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς της Οδηγίας το κράτος δεν απαλλάσσεται από κάθε ευθύνη, αλλά υπέχει διαφορετικής υφής υποχρεώσεις αναγόμενες στην απαγόρευση διακινδύνευσης του επιδιωκόμενου με την Οδηγία αποτελέσματος[16].

Ως προς τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά της διάταξης για την ανάπτυξη άμεσου αποτελέσματος, κατά την πάγια νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων, το κείμενό της πρέπει να είναι κατάλληλο υπό την έννοια της σαφήνειας, της ακρίβειας και του ανεπιφύλακτου χαρακτήρα του. Τα εν λόγω κριτήρια εξετάζονται λαμβανομένων υπόψη της φύσεως, της οικονομίας και του γράμματος της επίμαχης διάταξης[17].

Τα κριτήρια της σαφήνειας και της ακρίβειας πληρούνται όταν η διάταξη της Οδηγίας επιβάλλει μια υποχρέωση χωρίς διφορούμενη διατύπωση, ώστε να μπορεί να την επικαλεστεί ο διάδικος και να την εφαρμόσει το δικαστήριο[18]. Πρόκειται για ελαστική έννοια στο μέτρο που δεν αποκλείεται μια διάταξη να πληροί αμφότερες τις εν λόγω προϋποθέσεις, μολονότι περιέχει όρους που δεν έχουν οριστεί ή ακόμη ασαφείς ή απροσδιόριστες νομικές έννοιες[19].

Σε ό,τι αφορά στην προϋπόθεση του ανεπιφύλακτου χαρακτήρα, μια διάταξη του δικαίου της Ένωσης είναι απαλλαγμένη αιρέσεων, όταν θεσπίζει υποχρέωση η οποία δεν συνοδεύεται από καμία επιφύλαξη ούτε απαιτείται για την εκτέλεσή της ή την επαγωγή των αποτελεσμάτων της η έκδοση κάποιας πράξης από τα όργανα της Ένωσης ή από τα κράτη μέλη[20]. Ωστόσο, ακόμη κι αν μια Οδηγία αφήνει στα κράτη μέλη ορισμένο περιθώριο εκτίμησης κατά τη θέσπιση των λεπτομερειών εφαρμογής της προς επίτευξη του επιδιωκόμενου από αυτήν σκοπού, το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεών της δεν αποκλείεται, υπό τον όρο ότι η εν λόγω διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ως προς την υπέρβαση των ορίων της[21].

Με την πάροδο του χρόνου, η ερμηνευτική πρόσληψη από τα ενωσιακά δικαστήρια των προϋποθέσεων ανάπτυξης άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών γνώρισε μεταβολές και διακυμάνσεις. Σήμερα, οι προϋποθέσεις του άμεσου αποτελέσματος αντιμετωπίζονται με μεγαλύτερη ελαστικότητα και ευελιξία, χωρίς φυσικά να παρέλκει η εξέτασή τους ή να μετριάζεται η σημασία τους.

Συγκεκριμένα, η νομολογία των ενωσιακών δικαστη-

13. ΔΕΚ 26/62, *Van Gend en Loos*, 05.02.1963, ECLI:EU:C:1963:1, σκ. 12.

14. ΔΕΚ 6/64, *Costa κ. ENEL*, 15.07.1964, ECLI:EU:C:1964:66, σ. 1197.

15. ΔΕΚ C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, 18.12.1997, ECLI:EU:C:1997:628, σκ. 43, ΔΕΚ C-138/08, *Hochtief και Linde-Kca-Dresden*, 15.10.2009, ECLI:EU:C:2009:627, σκ. 25, ΔΕΕ C-439/16 PPU, *Milev*, 27.10.2016, ECLI:EU:C:2016:818, σκ. 30.

16. ΔΕΚ C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, 18.12.1997, ECLI:EU:C:1997:628, σκ. 43, ΔΕΚ C-212/04, *Αδενέλερ κ.λπ.*, 04.07.2006, ECLI:EU:C:2006:443, σκ. 121, ΔΕΕ C-27/15, *Pizzo*, 02.06.2016, ECLI:EU:C:2016:404, σκ. 32, ΔΕΕ C-439/16 PPU, *Milev*, 27.10.2016, ECLI:EU:C:2016:818, σκ. 31, ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-616/16 και C-617/16, *Pantuso κ.λπ.*, 24.01.2018, ECLI:EU:C:2018:32, σκ. 55.

17. Με άλλη διατύπωση, η διάταξη πρέπει να είναι πλήρης, νομικώς τελεία και, κατά συνέπεια, ικανή να παράγει άμεσα αποτελέσματα στις έννομες σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των πολιτών τους. ΔΕΚ 50/88, *Kühne κατά Finanzamt München III*, 27.06.1989, ECLI:EU:C:1989:262, σκ. 26, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα W. Van Gerven, 27.10.1993, στην C-128/92, *Banks κατά British Coal*, ECLI:EU:C:1993:860, σημ. 27.

18. ΔΕΚ 152/84, *Marshall*, 26.02.1986, ECLI:EU:C:1986:84, σκ. 52, ΔΕΚ C-6/90, *Francovich*, 19.11.1991, ECLI:EU:C:1991:428, σκ. 26, ΔΕΚ C-246/94, *Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio κ.λπ.*, 17.09.1996, ECLI:EU:C:1996:329, σκ. 19.

19. Χαρακτηριστικό παράδειγμα κατά τον Γεν. Εισαγγελέα Bobek η έννοια των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα M. Bobek, 21.09.2021, στην C-205/20, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, ECLI:EU:C:2021:759, σημ. 36

20. ΔΕΕ C-337/13, *Almos Agrárkülkereskedelmi*, 15.05.2014, ECLI:EU:C:2014:328, σκ. 31, ΔΕΕ C-589/12, *GMAC UK*, 03.09.2014, ECLI:EU:C:2014:2131, σκ. 30.

21. ΔΕΚ C-271/91, *Marshall κατά Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, 02.08.1993, ECLI:EU:C:1993:335, σκ. 23-24, ΔΕΕ C-83/11, *Rahman κ.λπ.*, 05.09.2012, ECLI:EU:C:2012:519, σκ. 25, ΔΕΕ C-387/19, *RTS infra και Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, 14.01.2021, ECLI:EU:C:2021:13, σκ. 47.

ρίων[22] παύει σταδιακά να μνημονεύει ρητά το κριτήριο της σαφήνειας, το οποίο δεν διαφοροποιείται πλέον από αυτό της ακρίβειας[23]. Περαιτέρω, προϊόντος του χρόνου, η ερμηνεία των προϋποθέσεων του άμεσου αποτελέσματος από τα ενωσιακά δικαστήρια γίνεται πιο διασταλτική[24] κατά τρόπο ώστε διατάξεις οι οποίες εκ πρώτης όψεως δεν παρίστανται σαφείς, ακριβείς και απαλλαγμένες αιρέσεων, εν τέλει κρίνονται ως τέτοιες μέσω τελεολογικής ερμηνείας. Έτσι, βαθμιαία, ο έλεγχος των κριτηρίων γίνεται πιο διευρυμένος[25], ώστε αυτά να συμπεριλάβουν στην κανονιστική τους εμβέλεια περισσότερες διατάξεις ικανές να προασπίσουν τα συμφέροντα των ιδιωτών.

IV. Δυνατότητα επίκλησης του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων Οδηγιών

Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, δυνατότητα επίκλησης του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων Οδηγιών νοείται μόνο έναντι του κράτους και όχι έναντι ιδιωτών, αποκλείεται δηλαδή το επονομαζόμενο οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών. Η *ratio* για τη δυνατότητα επίκλησης του άμεσου αποτελέσματος μόνο έναντι του κράτους πρέπει να αναζητηθεί στην ίδια τη διατύπωση του άρθρου 288 ΣΛΕΕ για τα χαρακτηριστικά της Οδηγίας κατ' αντιπαραβολή προς αυτά των Κανονισμών[26]. Η επίμονη άρνηση του Δικαστηρίου να δεχτεί ανάπτυξη άμεσου αποτελέσματος της Οδηγίας στις σχέσεις ιδιώτη προς ιδιώτη εκκινεί μεν από τα χαρακτηριστικά της Οδηγίας[27], ωστόσο απηχεί και τη μέριμνα για σεβασμό της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών και της ασφάλειας δικαίου[28], συνυπολογίζοντας τον κίνδυνο για ενίσχυση της ασυνεπούς συμπεριφοράς του απείθαρχου κράτους μέλους.

Σταδιακά, η έννοια του κράτους ως αποδέκτη του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων Οδηγίας διευρύνθηκε μέσω διασταλτικής ερμηνείας από τη νομολογία. Έτσι, η επίκληση διατάξεων Οδηγιών με άμεσο αποτέλεσμα μπορεί να γίνει κατά του ολιγωρούντος κράτους, ανεξάρτητα από την ιδιότητα υπό την οποία αυτό ενεργεί, δηλαδή ως εργοδότης ή ως δημόσια αρχή, προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο να αποβεί για το κράτος επωφελής η μη συμμόρφωσή του προς το δίκαιο της Ένωσης[29]. Περαιτέρω, στην έννοια του κράτους εμπίπτουν, κατά πάγια νομολογία, και οι οργανισμοί, ανεξαρτήτως της νομικής μορφής τους, οι οποίοι έχουν αναλάβει βάσει πράξης της δημόσιας αρχής την παροχή υπηρεσίας δημόσιου συμφέροντος υπό την εποπτεία της αρχής αυτής[30] και διαθέτουν εξαιρετικές εξουσίες[31] συγκρινόμενες με το δίκαιο που διέπει τις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών[32].

Με την πάροδο του χρόνου[33], η απόλυτη και άκαμπτη απαγόρευση ανάπτυξης οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών εμφανίζει σημεία σχετικοποίησης. Ήδη, η υιοθέτηση λειτουργικής έννοιας του κράτους μέσω διευρυμένης πρόσληψης, προκειμένου να του αντιταχθούν οι διατάξεις Οδηγίας που δεν έχει μεταφερθεί στην εθνική έννομη τάξη αποδεικνύει τη ρευστότητα της διάκρισης μεταξύ κάθετου και οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος και επιβεβαιώνει τη θέση περί μετριασμού της απόλυτης απαγόρευσης.

Αντίστοιχα, η αποδοχή του άμεσου αποτελέσματος Οδηγίας όταν η επίκλησή της εκ μέρους ιδιώτη έναντι του κράτους έχει για άλλον ιδιώτη πιθανές ή και βέβαιες αρνητικές συνέπειες μπορεί να εκληφθεί ως περίπτωση *de facto* επίδρασης της Οδηγίας σε σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. Στις επονομαζόμενες τριμερείς σχέσεις κατά τη νομολογία[34], η απορρέουσα από την Οδηγία υποχρέωση έχει ως αποδέκτη το κράτος και όχι τον ιδιώτη, ο οποίος επωμίζεται, συνήθως τυχαία και αντανακλαστικά, αρνητικές

22. Σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα τόσο των Οδηγιών όσο και άλλων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου (Συνθηκών, ΧΘΔ, αποφάσεων – πλαίσιο κ.λπ.).

23. Βλ. A. BLECKMANN, L 'applicabilité directe du droit communautaire, in Le recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen. Coll. Institut d 'Etudes européennes, Bruxelles, 1978, σ. 98.

24. Βλ. D. GALLO, ό.π., σ. 597.

25. Βλ. P. CRAIG / G. DE BURCA, EU law: text, cases, and materials, 7th ed, Oxford 2024, σ. 223.

26. ΔΕΚ 152/84, *Marshall*, 26.02.1986, ECLI:EU:C:1986:84, σκ. 48.

27. ΔΕΚ C-91/92, *Faccini Dorri*, 14.07.1994, ECLI:EU:C:1994:29, σκ. 24.

28. Βλ. V. SKOURIS, Effet utile versus legal certainty: The case-law of the Court of Justice on the direct effect of directives, EBLR, 2006, σ. 255.

29. ΔΕΚ 152/84, *Marshall*, 26.02.1986, ECLI:EU:C:1986:84, σκ. 49, ΔΕΚ C-188/89, *Foster*, 12.07.1990, ECLI:EU:C:1990:313, σκ. 17, ΔΕΕ C-282/10, *Dominguez*, 24.01.2012, ECLI:EU:C:2012:33, σκ. 38.

30. Για την έννοια της εποπτείας δημόσιας αρχής βάσει κριτηρίων βλ. ΔΕΕ C-425/12, *Portgás*, 12.12.2013, ECLI:EU:C:2013:829, σκ. 29.

31. Για την έννοια την έννοια των προνομίων δημοσίου δικαίου – έννοια ταυτόσημη προς αυτή των εξαιρετικών εξουσιών – που πρέπει να διαθέτει μια επιχείρηση προκειμένου να αποτελεί προέκταση του κράτους, βλ. ΔΕΕ C-425/12, *Portgás*, 12.12.2013, ECLI:EU:C:2013:829, σκ. 30.

32. ΔΕΚ C-188/89, *Foster κ.λπ.*, 12.07.1990, ECLI:EU:C:1990:313, σκ. 20, ΔΕΚ C-343/98, *Collino και Chiappero*, 14.09.2000, ECLI:EU:C:2000:441, σκ. 23, ΔΕΚ C-157/02, *Rieser Internationale Transporte*, 05.02.2004, ECLI:EU:C:2004:76, σκ. 24, ΔΕΚ C-356/05, *Farrell*, 19.04.2007, ECLI:EU:C:2007:229, σκ. 40, ΔΕΕ C-282/10, *Dominguez*, 24.01.2012, ECLI:EU:C:2012:33, σκ. 39, ΔΕΕ C-425/12, *Portgás*, 12.12.2013, ECLI:EU:C:2013:829, σκ. 24.

33. Βλ. C.W.A. TIMMERMANS, Directives: Their effect within the national legal systems, Common Market Law Review, 16/1979, σ. 553.

34. ΔΕΚ C-435/97, *WWF κ.λπ.*, 16.09.1999, ECLI:EU:C:1999:41, σκ. 69, ΔΕΚ C-201/02, *Wells*, 07.01.2004, ECLI:EU:C:2004:12, σκ. 56-58.

συνέπειες από το άμεσο αποτέλεσμά της.

Άλλη περίπτωση εν τοις πράγμασι επηρεασμού των σχέσεων μεταξύ ιδιωτών από διατάξεις της Οδηγίας μπορεί να εντοπιστεί όταν το κράτος παραλείπει να κοινοποιήσει τεχνικές προδιαγραφές ή να συμμορφωθεί σε έτερες διαδικαστικές υποχρεώσεις[35]. Εν προκειμένω, το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας προσλαμβάνει τη μορφή παραμερισμού της αντίθετης εθνικής διάταξης είτε η σχέση είναι κάθετη είτε οριζόντια[36].

Παράλληλα, η αναγνώριση εκ μέρους του Δικαστηρίου της εφαρμογής των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης και σε οριζόντιες σχέσεις χωρίς περιορισμούς[37] έχει ως συνέπεια την έμμεση αποδοχή του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων των σχετικών Οδηγιών[38] που προσδιορίζουν κατά περιεχόμενο και συγκεκριμενοποιούν τις ανωτέρω γενικές αρχές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η γενική αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας[39] και της συναφούς Οδηγίας 2000/78 σχετικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας. Ναι μεν η επίκληση της γενικής αρχής της ισότητας απλοποιεί την κατάσταση, καθόσον, ακριβώς ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου παράγει τα αποτελέσματά της ως προς όλους τους συμβαλλομένους, ωστόσο η εξειδίκευσή της και άρα η εφαρμογή της από τον δικαστή γίνεται επί τη βάσει της Οδηγίας που κατ' αποτέλεσμα επηρεάζει τη θέση του ιδιώτη.

Σε αντίστοιχη κατεύθυνση ως προς τις επιπτώσεις της στο οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών κινείται και η νομολογιακή αποδοχή της οριζόντιας εφαρμογής πολλών διατάξεων του ΧΘΔ[40] σε διαφορές μεταξύ ιδιωτών[41]. Δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές κατά κανόνα εμπλουτίζονται ως προς το περιεχόμενό τους και εξειδικεύονται από πράξεις του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, κατά βάση από Οδηγίες, εν τοις πράγμασι καταλήγουμε στο ταυτόσημο αποτέλεσμα της ανάπτυξης άμεσου αποτελέσματος στις σχέσεις ιδιωτών συγκεκριμένων διατάξεων της Οδηγίας που ερείδονται σε προστατευόμενα από το ΧΘΔ δικαιώματα.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η αξιοποίηση του ΧΘΔ ως εργαλείου αναπλήρωσης του ελλείποντος οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών συντελείται από την πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ επί τη βάσει απλώς και μόνο της διαδικαστικής πτυχής των ουσιαστικών δικαιωμάτων, ήτοι με επίκληση αποκλειστικά και μόνο της διάταξης του άρθρου 47 ΧΘΔ που κατοχυρώνει το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και όχι σε συνδυασμό με κάποια άλλη διάταξη του ΧΘΔ[42].

Εκτός από την αξιοποίηση εργαλείων ενωσιακής προέλευσης για την κάμψη της απαγόρευσης ανάπτυξης οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών, είτε μέσω των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης είτε μέσω διατάξεων του ΧΘΔ, η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ[43] αναζητά εμφανώς ταυτόσημο αποτέλεσμα με τη συνδρομή του εθνικού νομοθέτη. Έτσι, δεν αποκλείει τη δυνατότητα επίκλησης διάταξης Οδηγίας από ιδιώτη έναντι άλλου ιδιώτη βάσει του εσωτερικού δικαίου, στην περίπτωση δηλαδή που το κράτος μέλος έχει προβλέψει στην εθνική νομοθεσία ότι, μετά την παρέλευση της προθεσμίας μεταφοράς, οι σαφείς, ακριβείς και ανεπιφύλακτες διατάξεις Οδηγίας μη μεταφερθείσας ή πλημμελώς

35. Οδηγία 2011/92/ΕΕ του ΕυρΚοινβ και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, ΕΕ L 26 της 28.01.2012, σ. 1 που αντικατέστησε την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

36. ΔΕΚ C-194/94, *CIA Security International*, 30.04.1996, ECLI:EU:C:1996:172, ΔΕΚ C-443/98, *Unilever*, 26.09.2000, ECLI:EU:C:2000:496, ΔΕΚ C-226/97, *Lemmens*, 16.06.1998, ECLI:EU:C:1998:296, ΔΕΚ C-159/00, *Sapod Audic*, 06.09.2002, ECLI:EU:C:2002:343.

37. Βλ. E. HOWARD, ECJ advances equality in Europe by giving horizontal direct effect to directives, EPL, 17/2011, σ. 742.

38. Βλ. M. BOBEK, Why Is It Better to Treat Every Provision of a Directive as a (Horizontally) Directly Effective One), International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 39/2023, σ. 214.

39. ΔΕΚ C-144/04, *Mangold*, 22.11.2005, ECLI:EU:C:2005:709, σκ. 75, ΔΕΕ C-555/07, *Kücükdeveci*, 19.01.2010, ECLI:EU:C:2010:21, σκ. 50.

40. Επί παραδείγματι, άρθρα 21, 31 παρ. 2, 47, 50 ΧΘΔ. Βλ. R. KRAUSE, Horizontal effect of EU Charter of fundamental rights: Bauer and Willmeroth, MPG, Common Market Law Review, 58/2021, σ. 1189, S. WITSCHEN, Which labour rights are fundamental rights? Horizontal direct effect of the Charter of fundamental rights of the EU, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 2/2023, σ. 221, L. CECCHETTI, Something new under the sun: The direct effect of directives plus Article 47 Charter in horizontal situations in the K.L. judgement, BlogDUE, 1/2024, σ. 10.

41. ΔΕΕ C-537/16, *Garlsson Real Estate κ.λπ.*, 20.03.2018, ECLI:EU:C:2018:193, ΔΕΕ C-414/16, *Egenberger*, 17.04.2018, ECLI:EU:C:2018:257, ΔΕΕ συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-569/16 και C-570/16, *Bauer και Broßon*, 06.11.2018, ECLI EU:C:2018:871, ΔΕΕ C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, 06.11.2018, ECLI:EU:C:2018:874, ΔΕΕ C-556/17, *Torubarov*, 29.07.2019, ECLI:EU:C:2019:626.

42. ΔΕΕ C-715/20, *K.L.*, 20.02.2024, ECLI:EU:C:2024:139. Βλ. Ε.-Ρ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η έλλειψη οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών: μια αρχή με συρρικνούμενη εμβέλεια, ΕΕΕυρΔ, 1/2025, σ. 25.

43. ΔΕΕ C-261/20 *Thelen Technopark*, 18.01.2022, ECLI:EU:C:2022:33, σκ. 33, ΔΕΕ C-715/20, *K.L.*, 20.02.2024, ECLI:EU:C:2024:139, σκ. 74, ΔΕΕ C-316/22, *Gabel*, 11.04.2024, ECLI:EU:C:2024:301, σκ. 23.

μεταφερθείσας στο εσωτερικό δίκαιο εντάσσονται στην εσωτερική έννομη τάξη. Σε μια τέτοια περίπτωση, η κατά τα ανωτέρω υποχρέωση των ιδιωτών επιβάλλεται όχι βάσει του δικαίου της Ένωσης, αλλά βάσει του εθνικού δικαίου[44]. Η στροφή του ΔΕΕ προς το εθνικό δίκαιο προκειμένου να σχετικοποιηθεί η έλλειψη οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών φαίνεται να παραβλέπει τη σαφή διάκριση ως προς την επικλησιμότητα μεταξύ ιδιωτών ανάμεσα σε Κανονισμό και Οδηγία, επιτρέποντας την εξομοίωσή τους δυνάμει εθνικής νομοθετικής πρόβλεψης, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την ασφάλεια δικαίου, την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου[45] και κυρίως την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών οι οποίοι θα εναπόκεινται στον εκάστοτε εθνικό νομοθέτη για την ενεργοποίηση του άμεσου αποτελέσματος.

Υπό αυτές τις συνθήκες, η παλαιόθεν παρότρυνση ορισμένων Γεν. Εισαγγελέων του ΔΕΕ προς επανεξέταση και αναθεώρηση της απόλυτης απαγόρευσης ανάπτυξης οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών[46] καθίσταται εκ νέου επίκαιρη, ενώ εμπλουτίζεται και ισχυροποιείται με επιχειρήματα αντλούμενα από την εν τοις πράγμασι μεγάλη σχετικοποίησή της. Έτσι, πλάι στα επιχειρήματα περί ισότητας των όρων ανταγωνισμού, απαγόρευσης των διακρίσεων και ενίσχυσης της πρακτικής αποτελεσματικότητας (*effet utile*) του ενωσιακού δικαίου, δικαιολογητικοί λόγοι της αποδοχής του οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος διατάξεων των Οδηγιών αντλούνται από την εξελικτική πορεία της νομολογίας σε παρεμφερή θέματα, κατά τρόπο ώστε να προτείνεται η αντιμετώπιση κάθε διάταξης Οδηγίας που φέρει τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ως έχουσας οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα[47].

Ωστόσο, η αποδοχή της ως άνω επιχειρηματολογίας από το Δικαστήριο και η μεταστροφή της σχετικής νομολογίας, αν και όχι απίθανη, παρίσταται μεγαλεπήβολη ενόσω δεν αναθεωρείται το κείμενο της Συνθήκης αναφορικά με τα χαρακτηριστικά των πράξεων του παραγώγου δικαίου. Θα ήταν παράτολμο να προβεί το ΔΕΕ σε ρητή και απερίφραστη αποδοχή του οριζόντιου άμεσου αποτελέσματος διατάξεων των Οδηγιών εν συνόλω και άνευ προϋποθέσεων, καθόσον μια τέτοια παραδοχή δεν θα ήταν άμοιρη ερμηνευτικών προβλημάτων και δυσχερειών. Επομένως, η κάμψη της απόλυτης έλλειψης οριζόντιου αποτελέσματος των Οδηγιών που συντελείται περιφερειακά λόγω αντανακλαστικών επιρροών και οδηγεί σε «συρρικνούμενη εμβέλεια»[48] της αρχής, μολονότι περιπτωσιολογική, παραμένει σε τελική ανάλυση πιο εύστοχη και πιο ρεαλιστική.

V. Συμπεράσματα

Η νομολογιακή κατασκευή του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων Οδηγιών διέρχεται σήμερα νέα φάση εξέλιξης εκπορευόμενη εν πολλοίς από την ακολουθούμενη τάση και σε άλλα πεδία της ενωσιακής πραγματικότητας τόσο θεσμικού όσο και ουσιαστικού χαρακτήρα. Βασικό γνώρισμα της τρέχουσας εξέλιξης της δογματικής του άμεσου αποτελέσματος αποτελεί η διευρυμένη πρόσληψη, αφενός, των προϋποθέσεων ενεργοποίησής του, αφετέρου, των συνεπειών από την κατάφασή του, ωστόσο με διακυμάνσεις ως προς τα ακριβή όριά τους. Η ως άνω διασταλτική ερμηνεία[49] συνιστά επιθυμητή προσέγγιση στο μέτρο που ενισχύει τη νομική θέση και, κατά συνέπεια, την έννομη προστασία του θιγόμενου ιδιώτη, ενώ επιτρέπει την ώσμωση του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο ως προς την επίκληση και εφαρμογή τους κατά αποτελεσματικό και αλληλένδετο τρόπο.

Παρά την εκτενή ενασχόληση με το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών τόσο εκ μέρους της νομολογίας όσο και εκ μέρους της θεωρίας με αποτέλεσμα πολλά επιμέρους ζητήματα να θεωρούνται λυμένα, δεν ελλείπουν αντιτιθέμενες προσεγγίσεις που υπομονεύουν τη διαμόρφωση ενιαίας αντιμετώπισης ως προς την έννοια και τη συνδρομή των προϋποθέσεων ενεργοποίησης του άμεσου αποτελέσματος. Έτσι, πέρα από την απόκλιση ως προς τη δυνατότητα συγκεκριμένης διάταξης να αναπτύξει άμεσο αποτέλεσμα, διχογνωμίες ανακύπτουν ακόμη και με δεδομένο το άμεσο αποτέλεσμα Οδηγίας ως προς την ακριβή έκταση των συνεπειών της εν λόγω διαπίστωσης απέναντι στο εθνικό δίκαιο και κατ' επέκταση ως προς τη στάση του εθνικού δικαστή.

Υπό αυτές τις συνθήκες, καίριος αναδεικνύεται ο ρόλος του δικαστή, του κατ' εξοχήν εφαρμοστή και ερμηνευτή του δικαίου, ενώπιον του οποίου ανακύπτουν τα σχετικά ζητήματα. Η διαπίστωση αυτή ισχύει τόσο για τον δικαστή της Ένωσης ως εμπνευστή και θεμελιωτή της κατασκευής περί αμέσου αποτελέσματος διατάξεων των Οδηγιών όσο και για τον εθνικό δικαστή[50], ο οποίος, μέσω του μηχανισμού υποβολής προδικαστικού ερωτήματος, είναι σε θέση να αναδείξει τα σημεία τριβής και προβληματισμού και να αφουγκραστεί την εξελικτική πορεία του ζητήματος.

44. ΔΕΕ C-316/22, *Gabel*, 11.04.2024, ECLI:EU:C:2024:301, σκ. 23.

45. Βλ. J. LINDEBOOM, Another episode on Horizontal Direct Effect of Directives, Or: Who Should Clean Up the Mess? Case C-316/22 Gabel Industria Tessile (April 30, 2024), EU Law Live, 30 April 2024.

46. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Lenz, 09.02.1994, στην C-91/92, *Faccini Dori*, ECLI:EU:C:1994:45, σημ. 47 επ.

47. Βλ. M. BOBEK, ό.π., σ. 218.

48. Βλ. Ε.-Ρ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, ό.π., σ. 13.

49. Βλ. M. BONELLI, Growing pains: Direct effect, primacy and fundamental rights after Lin, Common Market Law Review, 61/2024, σ. 1075.

50. Βλ. M. LELOUP / L.D. SPIEKER, Rethinking primacy's effects: On creating, avoiding and filling legal vacuums in the national legal system, Common Market Law Review, 61/2024, σ. 936.

Η προσφυγή λόγω παραβάσεως και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

*Μαρία Αρβανίτη***

I. Εισαγωγή

Η άνοδος στην εξουσία κυβερνήσεων που επιδιώκουν άμεσα ή έμμεσα την εγκαθίδρυση ενός μοντέλου «ανελεύθερης δημοκρατίας» οδήγησε την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) στην υιοθέτηση σειράς μέτρων με σκοπό την αντιμετώπιση του φαινομένου που περιγράφεται ως «κρίση του κράτους δικαίου στην Ευρώπη»[1]. Προς αντιμετώπιση των σοβαρών προκλήσεων στο κράτος δικαίου, η ΕΕ ενίσχυσε το οπλοστάσιό της με τη δημιουργία νέων μηχανισμών, μεταξύ των οποίων, εξέχουσα θέση κατέχει ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για το Κράτος Δικαίου, δηλαδή η διαδικασία που βασίζεται στην ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάσταση του κράτους δικαίου στα κράτη μέλη[2]. Στην ίδια λογική εντάσσεται και η υιοθέτηση του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2092 περί καθεστώτος αιρεσιμότητος για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, ο οποίος συνδέει την ενωσιακή χρηματοδότηση με τον σεβασμό των αρχών του κράτους δικαίου[3]. Παράλληλα, η ΕΕ δεν δίστασε να αξιοποιήσει και τα μέσα που ήδη διέθετε, ενεργοποιώντας για πρώτη φορά την πολιτική διαδικασία του άρθρου 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ), που επιτρέπει τη διαπίστωση σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών του άρθρου 2 ΣυνθΕΕ από κάποιο κράτος μέλος[4]. Με τον τρόπο αυτό, η Ευρωπαϊκή Ένωση συγκρότησε ένα συνεκτικό πλέγμα μηχανισμών, τόσο νέων όσο και παλαιών, ικανό να διασφαλίσει την αποτελεσματική προστασία του κράτους δικαίου, και ευρύτερα των αξιών της.

Ωστόσο, τα πλέον απτά αποτελέσματα σε αυτή την προσπάθεια της ΕΕ φαίνεται να προήλθαν μέσα από μια πιο συνηθισμένη διαδικασία: την προσφυγή λόγω παραβάσεως, όπως προβλέπεται στα άρθρα 258 και επόμενα της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ). Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέφυγε ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) κατά ορισμένων κρατών μελών, προκειμένου να διαπιστωθεί ότι οι πρακτικές τους παραβίαζαν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένης της διάταξης του άρθρου 2 ΣυνθΕΕ[5]. Εμβληματικό παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (C-619/18), η οποία αφορούσε στην

---

* Οι απόψεις που αναφέρονται στο παρόν είναι καθαρά προσωπικές.

** *Υπ. Διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου στο Université du Luxembourg & Université Paris-Panthéon-Assas, Assistante juriste στο Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ*

1. Για την κρίση του κράτους δικαίου στην Ευρώπη, βλ., μεταξύ άλλων, H. HOFMANN / J. ILIOPOULOS-STRANGAS / E. WIEDERIN (επιμ.), Rule of Law in Europe: Judicial independence and effective remedies, Nomos, 2023 και Μ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ (επιμ.), Η αρχή του κράτους δικαίου στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: μελέτες, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018.

2. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση «Ενίσχυση του κράτους δικαίου εντός της Ένωσης. Στρατηγικό σχέδιο δράσης», COM (2019) 343 final, 17.7.2019.

3. Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2020 περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητος για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, LI 433/1, 22.12.2020.

4. Βλ. άρθρο 7 ΣυνθΕΕ: «*1. Το Συμβούλιο δύναται, βάσει αιτιολογημένης προτάσεως του ενός τρίτου των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών του και κατόπιν της έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να διαπιστώσει την ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2. Το Συμβούλιο, προτού προβεί στη διαπίστωση αυτή, ακούει το εν λόγω κράτος μέλος και δύναται, αποφασίζοντας με την ίδια διαδικασία, να του απευθύνει συστάσεις. Το Συμβούλιο επαληθεύει τακτικά ότι εξακολουθούν να ισχύουν οι λόγοι που οδήγησαν στη διαπίστωση αυτή. 2. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση του ενός τρίτου των κρατών μελών ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αφού λάβει την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δύναται να διαπιστώσει την ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2, αφού καλέσει το εν λόγω κράτος μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. 3. Εφόσον γίνει η αναφερόμενη στην παράγραφο 2 διαπίστωση, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίζει, με ειδική πλειοψηφία, την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το εν λόγω κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου του αντιπροσώπου της κυβέρνησης αυτού του κράτους μέλους στο Συμβούλιο. Ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη τις πιθανές συνέπειες μιας τέτοιας αναστολής στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις φυσικών και νομικών προσώπων. Οι υποχρεώσεις του εν λόγω κράτους μέλους, δυνάμει των Συνθηκών, εξακολουθούν, εντούτοις, να δεσμεύουν αυτό το κράτος μέλος. 4. Το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει, εν συνεχεία, με ειδική πλειοψηφία, να μεταβάλει ή να ανακαλέσει μέτρα που έχουν ληφθεί σύμφωνα με την παράγραφο 3, ανάλογα με τις μεταβολές της καταστάσεως, η οποία οδήγησε στην επιβολή τους. 5. Ο τρόπος ψηφοφορίας που, για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, εφαρμόζεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο καθορίζεται στο άρθρο 354 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*».

5. Βλ., μεταξύ πολλών, D. SPIELMANN, « La notion de l'État de droit dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », σε Π. Βογιατζής / Λ. Κιουσοπούλου / Μ. Τσίρλη (επιμ.), Ανθρώπινα δικαιώματα σε καιρούς ανελεύθερων δημοκρατιών. Τιμητικός Τόμος Σταύρος Τσακυράκης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σ. 354-372.

ανεξαρτησία του πολωνικού Ανωτάτου Δικαστηρίου[6]. Η απόφαση επί της υπόθεσης αυτής, εκδοθείσα το 2019, αποτελεί ορόσημο, καθώς με αυτή το ΔΕΕ αποδέχθηκε την προσφυγή λόγω παραβάσεως ως μηχανισμό προστασίας των αξιών της ΕΕ[7]. Μάλιστα, σε συνέχεια αυτής της νομολογίας, εκδόθηκε και η πρόσφατη απόφαση επί της υπόθεσης *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (C-448/23), σχετικά με το Συνταγματικό Δικαστήριο της χώρας[8].

Οι υποθέσεις αυτές θέτουν αναπόφευκτα το ερώτημα κατά πόσον η προσφυγή λόγω παραβάσεως μπορεί να αποτελέσει έναν αποτελεσματικό μηχανισμό προστασίας, όχι μόνο του κράτους δικαίου, αλλά και του συνόλου των αξιών που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 ΣυνθΕΕ[9]. Όπως έχει επισημάνει ο Πρόεδρος του ΔΕΕ, Koen Lenaerts, η προσφυγή λόγω παραβάσεως αποσκοπεί στη διαπίστωση και τον τερματισμό της παραβίασης του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη, αποτελώντας έτσι θεμελιώδες εργαλείο για την ομαλή λειτουργία της ΕΕ[10]. Πρόκειται αναμφίβολα για έναν μηχανισμό *sui generis*, ο οποίος υπερβαίνει τα κλασικά πρότυπα του διεθνούς δικαίου, καθώς αναγνωρίζει στην ΕΕ τη δυνατότητα να κινεί διαδικασία ελέγχου έναντι των ίδιων των κρατών μελών της.

Καθ' όλη τη μακρά διάρκεια της εφαρμογής της, η προσφυγή λόγω παραβάσεως διατηρεί σταθερά τα βασικά χαρακτηριστικά της που την καθιστούν έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους του ενωσιακού συστήματος δικαστικής προστασίας. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά είναι τρία. Πρώτον, η διαδικασία έχει αντικειμενικό χαρακτήρα, δηλαδή αποσκοπεί στη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, τερματίζοντας τις παραβάσεις των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη. Με τον τρόπο αυτό, συμβάλλει στη διατήρηση της ενιαίας εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου που αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία της ΕΕ[11]. Δεύτερον, η διαδικασία αναγνωρίζει κεντρικό ρόλο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια, τόσο ως προς την εκτίμηση της ύπαρξης παράβασης, όσο και ως προς την ενεργοποίηση της διαδικασίας του άρθρου 258 ΣυνθΛΕΕ[12]. Η σημαντική αυτή διακριτική ευχέρεια προσδίδει στη διαδικασία μια αναπόφευκτα πολιτική διάσταση, καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλείται να σταθμίσει όχι μόνο νομικούς, αλλά και πολιτικούς παράγοντες για την εκκίνηση της διαδικασίας[13]. Τρίτον, η διαδικασία καταλήγει σε μια απόφαση του ΔΕΕ δηλωτικού χαρακτήρα, δηλαδή η απόφαση αυτή δεν γεννά την παράβαση, αλλά περιορίζεται στη διαπίστωσή της. Στο πλαίσιο αυτό, το ΔΕΕ δεν δύναται να υποδείξει στο κράτος μέλος συγκεκριμένα μέτρα συμμόρφωσης. Αντίθετα, το κράτος μέλος διατηρεί την πρωτοβουλία επιλογής των κατάλληλων ενεργειών για να αρθεί η παράβαση. Εντούτοις, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, το άρθρο 260 ΣυνθΛΕΕ παρέχει στο ΔΕΕ τη δυνατότητα επιβολής χρηματικών κυρώσεων, είτε υπό μορφή κατ' αποκοπήν ποσού, είτε υπό μορφή χρηματικής ποινής[14]. Τα χαρακτηριστικά αυτά, όπως είναι ανα-

6. ΔΕΕ C-619/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, 24.06.2019, ECLI:EU:C:2019:531.

7. Βλ., μεταξύ πολλών, I. PINGEL, « L'affaire *Indépendance de la Cour suprême* devant la Cour de justice : réflexions sur "l'indispensable liberté des juges" », European Papers, 2019.

8. ΔΕΕ C-448/23, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, 18.12.2025, ECLI:EU:C:2025:975.

9. Βλ. άρθρο 2 ΣυνθΕΕ: «*Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών*».

10. K. LENAERTS / I. MASELIS / K. GUTMAN, EU Procedural Law, Oxford University Press, 2023, σ. 175.

11. C. BRIÈRE / M. DONY, Droit de l'Union européenne, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2022, σ. 372.

12. D. SIMON (επιμ.), Contentieux de l'Union européenne (3) : Renvoi préjudiciel, recours en manquement, Lamy, 2011, σ. 117-366. Σημειώνεται ότι, δυνάμει του άρθρου 259 ΣυνθΛΕΕ, πέραν της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «*κάθε κράτος μέλος δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αν κρίνει ότι άλλο κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών*». Η ενεργοποίηση της εν λόγω διαδικασίας είναι, ωστόσο, σπανιότερη σε σύγκριση με την προσφυγή λόγω παραβάσεως του άρθρου 258 ΣυνθΛΕΕ. Περαιτέρω, ακόμη και στο πλαίσιο του άρθρου 259 ΣυνθΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διατηρεί ουσιώδη ρόλο, καθώς «*πριν ένα κράτος μέλος ασκήσει προσφυγή κατά άλλου κράτους μέλους, επικαλούμενο παράβαση υποχρεώσεως εκ των Συνθηκών, οφείλει να φέρει το ζήτημα στην Επιτροπή. Η Επιτροπή διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα κράτη να προβούν κατ' αντιδικία σε γραπτές ή προφορικές παρατηρήσεις. Αν η Επιτροπή δεν διατυπώνει γνώμη εντός τριών μηνών από της υποβολής της αιτήσεως, η προσφυγή δύναται να κατατεθεί στο Δικαστήριο και χωρίς τη γνώμη της Επιτροπής*».

13. A. RICHARD, Procédure en manquement d'État et protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne, Bruylant, 2021, σ. 29.

14. Βλ. άρθρο 260 ΣυνθΛΕΕ: «*1. Εάν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώσει ότι κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, το κράτος αυτό οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. 2. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο αφού παράσχει στο κράτος αυτό τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Προσδιορίζει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίσταση. Εάν το Δικαστήριο*

μενόμενο, αποδεικνύονται καθοριστικά κάθε φορά που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρεί ότι κάποιο κράτος μέλος παραβιάζει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το πρωτογενές ή το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ.

Με βάση τα ανωτέρω, επανέρχεται το ερώτημα κατά πόσον η προσφυγή λόγω παραβάσεως μπορεί να αξιοποιηθεί για την προστασία των αξιών πάνω στις οποίες βασίζεται η ΕΕ. Συγκεκριμένα, η μελέτη αυτή θα εστιάσει στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως αναπόσπαστο τμήμα της διάταξης του άρθρου 2 ΣυνθΕΕ.

Η απάντηση στο εν λόγω ερώτημα σχετικά με τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη δίνεται υπό το φως των διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Χάρτης). Όταν ο Χάρτης υιοθετήθηκε στη Νίκαια το 2000, είχε βέβαια τη μορφή διακήρυξης πολιτικού χαρακτήρα, χωρίς δεσμευτική νομική ισχύ[15]. Ωστόσο, η κατάσταση αυτή μεταβλήθηκε ριζικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία με το άρθρο 6, παράγραφος 1, ΣυνθΕΕ αναγνώρισε στον Χάρτη την ίδια νομική αξία με τις Συνθήκες, καθιστώντας τον μέρος του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ και, κατά συνέπεια, πηγή δεσμευτικών υποχρεώσεων για τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου[16]. Από την εξέλιξη αυτή προκύπτει εύλογα το ερώτημα εάν η προσφυγή λόγω παραβάσεως μπορεί να αξιοποιηθεί για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην ΕΕ, και ιδίως για την αντιμετώπιση παραβιάσεων των διατάξεων του Χάρτη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε πρώτη το ζήτημα αυτό ρητά. Στην Ανακοίνωσή της για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη, τον Οκτώβριο του 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διακήρυξε ότι προτίθεται να χρησιμοποιήσει όλα τα μέσα που διαθέτει, και ιδίως την προσφυγή λόγω παραβάσεως, ώστε να διασφαλιστεί ο σεβασμός του Χάρτη από τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου[17]. Με τη θέση αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άνοιξε τη συζήτηση γύρω από τη δυνατότητα αξιοποίησης του άρθρου 258 ΣυνθΛΕΕ ως μηχανισμού για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της ενωσιακής έννομης τάξης.

Σήμερα, υπό το πρίσμα της διεύρυνσης της ταυτότητας της Ένωσης, όπου, δίπλα στις κλασικές τέσσερις ελευθερίες κυκλοφορίας, ενσωματώνονται πλέον και οι αξίες που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 ΣυνθΕΕ, καθίσταται επιτακτική μια πιο προσεκτική θεώρηση της δυνατότητας αξιοποίησης της διαδικασίας του άρθρου 258 ΣυνθΛΕΕ για παραβιάσεις των διατάξεων του Χάρτη. Η δε επέτειος των εικοσιπέντε χρόνων από τη θέση σε ισχύ του Χάρτη μας καλεί ακόμα περισσότερο να σκεφτούμε τον ρόλο του εντός της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για να απαντήσουμε, λοιπόν, στο ανωτέρω ερώτημα, θα εξετάσουμε γιατί η προσφυγή λόγω παραβάσεως δύναται, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (III), παρά το γεγονός ότι δεν φαίνεται εκ πρώτης όψεως ένας ιδανικός μηχανισμός για την καταπολέμηση των παραβιάσεων του Χάρτη (II).

II. Ένας μη ιδανικός μηχανισμός για την προστασία του Χάρτη

Πράγματι, η προσφυγή λόγω παραβάσεως δεν φαίνεται εκ πρώτης όψεως να συνιστά το πλέον ενδεδειγμένο μέσο για την αντιμετώπιση παραβιάσεων των διατάξεων του Χάρτη. Προκειμένου να κατανοηθούν οι λόγοι αυτής της διαπίστωσης, είναι αναγκαίο να επισημανθούν δύο κρίσιμες ιδιαιτερότητές του. Η πρώτη αφορά στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, όπως αυτό καθορίζεται στο άρθρο 51 αυτού, το οποίο ορίζει ότι οι διατάξεις του δεσμεύουν τα κράτη μέλη μόνο όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης (1)[18]. Η δεύτερη συνδέεται με τη δυσκολία της

διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής. Η διαδικασία αυτή δεν θίγει το άρθρο 259. 3. Όταν η Επιτροπή υποβάλλει στο Δικαστήριο προσφυγή βάσει του άρθρου 258, θεωρώντας ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίσταση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, δύναται να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή. Η υποχρέωση καταβολής τίθεται σε ισχύ την ημερομηνία που προσδιορίζει το Δικαστήριο με την απόφασή του».

15. F. PICOD / C. RIZCALLAH / S. VAN DROOGHENBROECK, Introduction à la troisième édition, σε F. Picod / C. Rizcallah / S. Van Drooghenbroeck (επιμ.), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruylant, 2023, σ. 13-17.

16. Ό.π.

17. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση «Στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2010) 0573 final, 19.10.2010.

18. Βλ. άρθρο 51 του Χάρτη: «*1. Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως της απονέμονται από τις Συνθήκες. 2. Ο παρών Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως ορίζονται στις Συνθήκες*».

Ευρωπαϊκής Επιτροπής να επικαλεστεί τις διατάξεις του Χάρτη, κατά τρόπο αυτόνομο, ενώπιον του ΔΕΕ, γεγονός που έχει επιδράσει στην αποσπασματική καθιέρωσή του ως εργαλείο ελέγχου των κρατών μελών (2).

1. Το περιοριστικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη

Όσον αφορά στην πρώτη ιδιαιτερότητα, υπενθυμίζεται ότι τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις διατάξεις του Χάρτη μόνον όταν εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο. Η προϋπόθεση αυτή, η οποία διαμορφώθηκε αρχικά μέσα από τη νομολογία του ΔΕΕ και εν συνεχεία κωδικοποιήθηκε στο άρθρο 51 του Χάρτη, περιπλέκει σημαντικά την πρακτική εφαρμογή του, καθώς η ακριβής οριοθέτηση του πότε ένα κράτος μέλος «εφαρμόζει» το δίκαιο της Ένωσης έχει αποδειχθεί δυσχερής[19]. Το αποτέλεσμα είναι το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη να παραμένει εν μέρει ασαφές και να εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη νομολογιακή κρίση του ΔΕΕ σε κάθε συγκεκριμένη υπόθεση.

Πράγματι, το ΔΕΕ δεν έχει δώσει μια οριστική και ενιαία απάντηση στο ερώτημα αν και πότε μια εθνική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ και, κατ' επέκταση, του Χάρτη. Αντ' αυτού, έχει προτιμήσει να διαμορφώσει μια σειρά κριτηρίων που πρέπει να πληρούνται κατά περίπτωση, προκειμένου να θεωρηθεί ότι, δυνάμει του άρθρου 51 του Χάρτη, το κράτος μέλος «εφαρμόζει» το δίκαιο της ΕΕ. Στην απόφασή του επί της υπόθεσης *Yoshikazu Iida* (C-40/11), το ΔΕΕ επισήμανε ότι, για να εμπίπτει μια εθνική κανονιστική ρύθμιση στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, πρέπει «*να εξεταστεί, μεταξύ άλλων στοιχείων, αν η επίμαχη εθνική κανονιστική ρύθμιση αποσκοπεί στην εφαρμογή μιας διατάξεως του δικαίου της Ένωσης, ο χαρακτήρας της ρυθμίσεως αυτής και αν αυτή επιδιώκει σκοπούς διαφορετικούς από αυτούς που καλύπτει το δίκαιο της Ένωσης, έστω και αν ενδέχεται να επηρεάσει άμεσα το τελευταίο αυτό, καθώς και αν υφίσταται ρύθμιση του δικαίου της Ένωσης ειδική στον τομέα αυτό ή δυνάμενη να τον επηρεάσει*»[20]. Στη συνέχεια, με την απόφαση επί της υπόθεσης *Åkerberg Fransson* (C-617/10), το ΔΕΕ υπενθύμισε ότι «*τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην έννομη τάξη της Ένωσης μπορούν να εφαρμόζονται σε όλες τις καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, αλλά όχι πέραν των καταστάσεων αυτών. Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο έχει ήδη υπενθυμίσει ότι δεν μπορεί να εκτιμήσει, με γνώμονα τον Χάρτη, εθνική κανονιστική ρύθμιση που δεν εντάσσεται στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης. Αντιθέτως, όταν η ρύθμιση αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου αυτού, το Δικαστήριο, αποφαινόμενο επί αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, οφείλει να παρέχει όλα τα αναγκαία ερμηνευτικά στοιχεία για την εκτίμηση, εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου, της συμφωνίας της κανονιστικής αυτής ρυθμίσεως με τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει*»[21]. Με τη νομολογιακή αυτή προσέγγιση, το ΔΕΕ αποσαφηνίζει, σε κάποιο βαθμό, το νόημα της έκφρασης «όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης» του άρθρου 51 του Χάρτη, καθιστώντας ωστόσο σαφές ότι οι διατάξεις του Χάρτη εφαρμόζονται μόνο όταν το δίκαιο της Ένωσης έχει πράγματι εφαρμογή και όχι όταν απλώς επηρεάζει ή αφορά εμμέσως την επίδικη εθνική κατάσταση. Η εν λόγω ερμηνεία του πεδίου εφαρμογής περιορίζει αναπόφευκτα τη δυνατότητα αξιοποίησης της διαδικασίας του άρθρου 258 ΣυνθΛΕΕ για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά προστατεύονται από τον Χάρτη.

Παράλληλα, διαβάζοντας το άρθρο 51 του Χάρτη, διαπιστώνεται ότι η εφαρμογή του τελεί υπό δύο (πρόσθετες) προϋποθέσεις. Πρώτον, πρέπει να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας και δεύτερον, απαιτείται να γίνεται μια σαφής διάκριση μεταξύ των «δικαιωμάτων» και των «αρχών» που κατοχυρώνονται στον Χάρτη.

Ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, είναι εύκολο να γίνει αντιληπτό ότι αυτή κατοχυρώνεται στον Χάρτη προκειμένου να διαφυλαχθεί η αρχή της δοτής αρμοδιότητας και να αποτραπεί η διεύρυνση των εξουσιών της ΕΕ. Πράγματι, εάν γινόταν δεκτό ότι ο Χάρτης διαθέτει ευρύ υλικό πεδίο εφαρμογής, το δίκαιο της ΕΕ θα επεκτεινόταν σε τομείς που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών. Για να αποφευχθεί αυτό το ενδεχόμενο, το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη θέτει ως προϋπόθεση ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης προς αυτόν ισχύει με την επιφύλαξη των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές τής έχουν απονεμηθεί με τις Συνθήκες. Για τον ίδιο λόγο, η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου υπογραμμίζει ότι ο Χάρτης δεν επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της, ούτε θεσπίζει νέες αρμοδιότητες ή καθήκοντα, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται στις Συνθήκες[22]. Συνεπώς,

19. F. PICOD, Article 51, σε F. Picod / C. Rizcallah / S. Van Drooghenbroeck (επιμ.), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruylant, 2023, σ. 1313-1340. Βλ., επίσης, Β. ΣΚΟΥΡΗ, Άρθρο 51, σε Β. Σκουρής (επιμ.), Συνθήκη της Λισσαβώνας: ερμηνεία κατ' άρθρον. Συνθήκη για την ΕΕ, Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σ. 2371-2374, Χ. ΤΑΓΑΡΑ, Άρθρο 51, σε Ε. Σαχπεκίδου / Χ. Ταγαράς (επιμ.), Η κατ' άρθρο ερμηνεία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σ. 579-609.

20. ΔΕΕ C-40/11, *Yoshikazu Iida*, 08.11.2012 , ECLI:EU:C:2012:691, παρ. 79.

21. ΔΕΕ C-617/10, *Åkerberg Fransson*, 26.02.2013, ECLI:EU:C:2013:280, παρ. 19.

22. Βλ. E. NEFRAMI, « Quelques réflexions sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le principe d'attribution », σε B. Bertrand / F. Picod / S. Roland (επιμ.), L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de

οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Χάρτη δεν επηρεάζουν την κατανομή αρμοδιοτήτων ούτε μεταβάλλουν την ισορροπία των εξουσιών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της[23]. Κατά συνέπεια, τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όσο και το ΔΕΕ, στο πλαίσιο της προσφυγής λόγω παραβάσεως, οφείλουν να λάβουν υπόψη την υποχρέωση σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας.

Όσον αφορά στη δεύτερη προϋπόθεση, είναι σημαντικό να γίνεται διάκριση μεταξύ των «δικαιωμάτων» και των «αρχών» που κατοχυρώνονται στον Χάρτη. Και αυτό γιατί, σε αντίθεση με τα «δικαιώματα», οι «αρχές» δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Ως εκ τούτου, διαθέτουν περιορισμένες δυνατότητες δικαστικής επίκλησης[24]. Η διάκριση μεταξύ «δικαιωμάτων» και «αρχών» αποκτά, συνεπώς, ιδιαίτερη πρακτική σημασία και επιδρά στο ζήτημα που τίθεται εδώ, δηλαδή τη δυνατότητα χρήσης της προσφυγής λόγω παραβάσεως για τη διαπίστωση παραβίασης διάταξης του Χάρτη. Και αυτό γιατί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή που αναλαμβάνει την πρωτοβουλία άσκησης της προσφυγής αυτής, καλείται να επιχειρηματολογήσει σχετικά με τον τρόπο που η πράξη ή η παράλειψη ενός κράτους μέλους μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διαδικασίας διαπίστωσης παραβάσεως. Αν η διάκριση δεν συνεκτιμηθεί, υπάρχει ο κίνδυνος η προβαλλόμενη παράβαση να μην στηριχθεί επαρκώς ενώπιον του ΔΕΕ.

Κατανοούμε, λοιπόν, ήδη από τον προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη, ότι η διαδικασία του άρθρου 258 ΣυνθΛΕΕ μπορεί, τουλάχιστον θεωρητικά, να συμβάλει ουσιαστικά στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων μόνο υπό ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις. Η δυσκολία αυτή εντείνεται από το γεγονός ότι, μέχρι σήμερα, η επίκληση των διατάξεων του Χάρτη, κατά τρόπο αυτόνομο, ενώπιον του ΔΕΕ παραμένει σχετικά περιορισμένη.

2. Η περιορισμένη δικαστική επίκληση των διατάξεων του Χάρτη

Η περιορισμένη δικαστική επίκληση του Χάρτη δεν μπορεί να γίνει πλήρως κατανοητή χωρίς να ληφθεί υπόψη η ευρύτερη ιστορική εξέλιξη της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αν και οι τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες δεν είχαν ως προτεραιότητα την κατοχύρωση ή την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων[25], το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανέπτυξε σταδιακά την προστασία τους, ως τμήμα των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου[26]. Όταν, λοιπόν, ο Χάρτης ανακηρύχθηκε επίσημα στη Σύνοδο της Νίκαιας τον Δεκέμβριο του 2000, η προστασία των δικαιωμάτων αυτών είχε ήδη αναγνωριστεί ως αναπόσπαστο στοιχείο της έννομης τάξης της Ένωσης[27]. Ωστόσο, δεδομένου ότι μέχρι το 2009 ο Χάρτης είχε απλώς τη μορφή πολιτικής διακήρυξης χωρίς δεσμευτική ισχύ, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων εξακολουθούσε πρακτικά να στηρίζεται κυρίως στις γενικές αρχές του δικαίου και όχι στις διατάξεις του ίδιου του Χάρτη[28].

Η ένταξη του Χάρτη στην κατηγορία του πρωτογενούς δικαίου συνιστά, αναμφίβολα, καθοριστικό βήμα ως προς τη θεσμική του αναγνώριση και τη δυνατότητα δικαστικής προστασίας των διατάξεών του. Εντούτοις, η εξέλιξη αυτή δεν ανέκοψε τη λειτουργική σύνδεση μεταξύ της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των γενικών αρχών του δικαίου. Ενδεικτική προς τούτο είναι η απόφαση επί της υπόθεσης *Επιτροπή κατά Ισπανίας* (C-278/20), στο πλαίσιο της οποίας η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μολονότι αναφέρθηκε στην παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικότητας, δεν επικαλέστηκε καμία διάταξη του Χάρτη, και ιδίως τη διάταξη του άρθρου 47 αυτού[29]. Η επίκληση του άρθρου 47 του Χάρτη, που κατοχυρώνει το δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία και σε δίκαιη δίκη ενώπιον αμερόληπτου δικαστηρίου, θα μπορούσε να έχει συμβάλει σε μια καλύτερη κατανό-

Claude Blumann, Bruylant, 2015, σ. 431-445.

23. F. PICOD, « Article 51 », σε F. Picod / C. Rizcallah / S. Van Drooghenbroeck (επιμ.), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ό.π., σ. 1313-1340.

24. Ό.π. βλ., επίσης, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », Jurisclasseur Europe Traité, (140)2010, παρ. 138.

25. Βλ., μεταξύ άλλων, C. BRIÈRE / M. DONY, Droit de l'Union européenne, ό.π., σ. 65.

26. Βλ., μεταξύ άλλων, A. RICHARD, Procédure en manquement d'État et protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne, ό.π., σ. 37.

27. A. ŁAZOWSKI, Decoding a Legal Enigma: The Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings, ERA Forum (4)2013, σ. 574.

28. Είναι χαρακτηριστικό πως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέχισε να αναφέρεται στα θεμελιώδη δικαιώματα διαμέσου των γενικών αρχών του δικαίου, ακόμα και μετά την επίσημη ανακήρυξη του Χάρτη. Βλ., για παράδειγμα, ΔΕΕ C-507/03, *Επιτροπή κατά Ιρλανδίας*, 06.10.2009, ECLI:EU:C:2007:676, παρ. 12.

29. Βλ. άρθρο 47 ΧΘΔΕΕ: «*Κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικασθεί η υπόθεσή του δίκαια, δημόσια και εντός εύλογης προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως. Κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλεύεται δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του. Σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, παρέχεται δικαστική αρωγή, εφόσον η αρωγή αυτή είναι αναγκαία για να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη*».

ηση της αρχής αυτής. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέλεξε να μην επικαλεστεί το συγκεκριμένο άρθρο και, κατ' επέκταση, το ΔΕΕ διαπίστωσε παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικότητας χωρίς να αναφερθεί στις διατάξεις του Χάρτη[30].

Με την πάροδο του χρόνου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άρχισε σταδιακά να επικαλείται τις διατάξεις του Χάρτη στο πλαίσιο των διαδικασιών που κινούσε κατά των κρατών μελών. Ωστόσο, οι διατάξεις αυτές χρησιμοποιούνταν πάντοτε σε συνδυασμό με άλλους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου και ποτέ αυτόνομα[31]. Αντίστοιχα, το ΔΕΕ, όσες φορές κλήθηκε να εξετάσει επιχειρήματα που στηρίζονταν αποκλειστικά στην παραβίαση διατάξεων του Χάρτη, προτίμησε να το πράξει συνδυαστικά με άλλες διατάξεις, όπως συνέβη στις υποθέσεις *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας* (C-235/17) και *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (C-619/18)[32]. Μελετώντας αυτή τη νομολογία διαπιστώνεται μια σαφής δυσκολία αυτόνομης επίκλησης των διατάξεων του Χάρτη.

Η εν λόγω δυσκολία σε συνδυασμό με την παράλληλη αξιοποίηση των γενικών αρχών του δικαίου για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εξηγεί γιατί η υπό εξέταση διαδικασία καθίσταται εξαιρετικά πολύπλοκη. Επιπλέον, καταδεικνύει γιατί, μέχρι σήμερα, η προσφυγή λόγω παραβάσεως δεν έχει αναδειχθεί σε πραγματικά αποτελεσματικό εργαλείο για την αντιμετώπιση των παραβιάσεων των διατάξεων του Χάρτη. Ωστόσο, η προσφυγή λόγω παραβάσεως δύναται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να συμβάλει ουσιαστικά στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ.

III. Ένας, υπό προϋποθέσεις, αποτελεσματικός μηχανισμός προστασίας του Χάρτη

Παρά την περιορισμένη χρήση της, η προσφυγή λόγω παραβάσεως μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμος μηχανισμός για την αντιμετώπιση των παραβιάσεων του Χάρτη. Αυτό ισχύει κυρίως επειδή ο Χάρτης δεν περιλαμβάνει κάποιο ειδικό ένδικο βοήθημα για την κύρωση των παραβιάσεων των διατάξεών του, σε αντίθεση με άλλα διεθνή συστήματα προστασίας δικαιωμάτων[33].

Η απουσία ειδικού ενδίκου βοηθήματος για την προστασία του Χάρτη είναι πράγματι αξιοσημείωτη. Η θεωρία, έχοντας αναλύσει τις αιτίες της απουσίας αυτής, επικεντρώνεται σε δύο βασικά σημεία. Πρώτον, στο γεγονός ότι δεν υπήρξε συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών ως προς τους σκοπούς της υιοθέτησης του Χάρτη. Πιο συγκεκριμένα, ορισμένα κράτη μέλη επιθυμούσαν απλώς μια κωδικοποίηση των δικαιωμάτων που ήδη διασφαλίζονταν σε επίπεδο Ένωσης και δεν επιδίωκαν τη δημιουργία νέου μηχανισμού προστασίας[34]. Δεύτερον, στο γεγονός ότι δεν κρίθηκε αναγκαία από τα κράτη μέλη η θέσπιση ενός ειδικού ενδίκου βοηθήματος. Θεωρώντας δηλαδή ότι η έννομη τάξη της Ένωσης προέβλεπε ήδη επαρκείς μηχανισμούς δικαστικής προστασίας (και προς εμπέδωση αυτών), τα κράτη μέλη αποφάσισαν συνειδητά να μην καθιερώσουν έναν νέο ειδικό μηχανισμό αποκλειστικά για τη διαπίστωση παραβιάσεων του Χάρτη[35].

Η απουσία ειδικά προβλεπόμενου ενδίκου βοηθήματος για τη διαπίστωση των παραβιάσεων των διατάξεων του Χάρτη δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι οι σχετικές διατάξεις δεν μπορούν να προβληθούν ενώπιον του ΔΕΕ. Η επίκληση του Χάρτη παραμένει απολύτως δυνατή, αλλά πρέπει να πραγματοποιείται μέσω των ενδίκων βοηθημάτων που προβλέπουν οι Συνθήκες. Δεν υφίσταται, πάντως, ρητή σύνδεση μεταξύ του Χάρτη και των μηχανισμών δικαστικής προστασίας στην ΕΕ. Αφενός, ο ίδιος ο Χάρτης δεν διευκρινίζει αν η προστασία των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει μπορεί να επιδιωχθεί μέσω των ήδη προβλεπόμενων ενδίκων βοηθημάτων των Συνθηκών. Αφετέρου, ούτε οι Συνθήκες, στις διατάξεις που διέπουν τις διαδικασίες ενώπιον του ΔΕΕ, περιέχουν καμία ρητή αναφορά στον Χάρτη[36]. Κατά συνέπεια, δημιουργείται αβεβαιότητα ως προς το ποια νομική διαδικασία πρέπει να ακολουθηθεί σε περίπτωση παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται σε αυτόν.

Καθίσταται έτσι εύλογο ότι όλα τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται από τις Συνθήκες μπορούν καταρχήν να χρησιμοποιηθούν για τη διαπίστωση παραβιάσεων των διατάξεών του Χάρτη. Η επιλογή της κατάλληλης διαδι-

30. ΔΕΕ C-278/20, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, 28.06.2022, ECLI:EU:C:2022:503.

31. F. PICOD, Les voies de droit permettant l'invocation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », σε A. Iliopoulou-Penot / L. Xenou (επιμ.), La charte des droits fondamentaux, source de renouveau constitutionnel européen ?, Bruylant, 2020, σ. 111-112.

32. ΔΕΕ C-235/17, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 21.05.2019, ECLI:EU:C:2019:432 και ΔΕΕ C-619/18, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, 24.06.2019, ECLI:EU:C:2019:531.

33. Βλ., για παράδειγμα, τα άρθρα 33 και 34 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διακρατικής και ατομικής προσφυγής αντίστοιχα ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

34. F. PICOD, Les voies de droit permettant l'invocation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », σε A. Iliopoulou-Penot / L. Xenou (επιμ.), La charte des droits fondamentaux, source de renouveau constitutionnel européen ?, ό.π., σ. 107-135.

35. Ό.π.

36. Βλ. V. CHRISTIANOS / F. PICOD, « L'apport de la Constitution européenne aux modes de protection des droits de l'homme », σε J. Rideau (επιμ.), Les droits fondamentaux dans l'Union européenne, Bruylant, 2009, σ. 232-233.

κασίας ανήκει βέβαια στον προσφεύγοντα, με κριτήριο το αντικείμενο της διαφοράς, όπως αυτό προσδιορίζεται από το όργανο κατά του οποίου στρέφεται η προσφυγή.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι παραβιάσεις των διατάξεων του Χάρτη που αποδίδονται στα θεσμικά όργανα ή σε άλλους φορείς της ΕΕ μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του ΔΕΕ μέσω προσφυγής ακυρώσεως ή προσφυγής λόγω παραλείψεως, όπως ορίζουν τα άρθρα 263, 264 και 265 ΣυνθΛΕΕ[37]. Επίσης, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο αγωγής αποζημιώσεως, σύμφωνα με το άρθρο 340, δεύτερο εδάφιο, ΣυνθΛΕΕ[38]. Ωστόσο, καθώς τα εν λόγω ένδικα βοηθήματα δεν προορίζονται να αντιμετωπίζουν παραβιάσεις που αποδίδονται στα κράτη μέλη, δημιουργείται ένα κενό προστασίας όσον αφορά τις παραβιάσεις του Χάρτη που διαπράττονται από τα κράτη μέλη.

Υπενθυμίζεται βέβαια πως οι παραβιάσεις των διατάξεων του Χάρτη που αποδίδονται στα κράτη μέλη μπορούν να προβληθούν ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, σύμφωνα με τους κανόνες της εσωτερικής έννομης τάξης κάθε κράτους μέλους, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι η επίμαχη παραβίαση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 51 του Χάρτη, έτσι όπως αναλύθηκε ανωτέρω. Ωστόσο, μιλώντας με όρους αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, η εν λόγω διαδικασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων παρουσιάζει ένα σημαντικό μειονέκτημα. Το μειονέκτημα αυτό μπορεί να γίνει αντιληπτό αν εξετάσουμε το υποθετικό σενάριο κατά το οποίο τα άτομα που θεωρούν ότι υπήρξαν θύματα παραβίασης των δικαιωμάτων τους προσφεύγουν αποκλειστικά στα εθνικά τους δικαστήρια. Δεδομένου ότι οι εθνικοί μηχανισμοί δικαστικής προστασίας διαφοροποιούνται σημαντικά από κράτος σε κράτος, η αυτονομία των κρατών στον τομέα αυτό οδηγεί σε ένα ανομοιογενές πλαίσιο προστασίας[39]. Ως εκ τούτου, η αποτελεσματικότητα του Χάρτη κινδυνεύει να υπονομευθεί λόγω κατακερματισμού των μηχανισμών εφαρμογής του.

Κατά συνέπεια, στο επίπεδο της ΕΕ, υπάρχει μόνο ένα ένδικο βοήθημα για τη διαπίστωση παραβιάσεων του Χάρτη που αποδίδονται στα κράτη μέλη: η προσφυγή λόγω παραβάσεως. Και αυτό γιατί η προσφυγή λόγω παραβάσεως μπορεί να λειτουργήσει ως εργαλείο εξισορρόπησης, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μιας πιο συνεκτικής και ενιαίας ευρωπαϊκής προστασίας των δια-

37. Βλ. άρθρο 263 ΣυνθΛΕΕ: «*Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ελέγχει τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων, πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής, και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, εκτός των συστάσεων και γνωμών, και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Ελέγχει επίσης τη νομιμότητα των πράξεων των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων. Για τον σκοπό αυτό, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαίνεται επί προσφυγών που ασκούνται από κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, λόγω αναρμοδιότητος, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας. Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, να αποφαίνεται επί προσφυγών που ασκούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Επιτροπή των Περιφερειών, με σκοπό τη διατήρηση των προνομίων τους. Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα. Οι πράξεις για τη δημιουργία λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης μπορούν να προβλέπουν ειδικές προϋποθέσεις και πρακτικές ρυθμίσεις όσον αφορά τις προσφυγές που ασκούνται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά πράξεων αυτών των λοιπών οργάνων ή οργανισμών που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι των εν λόγω προσώπων. Οι προσφυγές που προβλέπονται στο παρόν άρθρο ασκούνται εντός δύο μηνών, υπολογιζομένων, κατά περίπτωση, από τη δημοσίευση της πράξεως, την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα ή, ελλείψει δημοσιεύσεως ή κοινοποιήσεως, από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως*»· άρθρο 264 ΣυνθΛΕΕ: «*Αν η προσφυγή είναι βάσιμη, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κηρύσσει την προσβαλλομένη πράξη άκυρη. Ωστόσο, το Δικαστήριο προσδιορίζει, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, τα αποτελέσματα της ακυρωθείσας πράξης που θεωρούνται οριστικά*»· άρθρο 265 ΣυνθΛΕΕ: «*Αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή, ή η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, κατά παράβαση των Συνθηκών, παραλείπουν να αποφασίσουν, τα κράτη μέλη και τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης δύνανται να ασκούν προσφυγή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ζητούν τη διαπίστωση της παράβασης αυτής. Το παρόν άρθρο εφαρμόζεται υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, στα λοιπά όργανα και στους οργανισμούς της Ένωσης που παραλείπουν να αποφασίσουν. Η προσφυγή αυτή είναι παραδεκτή μόνον αν το εν λόγω θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμός κληθεί προηγουμένως να ενεργήσει. Αν αυτό το θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμός δεν λάβει θέση εντός δύο μηνών από την πρόσκληση, η προσφυγή δύναται να ασκηθεί εντός νέας προθεσμίας δύο μηνών. Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, υπό τις προϋποθέσεις των προηγούμενων παραγράφων, δύναται να προσφεύγει στο Δικαστήριο κατά θεσμικού ή λοιπού οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης, το οποίο παρέλειψε να του απευθύνει πράξη εκτός συστάσεως ή γνώμης*».

38. Βλ. άρθρο 360, δεύτερο εδάφιο, ΣυνθΛΕΕ: «*Στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Ένωση υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους*».

39. Υπενθυμίζεται ότι στο πλαίσιο μιας διαφοράς ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων κάποιου κράτους μέλους δύναται να προκύψει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ δυνάμει του άρθρου 267 ΣυνθΛΕΕ. Ωστόσο, η εν λόγω διαδικασία δεν οδηγεί στην κύρωση του κράτους μέλους για παραβίαση των διατάξεων του Χάρτη. Βλ., μεταξύ άλλων, K. LENAERTS / I. MASELIS / K. GUTMAN, EU Procedural Law, ό.π., σ. 235-271.

τάξεων του Χάρτη[40]. Επιπλέον, επιτρέπει τη διαμόρφωση κοινών νομολογιακών προτύπων σε επίπεδο ΕΕ, τα οποία μπορούν να αξιοποιηθούν σε ανάλογες περιπτώσεις παραβίασης από άλλα κράτη μέλη[41].

Παράλληλα, η προσφυγή λόγω παραβάσεως φαίνεται να διαθέτει δύο σημαντικά πλεονεκτήματα. Το πρώτο πλεονέκτημα συνδέεται με το γεγονός ότι το ΔΕΕ διαθέτει τη δυνατότητα να παρακολουθεί τη συμμόρφωση του κράτους μέλους με την απόφασή του[42]. Σύμφωνα με το άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣυνθΛΕΕ, εάν ένα κράτος μέλος δεν λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της δικαστικής απόφασης που διαπιστώνει την παραβίαση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να προσφύγει εκ νέου στο ΔΕΕ, ζητώντας τη διαπίστωση της μη συμμόρφωσης και την επιβολή χρηματικών κυρώσεων[43]. Στο πλαίσιο αυτό, το ΔΕΕ έχει την εξουσία να επιβάλει στο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπή ποσού ή χρηματικής ποινής. Βάσει του άρθρου 260 ΣυνθΛΕΕ, εναπόκειται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εκτιμήσει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος. Η δυνατότητα αυτή ενισχύει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας, καθώς παρέχει ένα σαφές μέσο πίεσης για την πραγματική εφαρμογή των υποχρεώσεων των κρατών μελών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρόσφατη απόφαση επί της υπόθεσης *Επιτροπή κατά Ελλάδας* (C-359/24), όπου το ΔΕΕ, κατόπιν δεύτερης προσφυγής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, επέβαλε στην Ελλάδα χρηματική ποινή λόγω της συνεχιζόμενης παράβασης για τα σχέδια διαχείρισης των κινδύνων πλημμύρας, επιβεβαιώνοντας έτσι τη σημασία του άρθρου 260 ΣυνθΛΕΕ ως μηχανισμού διασφάλισης συμμόρφωσης[44]. Είναι ακριβώς αυτή η δυνατότητα επιβολής χρηματικών κυρώσεων στα κράτη μέλη που καθιστά αποτελεσματική τη διαπίστωση των παραβάσεων των διατάξεων του Χάρτη.

Περαιτέρω, όπως έχει αναγνωρίσει το ΔΕΕ στις αποφάσεις επί των υποθέσεων *Francovich* και *Brasserie du Pêcheur*, η παράβαση του δικαίου της ΕΕ, και, συνεπώς, και των διατάξεων του Χάρτη, δύναται να θεμελιώσει ευθύνη του κράτους μέλους[45]. Το κράτος μέλος υποχρεούται όχι μόνο να παύσει την παράβαση, αλλά και να αποκαταστήσει τη ζημία που προκλήθηκε. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, η ευθύνη του κράτους μέλους ερείδεται άμεσα στο δίκαιο της Ένωσης, ενώ η διαδικασία άσκησης αγωγής αποζημίωσης ρυθμίζεται από το εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, το άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣυνθΛΕΕ, σε συνδυασμό με τη δυνατότητα του θιγόμενου ιδιώτη να κινήσει διαδικασία αποζημίωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, συγκροτεί ένα σύνολο μηχανισμών που δύναται να υποχρεώσει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να συμμορφωθεί με την απόφαση του ΔΕΕ και, εν τέλει, να εξασφαλίσει την εκτέλεσή της. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η προσφυγή λόγω παραβάσεως λειτουργεί και υπέρ της αποτελεσματικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη.

Το δεύτερο πλεονέκτημα αφορά στη δυνατότητα λήψης προσωρινών μέτρων από το ΔΕΕ, όπως προβλέπεται στο άρθρο 279 ΣυνθΛΕΕ[46]. Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται σε κάθε διαδικασία που εισάγεται ενώπιον του ΔΕΕ, συμπεριλαμβανομένων και των προσφυγών λόγω παραβάσεως. Αν και πρόκειται για εξαιρετικό μέτρο, που εφαρμόζεται σπάνια στο πλαίσιο τέτοιων προσφυγών, η δυνατότητα αυτή δεν είναι θεωρητική. Πράγματι, το ΔΕΕ, σε υποθέσεις μεγάλης σημασίας, όπως στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (C-619/18) σχετικά με την ανεξαρτησία του πολωνικού Ανωτάτου Δικαστηρίου, διέταξε την Πολωνία να αναστείλει την εφαρμογή των επίμαχων εθνικών διατάξεων έως ότου εκδοθεί η τελική δικαστική

40. L. COUTRON, Droit de l'Union européenne : institutions, sources, contentieux, Dalloz, 2021, σ. 164.

41. Ό.π.

42. A. RICHARD, Procédure en manquement d'État et protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne, ό.π., σ. 29.

43. Βλ. άρθρο 260 ΣυνθΛΕΕ: «*1. Εάν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώσει ότι κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, το κράτος αυτό οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. 2. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο αφού παράσχει στο κράτος αυτό τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Προσδιορίζει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίσταση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής. Η διαδικασία αυτή δεν θίγει το άρθρο 259. 3. Όταν η Επιτροπή υποβάλλει στο Δικαστήριο προσφυγή βάσει του άρθρου 258, θεωρώντας ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίσταση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, δύναται να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή. Η υποχρέωση καταβολής τίθεται σε ισχύ την ημερομηνία που προσδιορίζει το Δικαστήριο με την απόφασή του*».

44. ΔΕΕ C-359/24, *Επιτροπή κατά Ελλάδας*, 05.06.2025, EU:C:2025:403.

45. ΔΕΚ C-6/90, *Francovich*, 19.11.1991, ECLI:EU:C:1991:428 και ΔΕΚ C-46/93, *Brasserie du pêcheur*, 05.03.1996, ECLI:EU:C:1996:79.

46. Βλ. άρθρο 279 ΣυνθΛΕΕ: «*Στις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιόν του, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δύναται να διατάσσει τα αναγκαία προσωρινά μέτρα*».

απόφαση[47]. Παρόμοια αντιμετώπιση υπήρξε και στην υπόθεση *Επιτροπή κατά Πολωνίας* (C-791/19) σχετικά με το πειθαρχικό καθεστώς των δικαστών[48]. Με τον τρόπο αυτό, το άρθρο 279 ΣυνθΛΕΕ παρέχει ένα ουσιαστικό εργαλείο που μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμο και στον τομέα προστασίας των διατάξεων του Χάρτη σε περιπτώσεις όπου υπάρχει κίνδυνος ανεπανόρθωτης βλάβης.

IV. Συμπέρασμα

Η ανάλυση που προηγήθηκε μάς οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η προσφυγή λόγω παραβάσεως και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκονται σήμερα σε μια διαλεκτική σχέση. Από τη στιγμή που ο Χάρτης απέκτησε δεσμευτική νομική ισχύ και εντάχθηκε στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, η παραβίαση των διατάξεών του από κράτος μέλος μπορεί, τουλάχιστον θεωρητικά, να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής λόγω παραβάσεως, βάσει των άρθρων 258 και 259 ΣυνθΛΕΕ. Παρ' όλα αυτά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υπάρξει για μεγάλο διάστημα επιφυλακτική ως προς την ενεργοποίηση αυτής της διαδικασίας για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά προστατεύονται από τον Χάρτη. Όπως είδαμε, αυτό εξηγείται κυρίως από δύο λόγους: αφενός, το περιοριστικό πεδίο εφαρμογής του Χάρτη και, αφετέρου, τη δυσκολία αυτόνομης επίκλησης των διατάξεών του ενώπιον του ΔΕΕ.

Ωστόσο, παρά τα όρια αυτά, η προσφυγή λόγω παραβάσεως παραμένει ένα αναγκαίο εργαλείο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη. Σε αντίθεση με τα άλλα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται από τη ΣυνθΛΕΕ και που απευθύνονται κυρίως κατά πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, η διαδικασία αυτή έχει τη δυνατότητα να αντιμετωπίζει παραβιάσεις κανόνων του ενωσιακού δικαίου, συμπεριλαμβανομένου και του Χάρτη, από τα ίδια τα κράτη μέλη.

Κατά συνέπεια, ακόμη κι αν η προσφυγή λόγω παραβάσεως δεν αποτελεί το ιδανικό μέσο για τη διαπίστωση των παραβιάσεων του Χάρτη, παραμένει ένας εν δυνάμει αποτελεσματικός μηχανισμός για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο ενωσιακό δίκαιο. Άλλωστε, για να αποκτήσει ο Χάρτης πραγματική αποτελεσματική εφαρμογή απαιτείται η χρήση όλων των διαθέσιμων μηχανισμών και η προσφυγή λόγω παραβάσεως, με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητές της, αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά μέσα προς αυτή την κατεύθυνση.

---

47. ΔΕΕ C-619/18 R, *Επιτροπή κατά Πολωνίας,* 19.10.2018, ECLI:EU:C:2019:531. Βλ., επίσης, M. SCHMIDT / P. BOGDANOWICZ, The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU, Common Market Law Review (552-4)2018, σ. 1061-1100.

48. ΔΕΕ C-791/19 R, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, 08.04.2020, ECLI:EU:C:2021:596.

Από τον «φορμαλισμό» στον «νομικό ρεαλισμό»: Το άρθρο 16 του Συντάγματος υπό νέα ερμηνεία*

*Γεώργιος Κ. Καράντζιος***

I. Εισαγωγικές σκέψεις

Η δυνατότητα εγκατάστασης μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων της ΕΕ (ή συμβαλλομένων στη συμφωνία GATS κρατών) στη χώρα μας, ενόσω βρίσκεται σε ισχύ το άρθρο 16 του Συντάγματος (Σ.), αμφισβητείται έντονα[1]. Ειδικότερα, ως αντικείμενο του ν. 5094/2024 διακηρύχθηκε[2]:

«(...) η ρύθμιση της αδειοδότησης, της εγκατάστασης και λειτουργίας στην Ελλάδα παραρτημάτων μητρικών ιδρυμάτων υπό τη μορφή Νομικών Προσώπων Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Ν.Π.Π.Ε.) (...). Τα παραρτήματα - Ν.Π.Π.Ε. απονέμουν τίτλους σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, συνδέονται με ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, τα οποία εδρεύουν και είναι αναγνωρισμένα σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε τρίτες χώρες, και αδειοδοτούνται μετά από εφαρμογή συγκεκριμένης διαδικασίας αξιολόγησης από τα αρμόδια όργανα της χώρας (...)».

Οι παραπάνω διατυπώσεις περιγράφουν ευχερώς τον προβληματισμό: από τη μία πλευρά υποστηρίζεται πως ο νόμος είναι αντισυνταγματικός, καθώς αντίκειται στην αποκλειστική πρόβλεψη του άρθρου 16 Σ. για δημόσια πανεπιστήμια[3]. Η άλλη πλευρά επιχειρηματολογεί πως το νέο πλαίσιο ήλθε, προκειμένου η ελληνική έννομη τάξη να *«συμμορφωθεί»* προς την ενωσιακή ελευθερία της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και δη της εγκατάστασης (βλ. άρ. 49επ. και 56επ. ΣΛΕΕ)[4]. Την τελευταία αυτή θέση ασπάστηκε κατά πλειοψηφία το Συμβούλιο της Επικρατείας, εκδικάζοντας τις σχετικές αιτήσεις ακύρωσης, οι οποίες στηρίχθηκαν στο περιεχόμενο του άρ. 16 Σ.

Σύμφωνα με τις υπ' αρ. 1918-20/2025 αποφάσεις της Ολομέλειας, τόσο η ελευθερία εγκατάστασης (άρ. 52 ΣΛΕΕ)[5], όσο και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (άρ. 14 παρ. 3 και άρ. 16 ΧΘΔΕΕ)[6] αναγνωρίζουν το δικαίωμα ίδρυσης σχολών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και, συναφώς, κράτος μέλος δεν δύναται να αποκλείει την –παράλληλα προς τη δημόσια – παροχή ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης, ακόμη και με επίκληση ρύθμισης συνταγματικού επιπέδου. Κατά τούτο, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρ. 16 παρ. 5 και 8 ερμηνευόμενο *«υπό το φως»* του άρ. 28 Σ. μπορεί να επιτρέπει την ιδιωτική τριτοβάθμια εκπαίδευση, εφόσον διασφαλίζεται η ακαδημαϊκή ελευθερία[7] και, όπως υπογράμμισε η ειδικότερη γνώμη της πλειοψηφίας, δεν υπάρχει κερδοσκοπικός χαρακτήρας[8]. Η επιλογή μιας *«αρμονικής»* προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας εκ μέρους του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκάλεσε έντονη κριτική, δεδομένου πως η εν λόγω *«αρμονική»/«φιλική»* προς το ενωσιακό δίκαιο

---

* Το παρόν κείμενο αποτελεί εμπλουτισμένη αναπροσαρμογή της προφορικής εισήγησης του γράφοντος στο 1ο Συνέδριο Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών που διοργανώθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 22 και 23 Μαΐου 2025 από το ΚΕΝΟΠ και το ΚΔΕΟΔ στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ. Στην ανάλυση περιλαμβάνεται η πρόσφατη νομολογιακή εξέλιξη, κατόπιν έκδοσης των αποφάσεων ΣτΕ Ολομ. 1918-1919-1920/2025 για το ζήτημα της συνταγματικότητας των ιδιωτικών πανεπιστημίων. Ωστόσο, οι παρατηρήσεις επί της νομολογίας αναφέρονται αποκλειστικά στη ΣτΕ Ολομ. 1918/2025, την οποία και μελέτησε καθ' ολοκληρίαν ο γράφων. Ευχαριστώ τον συνάδελφο και φίλο Δ. Καραγιάννη για την προσεκτική ανάγνωση του κειμένου και τις ωφέλιμες παρατηρήσεις του.

** *Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Paris II-Panthéon-Assas, Δικηγόρος*

1. Βλ. ενδ. Γ. ΔΡΟΣΟΣ, Les malheurs de la vertu ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου, Ευρασία 2025.

2. Βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 5094/2024, σ. 88.

3. Βλ. ενδ. «Οκτώ καθηγητές Συνταγματικού Δικαίου κρίνουν αντισυνταγματικές τις διατάξεις για τα ιδιωτικά Πανεπιστήμια» (υπογράφουν οι Α. ΔΕΡΒΙΤΣΙΩΤΗΣ / Γ. ΔΡΟΣΟΣ / Α. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ / Ι. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ / Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ / Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ / Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ / Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ) σε: constitutionalism.gr/oktokathigites-sintagmatikou-dikaiou-krinoyn-antisintagmatikes-tis-diataxeis-gia-ta-idiotika-panepistimia/ (τελευταία πρόσβαση όλων των διαδικτυακών συνδέσμων: 20.11.2025).

4. Βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, Σάκκουλας 2024.

5. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 9-19.

6. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 20-22.

7. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 29: *«(…) δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων προερχόμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από χώρα συμβεβλημένη στη GATS, κατά τους όρους ειδικού νόμου, με τον οποίο διασφαλίζεται το υψηλό επίπεδο σπουδών και η ακαδημαϊκή ελευθερία. Για τον σκοπό αυτόν, ο νομοθέτης, κατά τη διαμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου λειτουργίας των εν λόγω παραρτημάτων, για την οποία διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια, οφείλει να θεσπίζει όλες τις αναγκαίες εγγυήσεις, ώστε η ανώτατη εκπαίδευση, δημόσια ή ιδιωτική, να επιτελεί την κατά το Σύνταγμα αποστολή της (…)».*

8. Ό.π., σκ. 29: Σύμφωνα με την ειδικότερη γνώμη των Συμβούλων Ο. Ζύγουρα, Ε. Γεωργούτσου και Γ. Ανδριοπούλου *«(…) η διάταξη του άρθρου 16 παρ. 5 του Συντάγματος, ερμηνευόμενη, κατά την ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 28 του Συντάγματος, υπό το φως του ενωσιακού δικαίου, και, ειδικώτερα, υπό το φως των διατάξεων που παρατίθενται ανωτέρω στις σκέψεις 9-15 και 20 και στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητος έχει την έννοια ότι δεν αντίκειται κατ' αρχήν στο Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων από ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα), υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι αυτά λειτουργούν υπό καθεστώς που κατοχυρώνει την ακαδημαϊκή ελευθερία και δεν έχουν κερδοσκοπικό ή εμπορικό χαρακτήρα».*

ερμηνεία[9] αποτελεί κατ' ουσία μια *contra constitutionem* ερμηνεία[10]. Ωστόσο, ενόψει σαφέστατης ρύθμισης του εθνικού δικαίου, το ενωσιακό δίκαιο δεν υποχρεώνει το κράτος μέλος σε *contra legem*, δηλαδή καταργητική του εσωτερικού κανόνα ερμηνεία[11]. Αυτό που διαυγέστατα αξιώνει η ενωσιακή αρχή της υπεροχής είναι να καταστεί ανεφάρμοστη, να παραμεριστεί η εθνική ρύθμιση[12]. Θα ήταν, συνεπώς, δογματικά συνεπέστερο το Δικαστήριο να κηρύξει ανεφάρμοστο το άρ. 16 Σ.[13] και όχι να ισχυριστεί πως αυτό ερμηνεύεται *«φιλικά»* προς το ενωσιακό δίκαιο. Και τούτο, καθώς το άρ. 16 Σ. δεν ερμηνεύτηκε ως έχει, αλλά –ιδωμένο υπό το πρίσμα του δικαίου της ΕΕ– αλλοιώθηκε ως προς το αντικειμενικό νοηματικό του περιεχόμενο. Η αντίληψη του Δικαστηρίου περί *«αρμονίας»* στηρίχθηκε –πέραν του άρ. 28 Σ.– και στα άρ. 1 εδ. β', 2 και 4 παρ. 3 ΣΕΕ, τα οποία κατοχυρώνουν τις αρχές της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και της καλόπιστης συνεργασίας των κρατών μελών. Η επιδιωχθείσα, όμως, *«αρμονία»* υπήρξε κατ' αποτέλεσμα μια σύμφωνη προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία[14]. Και τούτο κυρίως γιατί η ερμηνευτική δήλωση του άρ. 28 Σ. κατανοήθηκε ως θεμέλιο υποχώρησης του εθνικού Συντάγματος έναντι του υπέρτερου δικαίου της ΕΕ και, άρα, ως νομική επιταγή μονομερούς προσαρμογής της εθνικής ρύθμισης στις ενωσιακές απαιτήσεις[15]. Εντούτοις, στις παρ. 2 και 3 του άρ. 28 Σ. εντοπίζονται αντι-περιορισμοί εν ισχύ[16], οι διατυπώσεις των

9. Βλ. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 34 με παραπομπή στην απόφαση της 7.9.2011, 2BvR 987, 1485, 1099/10, σκ. 109 του του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου που κάνει λόγο για *«φιλική»* προς το ευρωπαϊκό δίκαιο ερμηνεία ακόμα και συνταγματικών διατάξεων.

10. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 37: «*Εξάλλου, στην περίπτωση της σχέσης Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου το γράμμα των συνταγματικών διατάξεων ερμηνεύεται σε αρμονία με τους ενωσιακούς κανόνες, όπως συνέβη με την υποχώρηση της αδιάστικτης διατύπωσης του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος (Σ.τ.Ε. Ολομ. 3470-1/2011, σκ. 9, υπόθεση του «βασικού μετόχου (…)*».

11. Α. ΜΕΤΑΞΑΣ, Κίνδυνος επιλεκτικής «αυξομείωσης» της κανονιστικής εμβέλειας του ενωσιακού Δικαίου. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1918/2025 για τα μη κρατικά ΑΕΙ, διαθέσιμο σε: constitutionalism.gr. Βλ. ενδ. ΔΕΕ, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Υ. Bot στην υπόθεση ΔΕΕ C-441/14, *DI*, 25.11.2015, ECLI:EU:C:2016:278, σκ. 68: *«Ο λατινικός όρος «contra legem» σημαίνει κατά κυριολεξία «αντίθετα προς τον νόμο». Κατά την άποψή μου, contra legem είναι η ερμηνεία η οποία αντιβαίνει στο ίδιο το γράμμα της οικείας εθνικής διάταξης. Με άλλα λόγια, το εθνικό δικαστήριο βρίσκεται αντιμέτωπο με το εμπόδιο της contra legem ερμηνείας όταν το γράμμα, σαφές και μονοσήμαντο, της εθνικής διάταξης δεν συμβιβάζεται κατά τα φαινόμενα με το γράμμα της οδηγίας. Έτσι, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι, στην περίπτωση αυτή, η contra legem ερμηνεία συνιστά ένα όριο στην υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας, διότι δεν είναι δυνατό να απαιτείται από τον εθνικό δικαστή να επεκτείνει την ερμηνευτική του αρμοδιότητα τόσο ώστε να υποκαθιστά την κανονιστική εξουσία».* Βλ. επίσης ΔΕΕ C-760/18, *MB,* 11.02.2021, ECLI:EU:C:2021:113, σκ. 67, ΔΕΕ, C-14-15/21, *Sea Watch*, 01.08.2022, ECLI:EU:C:2022:604, σκ. 83 και 84, ΔΕΕ, C-573/17, *Poplawski,* 24.06.2019, ECLI:EU:C:2019:530, σκ. 76: *« (…) η αρχή της σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για να θεμελιώσει ερμηνεία contra legem του εθνικού δικαίου (…). Με άλλα λόγια, η υποχρέωση σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας παύει να υφίσταται όταν το εθνικό δίκαιο δεν μπορεί να εφαρμοσθεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε να καταλήγει σε αποτέλεσμα σύμφωνο προς το επιδιωκόμενο με την οικεία απόφαση-πλαίσιο (…)».*

12. Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: Το Ζήτημα της Υπεροχής, Αντ. Ν. Σάκκουλας 2009, σ. 127 επ.

13. Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Το ΣτΕ λέει «ναι» στα ιδιωτικά Πανεπιστήμια, εφημ. ΤΟ ΒΗΜΑ, 27.11.2025, https://www.tovima.gr/print/opinions/to-ste-leei-nai-sta-idiotika-panepistimia/: *«(…) θα ήταν δογματικά εγκυρότερο το Δικαστήριο να δεχθεί, όχι μία εναρμονισμένη ερμηνεία (διότι αυτή τότε θα καταλάμβανε και τα ημεδαπά ιδιωτικά ΑΕΙ) αλλά ότι, παρότι η οργάνωση της εκπαίδευσης παραμένει εθνική αρμοδιότητα (…), το υπο-πεδίο της εγκατάστασης ενός Πανεπιστημίου από άλλη χώρα (της ΕΕ ή της GATS) δεν ρυθμίζεται πλέον από το άρθρο 16Σ, αλλά έχει «καταλειφθεί» από το ενωσιακό δίκαιο (…). Επομένως, η Ελλάδα οφείλει να θέτει εκποδών και μην εφαρμόζει την εθνική, ακόμη και συνταγματική ρύθμιση».*

14. Τούτο επισημαίνει ρητώς και ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024, σε: sakkoulas-online.gr : *«Ας δούμε τώρα στην ΣτΕ Ολ. 1918/2025 που ακολουθεί το σχήμα της σύμφωνης με το Ενωσιακό Δίκαιο ερμηνείας του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 Συντ.».* Περαιτέρω, υπογραμμίζει πως η σύμφωνη προς το δίκαιο της ΕΕ ερμηνεία δεν εμποδίζεται από την *«πρωτοβάθμια»* γραμματική ερμηνεία της εθνικής διάταξης, ούτως ώστε να θεωρείται αδύνατη ως *contra legem*. Αντιθέτως, θεωρεί πως επιβάλλεται μια *«πρωτίστως λογικοσυστηματική και τελολογική ερμηνεία, που λαμβάνει υπόψη όλα τα συμφραζόμενα».*

15. Αξίζει να υπογραμμιστεί πως τις συναφείς σκέψεις της πλειοψηφίας (άλλοτε ρητά κι άλλοτε υπόρρητα) ενίσχυε μια συγκεκριμένη πρόσληψη της ενωσιακής έννομης τάξης. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η Ένωση *«(…) σήμερα αποτελεί μια «ένωση κρατών» ... με υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης (…)» , «(…) αποκτά ολοένα και πιο συγκεκριμένη μορφή (…) [και] στην οποία συμμετέχει η Ελληνική Δημοκρατία σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος (…)».* Οι τοποθετήσεις αυτές θα μπορούσαν ίσως να εξηγήσουν το θεμέλιο της προ-ερμηνευτικής αντίληψης της πλειοψηφίας.

16. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος, Νομαρχία, 28.11.2025, διαθέσιμο σε: nomarchia.gr, υποσ. 29: *«Αν ήθελε γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις του άρθρου 16, παρ. 5, 6 και 8, του Συντάγματος είναι αντίθετες με απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου, θα έπρεπε να εφαρμοστούν οι παραπάνω αντι-περιορισμοί και, ιδίως, αυτοί που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την εξυπηρέτηση σπουδαίου εθνικού συμφέροντος, οι οποίοι δεν επιτρέπουν να κατισχύσει το ενωσιακό δίκαιο, το οποίο εγγυάται την ακαδημαϊκή ελευθερία a priori έναντι μόνον της κρατικής εξουσίας, επί των παραπάνω διατάξεων του άρθρου 16 του Συντάγματος, οι οποίες εγγυώνται την ίδια ελευθερία a priori έναντι τόσο της κρατικής όσο και της ιδιωτικής εξουσίας και οι οποίες, υπό το πρίσμα ιδίως της πρόσφατης αδυναμίας των πλέον φημισμένων μη κρατικών πανεπιστημίων των ΗΠΑ να διατηρήσουν την αυτονομία τους έναντι και των ιδιωτών χορηγών*

οποίων δεν ερμηνεύτηκαν αρκούντως από το Δικαστήριο[17]. Ως εκ τούτου, η μονοσήμαντη ανάγνωση του άρ. 28 Σ. δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες για την εγκυρότητα της επιλεγείσας ερμηνευτικής οδού[18]. Το βάθος της κριτικής επεξέτεινε, επιπλέον, η κατά πλειοψηφία άρνηση του Δικαστηρίου να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ[19], προκειμένου το τελευταίο να αποφανθεί αυθεντικά και *in concreto* για τη στοιχειοθέτηση ή μη ενωσιακής υποχρέωσης στην παροχή ανώτατης εκπαίδευσης από ιδιώτες.

Η εν θέματι κρίση αποτέλεσε το έναυσμα μιας νομολογιακής στροφής του ΣτΕ στο ζήτημα των ιδιωτικών πανεπιστημίων, καθώς για πρώτη φορά από θεσπίσεως του Συντάγματος του 1975 το Δικαστήριο εγκατέλειψε μια πάγια θέση του: ότι, δηλαδή, το άρ. 16 Σ. απαγορεύει ρητά και απερίφραστα τη σύσταση και λειτουργία σχολών από ιδιώτες[20]. Η μεταστροφή αυτή στηρίχθηκε κυρίως στην παραδοχή του Δικαστηρίου[21] ότι:

«ερμηνεύει το δίκαιο και αναζητά την έννοια της ρύθμισης εν όψει του γράμματος, αλλά και του σκοπού [της], όπως η εκάστοτε ρύθμιση εντάσσεται τη δεδομένη χρονική στιγμή στο σύνολο της εννόμου τάξεως, εθνικής, ενωσιακής και διεθνούς, ώστε να καταστεί διά της ερμηνείας, κατά το δυνατόν, ένα συνεκτικό σύνολο (…)».

Πρακτικά, το Δικαστήριο υπονόησε ότι η άσκηση της δικαιοδοτικής του αρμοδιότητας εξυπηρετούσε έναν εκσυγχρονιστικό σκοπό: να επικαιροποιήσει μια ξεπερασμένη ερμηνεία, η οποία δεν συμβάδιζε με τις πολλαπλές ενωσιακές εξελίξεις και κυρίως με την –εκ μέρους του ΔΕΕ– ερμηνευτική πύκνωση της ελευθερίας εγκατάστασης στον τομέα της παροχής εκπαίδευσης (ιδίως, μετά την πολυσυζητημένη απόφαση *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*). Πράγματι, η συναφής υπερεθνική νομολογία, όπως εξαντλητικά την επικαλέστηκε το Δικαστήριο, είχε εξελιχθεί σε τέτοιον βαθμό, ούτως ώστε η εξακολούθηση του *«κρατικού μονοπωλίου»* της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης να είναι πιθανώς ασύμβατη προς τους σκοπούς της κοινής εμπορικής πολιτικής και της εσωτερικής αγοράς[22]. Οι διαπιστούμενες εξελίξεις, ωστόσο, είναι αβέβαιο πως προκύπτουν από ρητό ενωσιακό κανόνα περί υποχρεωτικής λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων.[23] Άλλωστε, σε κάθε εθνική περίπτωση (προπαντός δε, στην ουγγρική) πηγή του σχετικού προβληματισμού ήταν η βούληση των κρατών μελών να ιδιωτικοποιήσουν το καταρχήν δημόσιο αγαθό της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, καθιστώντας το *«παροχή υπηρεσίας»*. Εφόσον αποφάσιζαν να το κάνουν, έπρεπε να το υλοποιήσουν με τον σωστό τρόπο, τηρώντας, δηλαδή, τις ρυθμιστικές οικονομικές παραμέτρους του δικαίου της Ένωσης[24]. Ωστόσο, δεν προκύπτει αβίαστα πως η Ένωση επιβάλλει την ιδιωτικοποίηση.

Περαιτέρω, η αναφορά της *«δεδομένης χρονικής στιγμής»* στην αιτιολογία της απόφασης δεν υπήρξε διόλου τυχαία. Συγκεκριμένα, η κοινωνικοπολιτική ανάγκη *«ανοίγματος»* της αγοράς εκπαίδευσης, εκφερόμενη ως μια *public policy* του κοινού νομοθέτη[25], φαίνεται πως μετέβαλε το αισθητήριο του Δικαστηρίου, το οποίο στο *«δεδομένο»* χρονικό πλαίσιο κατανόησε το άρ. 16 Σ. κατά τρόπο που η ελληνική έννομη τάξη δεν μπορούσε να στερεί εφεξής (και) τον ιδιωτικό χαρακτήρα από την ανώτατη εκπαίδευση· και, μάλιστα, υπό τις οικονομικές παραμέτρους του δικαίου της ΕΕ, καθόσον η παροχή εκπαίδευσης με πρόβλεψη ανταλλάγματος λογίζεται, σύμφωνα με τη νο-

τους, μόνον παρωχημένες δεν μπορούν να θεωρηθούν».

17. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 8 (μολονότι οι διατάξεις παρατίθενται αυτολεξεί, δεν επεξηγούνται στο οικείο σκεπτικό).

18. Βέβαια, σύμφωνα με την Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η «δημιουργική αυτοκαταστροφή» του Συντάγματος βάσει του άρθρου 28 Σ, διαθέσιμο σε: constitutionalism.gr, οι αντι-περιορισμοί του άρ. 28 Σ. (δηλαδή, η μη προσβολή του δημοκρατικού πολιτεύματος και των δικαιωμάτων του ανθρώπου) λειτουργούν *«εξωστρεφώς οδηγώντας σε μια ενωσιακή συνταγματική επικράτεια, σε έναν ενωσιακό συνταγματισμό»*. Συναφώς, μέρος του εθνικού Συντάγματος *«εκκενώνεται»* και καταλαμβάνεται από την ύλη του ενωσιακού δικαίου. Κατά τούτο, στις περιπτώσεις κατειλημμένων από το δίκαιο της Ένωσης αρμοδιοτήτων (όπως λ.χ. η ελεύθερη εγκατάσταση) η επίκληση του Συντάγματος *de facto* αποδυναμώνεται. Τούτο, δεν σημαίνει, όμως, πως η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (όπως λ.χ. της ακαδημαϊκής ελευθερίας) χάνεται. Τουναντίον, καλύπτεται από τις προβλέψεις τους ΧΘΔΕΕ.

19. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 31-32.

20. Πρβλ. ιδίως τις ΣτΕ 178-179/2023, οι οποίες επεσήμαναν, μεταξύ άλλων, ότι η αναγνώριση ακαδημαϊκών τίτλων παραμένει αποκλειστικώς κρατική αρμοδιότητα.

21. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 37.

22. Οι αρμοδιότητες της Ένωσης στον τομέα της ανώτατης εκπαίδευσης εμπίπτουν στην κοινή εμπορική πολιτική (αποκλειστική υπέρ της Ένωσης αρμοδιότητα), στην εσωτερική αγορά (συντρέχουσα αρμοδιότητα) και στην παιδεία και επαγγελματική εκπαίδευση (υποστηρικτική αρμοδιότητα).

23. I. MICHALIS, Les universités privées en Grèce : Un conflit singulier entre la Constitution et le droit de l'Union européenne, AJDA 2024, σ. 1058-1063.

24. Γ. ΔΡΟΣΟΣ, Les malheurs de la vertu ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου, όπ. π. σ. 47επ.

25. Βλ. «Υπόμνημα Ένωσης Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών επί του ν/σ «Ενίσχυση του Δημόσιου Πανεπιστημίου–Πλαίσιο λειτουργίας μη κερδοσκοπικών παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων», διαθέσιμο σε: https://www.constitutionalism.gr/ipomnima-eees-enisxisi-tou-dimosiou-panepistimiou/, όπου καταγράφεται ρητά πως *«προτείνεται να ερμηνευθεί το άρθρο 16 του Συντάγματος σύμφωνα με τις απαιτήσεις του Δικαίου της ΕΕ. Ωστόσο, μια τέτοια προσέγγιση φαίνεται να συνιστά περισσότερο μια πολιτική επιλογή, παρά μια νομική υποχρέωση. (…) Καταληκτικά: (…) Δεν υπάρχει – ούτε και θα μπορούσε να υπάρχει – απαίτηση ακαδημαϊκής αναγνώρισης των ευρωπαϊκών τίτλων σπουδών στη χώρα μας. Το ν/σ συνιστά πολιτική επιλογή, όχι νομική αναγκαιότητα (..)».*

μολογία του ΔΕΕ, ως παροχή υπηρεσίας. Εντούτοις, μια αμιγώς πολιτική επιλογή (*policy consideration*) μπορούσε να εμπνεύσει το Δικαστήριο, αφ' ης στιγμής ως δικαιοδοτικό όργανο όφειλε να κρίνει το πρόβλημα στη βάση ενός *«συλλογισμού θεμελιωμένου σε αρχές» (principled reasoning)*[26]*;*

Πρακτικά, αφενός εγκαταλείφθηκε μια παραδοσιακά φορμαλιστική και κανονιστική ερμηνευτική προσέγγιση, αφετέρου υιοθετήθηκε μια «εναρμόνιση» που εμπνέεται από τη λογική του νομικού ρεαλισμού[27]. Συναφώς, το κύριο επιχείρημα της παρούσας μελέτης είναι πως τόσο ο κοινός νομοθέτης, αλλά και κατ' επιβεβαίωσή του το Συμβούλιο της Επικρατείας, ερμήνευσαν το Σύνταγμα και τις πηγές του ενωσιακού δικαίου *«ρεαλιστικά»*, προκειμένου να εγγυηθούν την αποτελεσματικότητα της επίδικης ρύθμισης. Μ' αυτόν τον τρόπο, όμως, η δεοντοκρατική ερμηνεία παραχώρησε τη θέση της σε μια λογική αναζήτησης του κοινωνικά αγαθού *(«good»)* αποτελέσματος, το οποίο –ωστόσο– δεν ανταποκρίνεται σ' αυτό που μέχρι πρότινος λογιζόταν ως ορθό *(«right»)*. Πράγματι, είναι αναμφισβήτητη η υπόρρητη επίδραση της κοινωνικής ωφελιμότητας μιας τριτοβάθμιας εκπαίδευσης παρέχομενης και από ιδιώτες στη συνείδηση του Δικαστηρίου (υπό τα πολλαπλώς γνωστά πολιτικά επιχειρήματα περί *«brain gain»*, διατήρησης σημαντικών κεφαλαίων στο εσωτερικό [λόγω της φυγής Ελλήνων σπουδαστών στην Κύπρο, την κεντρική Ευρώπη και χώρες της βαλκανικής] κ.λπ.)[28].

Παρά ταύτα, το μείζον κανονιστικό ερώτημα παραμένει: είναι, δηλαδή, συνταγματική η εν μέρει, έστω, ιδιωτικοποίηση της ανώτατης εκπαίδευσης; Και περαιτέρω, εάν ήθελε θεωρηθεί πως την επιτάσσει το δίκαιο της Ένωσης, είναι δυνατή η *«συμφιλίωση»* της ισχύουσας συνταγματικής τάξης με το ενωσιακό δίκαιο, χωρίς τη μεσολάβηση συνταγματικής αναθεώρησης; Στα ερωτήματα αυτά επιδιώκουν να απαντήσουν το πρώτο και το δεύτερο μέρος της ανάλυσης: αφενός παρουσιάζεται το νομικό πλαίσιο εκ του οποίου ο ν. 5094/2024 εξαρτά την ισχύ του **(II)**, αφετέρου σχολιάζονται αδρομερώς, πλην όμως κριτικά, οι θέσεις της ολομέλειας στην απόφαση υπ' αριθμ. 1918/2025 **(III)**. Το τρίτο μέρος της μελέτης εξετάζει αφαιρετικά το επίδικο ζήτημα, ιδωμένο υπό το πρίσμα της θεωρίας του νομικού ρεαλισμού **(IV)**.

II. Ο ν. 5094/2024 ως σημείο «τριβής» του Συντάγματος και των ενωσιακών αρχών

Η στρατηγική επιλογή του νομοθέτη να εντάξει το διασυνοριακό στοιχείο στον νόμο είχε ως αυτόματο αποτέλεσμα την άμεση *«εμπλοκή»* του ενωσιακού δικαίου στο ζήτημα **(2)**. Και τούτο, ούτως ώστε να απορροφηθεί οποιοσδήποτε συνταγματικός δισταγμός **(1)**. Μήπως, όμως, η εισαγωγή του διασυνοριακού στοιχείου συνιστούσε στρατηγική εργαλειοποίηση του ενωσιακού δικαίου, με σκοπό την έμμεση παράκαμψη του άρ. 16 Σ., και όχι γνήσια άσκηση νομοθετικής ευχέρειας;

1. Το άρθρο 16 του Συντάγματος: μια απερίφραστα «δημόσια» ανώτατη εκπαίδευση ως εκπεφρασμένη συντακτική βούληση

Σύμφωνα με το άρ. 16 παρ. 5 και 8 Σ. η «ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση» και η «σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται». Με μια σαφέστατη διατύπωση το Σύνταγμα ορίζει τον αποκλειστικώς δημόσιο χαρακτήρα της ανώτατης βαθμίδας εκπαίδευσης, απαγορεύοντας την ίδρυση ή λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων. Η διατύπωση αυτή, όπως επισημαίνεται, ήταν το αποτέλεσμα των κοινωνικοπολιτικών περιστάσεων κατά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 (και ύστερα από την πτώση της δικτατορίας[29]) με στόχο τη δωρεάν δημό-

26. Πρβλ. D. BARANGER, La Constitution, Dalloz 2022, σ. 376-377. Πρβλ. Α. ΒΛΑΧΟΓΙΑΝΝΗΣ, Η ρεαλιστική σχολή του Michel Troper. Μια θεωρία περί μη ερμηνείας;, *ΔτΑ* 2019, σσ. 73-82, σ. 76επ.

27. Πρβλ. και Editorial, Νομαρχία, 31.10.2025, διαθέσιμο σε: https://nomarchia.gr/editorial-73/: *«(…) η πλειοψηφία διεκδικεί για το Συμβούλιο της Επικρατείας την αρμοδιότητα να ερμηνεύει, κάθε δεδομένη χρονική στιγμή, και τις συνταγματικές ρυθμίσεις, κατά τρόπο αορίστως «δυναμικό» (…), με τη δυνατότητα, μάλιστα, να παρακάμπτει πλήρως και το σαφές γράμμα του Συντάγματος, κατ' επίκληση του ενωσιακού δικαίου, ακόμη και χωρίς προηγούμενη προδικαστική παραπομπή στο ΔΕΕ. Σε αυτό το κρεσέντο αυτοαναφορικού νομικού ρεαλισμού, δεν αποκλείεται ορισμένοι να διακρίνουν ένα γοητευτικό βήμα συνταγματικού εκσυγχρονισμού μέσω ενός εξορθολογισμού ή ενός αποφασιστικού εξευρωπαϊσμού του εθνικού δικαίου. Ωστόσο, πρόκειται για μια αυθαίρετη υπέρβαση του θεσμικού ρόλου του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, η οποία επιτείνει τον ερμηνευτικό σχετικισμό, τη ρευστοποίηση της κανονιστικότητας των θεμελιωδών διατάξεων και τη συνακόλουθη συνταγματική απορρύθμιση των τελευταίων ετών, μέσω ενός ψευδεπίγραφου εξευρωπαϊσμού του εθνικού δικαίου που προάγεται ερήμην τόσο του συντακτικού και του αναθεωρητικού νομοθέτη όσο και του ΔΕΕ».*

28. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 28: *«(…) Σκοπός του νόμου, σύμφωνα με το άρθρο 130 αυτού, είναι: α) η διεύρυνση των παρεχομένων εκπαιδευτικών ευκαιριών στη Χώρα κατά τρόπο συμβατό με την κοινωνική αποστολή της ανώτατης εκπαίδευσης, β) η προσέλκυση αλλοδαπών φοιτητών στη Χώρα, γ) η μερική κάλυψη της διαρκώς αυξανόμενης εγχώριας ζήτησης για πανεπιστημιακές σπουδές, δ) η αύξηση των δεικτών οικονομικής ανάπτυξης μέσω του ανθρώπινου δυναμικού, νέων γνώσεων, ιδεών και τεχνολογιών που θα παραμείνουν στη Χώρα, ε) η ανάσχεση της τάσης εκπατρισμού των νέων της Χώρας για προπτυχιακές και μεταπτυχιακές σπουδές σε πανεπιστήμια του εξωτερικού και την ανάσχεση των συνακόλουθων άμεσων επιπτώσεων στην εθνική οικονομία και στ) ο επαναπατρισμός Ελλήνων ακαδημαϊκών και επιστημόνων για εργασία σε αντίστοιχο πανεπιστημιακό περιβάλλον στη Χώρα. (…)».*

29. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο

σια εκπαίδευση υψηλής ποιότητας και την εγγύηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας[30]. Ωστόσο, σύμφωνα με την ειδικότερη, πλην όμως ασαφή άποψη της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου[31], που κατέγραψε ότι

«*… η ρύθμιση των παρ. 5 και 8 εδ. β΄ του ισχύοντος Συντάγματος, για την παροχή ανώτατης εκπαίδευσης αποκλειστικά από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με την εξαίρεση των Συνταγμάτων του 1968 και του 1973 της περιόδου της δικτατορίας, δεν απαντάται σε κανένα από τα προϋφιστάμενα Συντάγματα*»,

η οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης υπό την αποκλειστική νομική μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ήταν μάλλον ένα κληροδότημα της επταετούς δικτατορίας[32].

Ασφαλώς, η γραμματική ερμηνεία συνιστά πάντοτε το πλαίσιο της ερμηνευτικής πράξης[33]. Δηλαδή, αποτελεί μια «*πρώτη ανάγνωση*» εκ μέρους του ερμηνευτή και σκιαγραφεί το σημασιολογικό περιθώριο εντός του οποίου μπορεί να αποδοθεί νόημα σε μια νομική διάταξη[34]. Η ερμηνευτική πράξη, με τη σειρά της, μπορεί ευχερώς να παρομοιαστεί προς την περίπτωση του μουσικού που καλείται να εκτελέσει το έργο ενός συνθέτη. Ο ερμηνευτής οφείλει να «*(…) αποδίδει τη σύνθεση της παρτιτούρας που έχει μπροστά του*»[35]. Αν, συνεπώς, πάψει να εκτελεί την παρτιτούρα, αλλά αυτοσχεδιάζει, τότε δεν νοείται καν πράξη ερμηνείας[36]. Στην περίπτωση αυτή, το έργο του συνθέτη υποκαθίσταται, μεταβάλλεται και, τελικά, προκύπτει μια νέα δημιουργία.

Περαιτέρω, η αναζήτηση του σημασιολογικού νοήματος μπορεί να είναι εύκολη για τον ερμηνευτή· αυτό, για παράδειγμα, συμβαίνει στην περίπτωση του άρ. 16 Σ. παρ. 5 και 8, του οποίου ο γραμματικός φορμαλισμός με τη χρήση των λέξεων «*αποκλειστικά*» και «*απαγορεύεται*» δεν καταλείπει περιθώριο διαφορετικής ερμηνείας[37]. Ωστόσο, το άρ. 16 Σ. αποτελεί μάλλον μια από τις σπάνιες εξαιρέσεις, όπου το ίδιο το γράμμα του Συντάγματος δηλώνει με σαφήνεια –χωρίς γενίκευση και απροσδιοριστία– τη βούλησή του. Πράγματι, στην αποτύπωση των συνταγματικών διατάξεων απαντώνται, συνήθως, μείζονες ερμηνευτικές δυσκολίες για συναγωγή νοήματος.

Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, η νομική θεωρία υπογραμμίζει πως μια υπερβάλλουσα έμφαση στη σημασιολογική ερμηνεία του κειμένου ενέχει σημαντικό κίνδυνο. Και τούτο, διότι η σημασιολογική απλώς προσέγγιση των γλωσσικών εκφράσεων δεν μπορεί να δώσει αξιόπιστες απαντήσεις. Είναι, πράγματι, δυνατό να υπάρχουν διαφορετικές αντιλήψεις για το περιεχόμενο που υποδηλώνει ένα κείμενο[38]. Επομένως, είναι δύσκολο να

ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, όπ. π., σ. 6: «*Μετά την κατάρρευση της δικτατορίας και μέσα στο κλίμα της Μεταπολίτευσης, η Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή με συντριπτική συναίνεση διαμόρφωσε την ισχύουσα διάταξη του άρθρου 16, θεωρώντας τα ΑΕΙ συνταγματικής περιωπής δημόσιο θεσμό και τους καθηγητές τους δημόσιους λειτουργούς. Αυτό συνέβη για ιστορικούς λόγους διαφορετικούς από αυτούς που είχαν επικρατήσει στη «συνταγματική» σκέψη της δικτατορίας, καθώς η άμυνα κατά της ενδεχόμενης ίδρυσης μη κρατικών και μάλιστα διεθνούς χαρακτήρα πανεπιστημίων ενσωματώθηκε στο άρθρο 16 του Συντάγματος 1975 υπό την κυριαρχία του κλίματος της Μεταπολίτευσης*».

30. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Η απαξίωση του Συντάγματος. Σχόλια στο σχέδιο νόμου για τα μη κερδοσκοπικά μη κρατικά πανεπιστήμια, Νομαρχία, 12.02.2024, διαθέσιμο σε: nomarchia.gr, ο οποίος επισημαίνει (βλ. υποσημ. 8) πως παρατηρείται μια «*εμμονική προσπάθεια*» διασύνδεσης των απαγορεύσεων του άρ. 16 Σ. με το δικτατορικό καθεστώς. Ωστόσο, αν κάποιος προσφύγει στη μελέτη των πρακτικών της συντακτικής (κατ' όνομα αναθεωρητικής) Βουλής του 1975 μπορεί να αντιληφθεί τις περιστάσεις που επέτασσαν την αποκλειστική παροχή δημόσιας και δωρεάν παιδείας : «*η Ανώτατη Παιδεία είναι και οφείλει να είναι μόνον κρατική δια τον φόβον του μπίζινες*». Βλ. σχετ. την αγόρευση του Δ. ΝΙΑΝΙΑ, Πρακτικά Β' Υποεπιτροπής επί του Συντάγματος, Συνεδρίαση 7η, 30.1.1975, σ. 439.

31. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 7.

32. Σημειωτεόν πως το άρ. 16 παρ. 4 του Συντάγματος του 1952 προέβλεπε ότι «τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα αυτοδιοικούνται υπό την εποπτείαν του Κράτους, οι δε καθηγηταί τούτων είναι δημόσιοι υπάλληλοι».

33. A. BARAK, Hermeneutics and constitutional interpretation, Cardozo Law Review 1993, σ. 767-774, 768.

34. O. PFERSMANN, Le sophisme onomastique. À propos de l'interprétation de la constitution, στο F. Melun-Soucramanien (dir.), L'interprétation constitutionnelle, Dalloz 2005, σ. 33-60, 36.

35. Γ. ΚΟΥΒΕΛΑΚΗΣ, Τα ιδιωτικά Πανεπιστήμια ως δοκιμασία του κανονιστικού κύρους του Συντάγματος, διαθέσιμο σε: https://www.constitutionalism.gr

36. D. BARANGER, L'interprète est toujours en mauvaise posture-Propositions exploratoires pour une délimitation et une modélisation de l'interprétation juridique, διαθέσιμο σε https://ssrn.com/abstract=3401455: «*Μπορεί να είναι δύσκολο να εντοπιστεί τι συνιστά λανθασμένη ερμηνεία. Αλλά αυτό που είναι σίγουρο είναι ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου κάτι δεν αποτελεί καθόλου ερμηνεία. Ένας πιανίστας μπορεί να παίζει πολύ άσχημα – λάθος νότες, λάθος ρυθμό κ.λπ. – [ενός συγκεκριμένου κομματιού]. Αλλά αν παίζει ένα κομμάτι των Beatles με την παρτιτούρα της «Passacaille et double fugue» του Μπαχ ανοιχτή μπροστά του, δεν μπορεί να πει κανείς ότι πρότεινε μια ερμηνεία του έργου του μεγάλου συνθέτη από τη Λειψία. Το αντικείμενο της ερμηνείας έχει αλλάξει*».

37. Κ. ΠΙΣΠΙΡΙΓΚΟΣ, Η επιδίωξη της ασφαλούς δουλείας, διαθέσιμο σε https://nomarchia.gr, ο οποίος μνημονεύει μια κατάλληλη προς το εξεταζόμενο ζήτημα ρήση του Θουκυδίδη: «*καὶ τὴν εἰωθυῖαν ἀξίωσιν τῶν ὀνομάτων ἐς τὰ ἔργα ἀντήλλαξαν τῇ δικαιώσει*», δηλαδή «*για να δικαιολογούν τις πράξεις τους άλλαξαν τη συνήθη σημασία των λέξεων*», Θουκυδίδης (3,82,4).

38. N. STAVROPOULOS, Objectivity in Law, Claredon Press-Oxford 1996, σ. 40, R. DWORKIN, Taking Rights Seriously, Bloomsbury Academic 2013, σ. 167-168. Γενικότερα, οι έννοιες που αποτελούν

επιτευχθεί ομοιομορφία στον τρόπο με τον οποίο κατανοούνται οι κειμενικές φράσεις μιας διάταξης εγγενώς αφηρημένης. Βασική, δηλαδή, αδυναμία της γραμματικής ερμηνείας είναι πως δεν διασαφηνίζει τις συνθήκες χρήσης κρίσιμων όρων των νομικών κανόνων. Ούτε, μάλιστα, επιτρέπει την επιτυχή συσχέτιση των γλωσσικών εκφράσεων της εφαρμοστέας διάταξης με το κοινωνικοπολιτικό πλαίσιό της. Τούτο, ωστόσο, δεν μπορεί *εκ φύσεως* να ισχύει σε μια περίπτωση απολύτως συγκεκριμενοποιημένης σαφήνειας του γράμματος μιας διάταξης (λ.χ. αριθμητικά προσδιορισμένο ηλικιακό όριο για την απόκτηση ή την απώλεια ενός αξιώματος ή χρήση μιας λέξης με απολύτως μοναδικό νόημα, όπως λ.χ. *«αποκλειστικά»* και *«απαγορεύεται»*). Συναφώς, τυχόν αδυναμία εξαγωγής νοήματος ενώπιον μιας τέτοιας διάταξης φαίνεται να αγνοεί μια θεμελιώδη γλωσσολογική σύμβαση: ότι, δηλαδή, ως χρήστες μιας συγκεκριμένης γλώσσας, καλλιεργημένης επί αιώνες, έχουμε συμφωνήσει σε μια αδιαμφισβήτητη σημασία συγκεκριμένων λέξεων.

Τα παραπάνω -περίπου αυτονόητα- υπονόησε η μειοψηφία της απόφασης, σημειώνοντας ότι ο σημασιολογικός πυρήνας του άρ. 16 είναι σαφής και, συνεπώς, επιβάλλεται να διατηρηθεί αλώβητος[39]. Όμως, ο ν. 5094/2024 δεν είναι μια απλή υπόθεση του εσωτερικού δικαίου. Τουναντίον, κάθε μια από τις επιμέρους ρυθμίσεις του καλεί σε εφαρμογή το ενωσιακό δίκαιο.

2. Οι διαπλεκόμενες αρμοδιότητες και ελευθερίες του ενωσιακού δικαίου στα ζητήματα εκπαίδευσης: ενωσιακός ή κρατικός τομέας ρύθμισης;

Το επίδικο ζήτημα τοποθετείται σε μια περιοχή υποστηρικτικής αρμοδιότητας του δικαίου της ΕΕ (άρ. 6 ΣΛΕΕ[40], άρ. 165 παρ. 1 ΣΛΕΕ[41]). Τούτο σημαίνει ότι σε ζητήματα οργάνωσης της εκπαίδευσης η ελληνική έννομη τάξη διατηρεί κυρίαρχη βούληση με συνέπεια να μην υφίσταται ειδικός ενωσιακός κανόνας αντίθετου περιεχομένου που να αξιώνει υπεροχή. Δηλαδή, απουσιάζει η υποχρέωση εναρμόνισης (άρ. 2 παρ. 5 ΣΛΕΕ). Μάλιστα, η Ένωση δεσμεύεται πλήρως στον σεβασμό της αρμοδιότητας των κρατών σε ό,τι αφορά το περιεχόμενο της διδασκαλίας, την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, την πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία τους.

Από την άλλη πλευρά, η ελευθερία κυκλοφορίας των προσώπων, όπως και της παροχής των υπηρεσιών αποτελούν καταστατικές αρχές της ΕΕ. Γι' αυτό, εξάλλου, η Ένωση έχει προ πολλού μεριμνήσει για τη ρύθμιση της αμοιβαίας επαγγελματικής αναγνώρισης των πανεπιστημιακών διπλωμάτων, διαπιστώνοντας, μάλιστα, την απουσία εναρμόνισης εκ μέρους της Ελλάδας (2008)[42] και της Ιταλίας (2003). Βέβαια, σύμφωνα με το ΔΕΕ, η υποχρέωση εναρμόνισης αφορά στα επαγγελματικά και όχι στα ακαδημαϊκά προσόντα των αποφοίτων[43].

Περαιτέρω, παρά την ανυπαρξία ρητής ενωσιακής αρμοδιότητας στα ζητήματα εκπαίδευσης, η τελευταία –συμπεριλαμβανομένης της τριτοβάθμιας– εμπίπτει στον χώρο των θεμελιωδών ελευθεριών της ΕΕ[44], από τη στιγμή που παρέχεται με όρους διασυνοριακότητας έναντι οικονομικού ανταλλάγματος[45] (και, μάλιστα, ανεξαρτήτως του εάν επιδιώκεται κερδοσκοπικός ή μη σκοπός)[46]. Ειδικότερα, το άρθρο 49 ΣΛΕΕ (ελευθερία εγκατάστασης), όπως ερμηνεύεται παγίως από το ΔΕΕ, απαγορεύει κάθε εθνικό περιορισμό που παρακωλύει ή καθιστά λιγότερο ελκυστική την άσκηση της εν λόγω ελευθερίας. Οι μόνοι εθνικοί περιορισμοί που μπορούν να γίνουν

αντικείμενο διαφορετικών απόψεων εμφανίζονται στα έργα του Dworkin ως έννοιες που αμφισβητούνται ουσιαστικά *("essentially contested concepts")*.

39. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33: *«(…) Υφίσταται, όμως, ένα αυτονόητο όριο: Η επιλογή του ερμηνευτή γίνεται μεταξύ περισσότερων νοηματικών εκδοχών που, για να είναι υποστηρίξιμες, απορρέουν, κατ' αρχήν, από το γράμμα της διατάξεως ή το πλέγμα των διατάξεων, όπως αυτή επιρρωνύεται και από τις λοιπές ερμηνευτικές μεθόδους. Η ερμηνεία, στην περίπτωση αυτή, μπορεί να είναι praeter, σε καμία, όμως, περίπτωση contra legem. (…)».* Πρβλ. και Σ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Οι λέξεις και το Σύνταγμα – Σκέψεις για την ερμηνεία του Συντάγματος με αφορμή την Ολομ ΣτΕ 1918/2025, διαθέσιμο σε: constitutionalism.gr

40. Άρ. 6 περ. ε΄ ΣΛΕΕ: Η ΕΕ *«έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για να υποστηρίζει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών»* και *«οι εν λόγω τομείς δράσης [...] στην ευρωπαϊκή τους διάσταση»* περιλαμβάνουν και *«[την] παιδεία, [την] επαγγελματική εκπαίδευση, [τη] νεολαία και [τον αθλητισμό]»*.

41. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-680/21, *Royal Antwerp Football Club*, 21.12.2023, ECLI:EU:C:2023:1010, σκ. 64 και 67.

42. Βλ. ΔΕΕ C-151/07 *Chatzithanasis*, 04.12.2008, ECLI:EU:C:2008:680.

43. Βλ. ΔΕΕ C-274/05, *Επιτροπή κατά Ελλάδος*, 23.10.2008, ECLI:EU:C:2008:585, σκ. 37: *«Καταρχάς, πρέπει να επισημανθεί συναφώς ότι η οδηγία 89/48 δεν αφορά την αναγνώριση ακαδημαϊκών τίτλων σπουδών, αλλά μόνον τα επαγγελματικά προσόντα τα οποία παρέχουν πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα».*

44. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 10, 11, 34, 35.

45. Βλ. ενδ. ΔΕΚ 286/82, *Graziana*, 31.01.1984, σκ. 16, ΔΕΕ C-153/02, *Neri*, 13.11.2003, ECLI:EU:C:2003:614, σκ. 39: *« (…) η επ' αμοιβή διοργάνωση μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως είναι μια οικονομική δραστηριότητα η οποία εμπίπτει στο κεφάλαιο της Συνθήκης που αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως, οσάκις η εν λόγω δραστηριότητα ασκείται από υπήκοο ενός κράτους μέλους εντός άλλου κράτους μέλους κατά τρόπο σταθερό και συνεχή, μέσω κύριας ή δευτερεύουσας εγκαταστάσεως εντός του τελευταίου αυτού κράτους μέλους (…) ».*

46. Βλ. ενδ. ό.π., *Neri*, ΔΕΕ C-391/20, *Boriss Cilevičs κλπ.*, 07.09.2022, ECLI:EU:C:2022:638, σκ. 58-59: *«(…)τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους αυτής [ενν. της εκπαίδευσης], να τηρούν το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, τις διατάξεις για την ελευθερία εγκατάστασης (…)».*

ανεκτοί πρέπει να δικαιολογούνται από λόγο γενικού συμφέροντος ή δημόσιας τάξης και υπό τον όρο πως συνάδουν προς την αρχή της αναλογικότητας ή εφόσον τίθεται ζήτημα προσβολής της εθνικής ταυτότητας του κράτους μέλους. Στην ελληνική περίπτωση θα μπορούσε, συναφώς, να θεωρηθεί πως το άρ. 16 Σ. συνιστά περιορισμό στην ελευθερία της εγκατάστασης. Ωστόσο, η τυχόν επίκληση λόγου υπέρτερου γενικού συμφέροντος (όπως λ.χ. η εγγύηση ποιοτικής πανεπιστημιακής παιδείας ως παρεχόμενο δημόσιο αγαθό[47], οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας των πανεπιστημιακών θεσμών) οδηγεί σ' έναν εντατικό έλεγχο αναλογικότητας του εθνικού περιορισμού[48], ο απόλυτος χαρακτήρας του οποίου δυσχερώς θα συμβιβαζόταν με τη συσταλτική στο συγκεκριμένο ζήτημα νομολογία του ΔΕΕ[49]. Επιπλέον, στο πλαίσιο του ελέγχου αναλογικότητας, λαμβάνεται υπόψη και ο Χάρτης (άρ. 51 και 52 ΧΘΔΕΕ). Συναφώς, η αντίληψη της ελευθερίας εγκατάστασης ιδιωτικών πανεπιστημίων ως εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ[50] και ειδικότερα δε ως θεμελιώδες οικονομικό δικαίωμα που εγγυάται συγκεκριμένα ο Χάρτης καθιστά τον εθνικό περιορισμό *prima facie* ασυμβίβαστο προς το ευρωπαϊκό δίκαιο. Ωστόσο, το άρ. 53 ΧΘΔΕΕ υπενθυμίζει ότι δεν επιτρέπεται ο ως άνω έλεγχος να θίγει την μείζονα προστασία που τυχόν παρέχει ένα εθνικό Σύνταγμα. Δεν θα ήταν, συνεπώς, διόλου απίθανο στην ελληνική περίπτωση να ισχυριστεί κάποιος πως το άρ. 16 Σ. παρέχει υψηλότερα των ευρωπαϊκών εχέγγυα ανεξαρτησίας των πανεπιστημιακών θεσμών, εμποδίζοντας την διείσδυση τόσο «*αμιγώς*» κρατικών, όσο και ιδιωτικών συμφερόντων εντός αυτών[51] (βλ. λ.χ. άρ. 16 παρ. 6 Σ[52]). Πολύ δε περισσότερο, σε μια εποχή που η ακαδημαϊκή ελευθερία απειλείται έντονα.

Ο χαρακτηρισμός της ανώτατης εκπαίδευσης ως «*υπηρεσίας*» μπορεί να στηριχθεί, επίσης, στην Οδηγία 2006/123/ΕΚ[53], αλλά και τη διεθνή συμφωνία GATS (περί απελευθέρωσης της παροχής υπηρεσιών με τρίτες προς την ΕΕ χώρες), η οποία έχει υπογραφεί από την ΕΕ, αποτελεί μέρος της κοινής εμπορικής πολιτικής και, συνεπώς, αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης (άρ. 3 παρ. 1 στ. ε΄ ΣΛΕΕ)[54]. Κεντρικοί πυλώνες της συμφωνίας GATS είναι αφενός το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά (άρ. XVI)[55]

47. Πρβλ. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 187.

48. Βλ. ενδ. ό.π. *Boriss Cilevičs κλπ.*, σκ. 70 περί της αναλογικότητας του περιορισμού της ελευθερίας εγκατάστασης, λόγω της απαγόρευσης παράδοσης των πανεπιστημιακών μαθημάτων σε γλώσσα διαφορετική από την λετονική.

49. Ό.π., *Neri*, σκ. 49 επ.

50. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 101: *«Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, όταν κράτος μέλος υποστηρίζει ότι μέτρο το οποίο θέσπισε και το οποίο περιορίζει θεμελιώδη ελευθερία την οποία εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ δικαιολογείται βάσει της Συνθήκης αυτής ή από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος αναγνωριζόμενο από το δίκαιο της Ένωσης, το μέτρο αυτό πρέπει να θεωρείται ότι συνιστά εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, οπότε πρέπει να είναι σύμφωνο με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνει ο Χάρτης [αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2016, ΑΓΕΤ Ηρακλής, C-201/15, EU:C:2016:972, σκέψεις 63 και 64, και της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών), C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψεις 64 και 65]».*

51. Βέβαια, ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σε: Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024*)*, επισημαίνει πως «*η επίκληση της μείζονος προστασίας δεν μπορεί να παρεμποδίσει την εφαρμογή θεμελιωδών ελευθεριών της εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών*». Σ' άλλο σημείο, μάλιστα, διερωτάται εάν «*(…) είναι δυνατόν να πούμε ότι η μείζων προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας είναι ο περιορισμός της σε δημόσια υποκείμενα; Σε υποκείμενα που έχουν μόνο χαρακτηριστικά νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου; Να πούμε επιπλέον ότι εμείς παρέχουμε μείζονα προστασία και παραβιάζουμε τις θεμελιώδεις ελευθερίες εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, κάτι που αποκλείει το άρθρο 53 του Χάρτη; (…)*».

52. Άρθρο 16 παρ. 6 Σ.: «*Οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί. Το υπόλοιπο διδακτικό προσωπικό τους επιτελεί επίσης δημόσιο λειτούργημα, με τις προϋποθέσεις που νόμος ορίζει. Τα σχετικά με την κατάσταση όλων αυτών των προσώπων καθορίζονται από τους οργανισμούς των οικείων ιδρυμάτων. Οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων δεν μπορούν να παυθούν προτού λήξει σύμφωνα με το νόμο ο χρόνος υπηρεσίας τους παρά μόνο με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 88 παράγραφος 4 και ύστερα από απόφαση συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει το όριο της ηλικίας των καθηγητών των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων· εωσότου εκδοθεί ο νόμος αυτός οι καθηγητές που υπηρετούν αποχωρούν αυτοδικαίως μόλις λήξει το ακαδημαϊκό έτος μέσα στο οποίο συμπληρώνουν το εξηκοστό έβδομο έτος της ηλικίας τους*». Πρβλ. Α. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, Αντίστροφος οριτζιναλισμός και ελιτίστικος ευρωπαϊσμός: η σημειολογία της απόφασης για τα ιδιωτικά πανεπιστήμια, διαθέσιμο σε: nomarchia.gr, ο οποίος υπογραμμίζει πως η πλειοψηφία ΣτΕ 1918/2025 παρέλειψε να επεξεργαστεί την κρίσιμη νομική διάταξη του άρ. 16 παρ. 6 Σ., η οποία -αναμφίβολα- αποτελεί πτυχή των θεσμικών εγγυήσεων της διευρυμένης αυτονομίας των δημόσιων πανεπιστημίων. Η παράλειψη αυτή, ωστόσο, αφήνει σημαντικά ερωτήματα δίχως απάντηση (λ.χ. είναι οι καθηγητές των ΝΠΠΕ δημόσιοι λειτουργοί;).

53. Βλ. ενδ. ΔΕΕ, C-393/17 *Kirschstein*, 04.07.2019, ECLI:EU:C:2019:563, σκ. 21.

54. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 72, 74: *«(…) οι δεσμεύσεις οι οποίες αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της GATS, περιλαμβανομένων των σχετικών με την ελευθέρωση της εμπορίας των υπηρεσιών ιδιωτικής εκπαίδευσης, εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης».*

55. Άρθρο XVI παρ. 1: *«Όσον αφορά την πρόσβαση στις αγορές σύμφωνα με τους τρόπους παροχής που προσδιορίζονται στο άρθρο 1, κάθε μέλος θα παρέχει στις υπηρεσίες και στους παρόχους υπηρεσιών κάθε άλλου μέλους μεταχείριση που δεν θα είναι λιγότερο*

και το δικαίωμα ίσης (εθνικής) μεταχείρισης (άρ. XVII)[56]. Στη συμφωνία GATS, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνεται και η απελευθέρωση των *«υπηρεσιών»* ανώτατης εκπαίδευσης. Ωστόσο, κατά την υπογραφή της διεθνούς συμφωνίας GATS η Ελλάδα διατύπωσε επιφύλαξη ως προς την πρόσβαση στην αγορά εκπαίδευσης[57], λόγω της ισχύος του άρ. 16 Σ[58]. Τούτο σημαίνει ότι η Ελλάδα μπορεί να επιβάλλει περιορισμούς στην εγκατάσταση αλλοδαπών πανεπιστημιακών ιδρυμάτων και, κατ' επέκταση, να καθίσταται δυσχερής (αν όχι αδύνατη) η εφαρμογή του δικαίου GATS ως προς το ειδικό τούτο ζήτημα. Βέβαια, τη σκέψη αυτή φαίνεται να απομακρύνει η απόφαση *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, στην οποία το ΔΕΕ έκρινε αντιενωσιακή (κατ' εφαρμογή των άρ. 13, 14 παρ. 3 και 16 ΧΘΔΕΕ), αλλά και αντίθετη προς τη συμφωνία GATS την εξάρτηση της εγκατάστασης ενός ξένου πανεπιστημίου σε κράτος μέλος αφενός από την ύπαρξη διεθνούς συμφωνίας ανάμεσα στη χώρα προέλευσης και την χώρα υποδοχής και αφετέρου από την πραγματική παροχή εκπαίδευσης και στο κράτος της έδρας του πανεπιστημίου[59]. Πρακτικά, το ΔΕΕ, κρίνοντας την αναλογικότητα των ουγγρικών περιορισμών, κατέγνωσε πως εν τέλει ευνοούνται οι εθνικοί πάροχοι και, άρα, περιορίζεται δυσανάλογα η ακαδημαϊκή και επιχειρηματική ελευθερία[60].

Είναι γεγονός πως το ουγγρικό προηγούμενο αποτέλεσε τον *«πολιορκητικό κριό»*[61] στη μεταβολή της νομικής αντίληψης στην ελληνική περίπτωση. Βέβαια, κάποιος θα μπορούσε να ισχυριστεί πως η ουγγρική περίπτωση κείται μακράν των εγχώριων δεδομένων. Στην Ουγγαρία ούτε άρ. 16 Σ. υφίσταται, ούτε και ρητή επιφύλαξη της ελληνικής Πολιτείας αναφορικά προς την εκτέλεση της διεθνούς συμφωνίας GATS[62]. Μολαταύτα, αξίζει εκ προοιμίου να σημειωθεί πως η πλειοψηφία της ολομέλειας

ευνοϊκή από εκείνη που προβλέπεται σύμφωνα με τους όρους, τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που έχουν συμφωνηθεί και προσδιορίζονται στον κατάλογό του».

56. Άρθρο XVII παρ. 2*: «Στους τομείς που περιλαμβάνονται στον κατάλογό του και λαμβάνοντας υπόψη τους όρους και τους περιορισμούς που αναφέρονται σε αυτόν, κάθε μέλος θα παρέχει στις υπηρεσίες και στους παρόχους υπηρεσιών οποιουδήποτε άλλου μέλους, όσον αφορά όλα τα μέτρα που επηρεάζουν την παροχή υπηρεσιών, μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη που παρέχει στις δικές του παρόμοιες υπηρεσίες και στους δικούς του παρόμοιους παρόχους υπηρεσιών».*

57. Η ελληνική έννομη τάξη με γραπτή δήλωσή της *(«Unbound for education institutions granting recognized State diplomas»)* στη στήλη του πίνακα των συγκεκριμένων υποχρεώσεων (Schedule of Specific Commitments) της GATS και συγκεκριμένα ως προς τους περιορισμούς πρόσβασης στην αγορά (Limitations on Market Access) για τις υπηρεσίες ανώτατης εκπαίδευσης έχει επιφυλαχθεί για επιβολή κάθε είδους περιορισμών επί των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που χορηγούν κρατικώς αναγνωρισμένα διπλώματα. Βλ. σχετ. World Trade Organisation, European Union Schedule of Specific Commitments - GATS/SC/157, 07.05.2019, διαθέσιμο σε: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/SCHD/GATS-SC/SC157.pdf&Open=True, σ. 108-109.

58. Οι Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σε: ό.π., Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, σ. 18-27) αμφισβητούν πως η αναγραφή της ελληνικής επιφύλαξης συνδέεται απαραίτητα με το άρ. 16 Σ. και υποστηρίζουν ειδικότερα πως η επιφύλαξη αναγνώρισης ή μη των διπλωμάτων δεν αφορά στην ίδρυση ή εγκατάσταση, λειτουργία και παροχή υπηρεσιών από τις εκπαιδευτικές οικονομικές οντότητες.

59. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 213: *«(…) η GATS αποτελεί μέρος του δικαίου της Ένωσης. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη, όταν εκτελούν τις υποχρεώσεις οι οποίες απορρέουν από την ως άνω Συμφωνία, περιλαμβανομένης εκείνης που επιβάλλεται με το άρθρο XVII, παράγραφος 1, της Συμφωνίας αυτής, εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη». Idem, σκ. 109-114: «Εν προκειμένω, ο πίνακας συγκεκριμένων υποχρεώσεων τον οποίο κατάρτισε η Ουγγαρία (GATS/SC/40, της 15ης Απριλίου 1994) περιλαμβάνει, στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά» και σε συνάρτηση με τις υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που παρέχονται μέσω εμπορικής παρουσίας, τον όρο ότι για την ίδρυση σχολείων απαιτείται η προηγούμενη χορήγηση άδειας από τις κεντρικές αρχές. Στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την εθνική μεταχείριση» αναγράφεται η λέξη «κανένας» σε συνάρτηση με τον επιμέρους τομέα των υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. (…) Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, κρίνεται ότι ορθώς η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εγγραφή, από την Ουγγαρία, των ιδιωτικώς χρηματοδοτούμενων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στον πίνακα συγκεκριμένων υποχρεώσεών της καθώς και, σε συνάρτηση με τον τρόπο παροχής 3, η αναγραφή της λέξης «κανένας» στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την εθνική μεταχείριση» σημαίνουν ότι δεν υφίσταται περιορισμός ως προς τις δεσμεύσεις τις οποίες έχει αναλάβει το κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου XVII της GATS αναφορικά με τις υπηρεσίες αυτές».*

60. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 217-243.

61. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, Ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 εδ. β) Σ εναρμονισμένη με το Δίκαιο της ΕΕ, ενόψει της εγκατάστασης παραρτημάτων αλλοδαπών μη κρατικών πανεπιστημίων, ΔτΑ 2023, σ. 289 επ., 294, όπου σημειώνει πως η ουγγρική υπόθεση συνιστά το *«(…) αποφασιστικό πλήγμα στον διάτρητο πλέον κλοιό, που είχε ορθωθεί και έπνιγε την ελευθερία εγκατάστασης και παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών επ' αμοιβή (…)».*

62. Βλ. ενδ. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟ (σε ό.π.: Η απαξίωση του Συντάγματος. Σχόλια στο σχέδιο νόμου για τα μη κερδοσκοπικά μη κρατικά πανεπιστήμια) ο οποίος επισημαίνει την αστοχία επίκλησης της ουγγρικής υπόθεσης. Βέβαια, οι Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ *(*σε: ό.π., Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, σ. 27) επισημαίνουν πως τυχόν επίκληση του άρ. 16 Σ. προς δικαιολόγηση της ελληνικής επιφύλαξης στη συμφωνία GATS θα παραβίαζε το άρθρο 27 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών, καθώς εκτιμούν πως τούτο θα οδηγούσε σε *«μια εθνοκεντρική ερμηνεία του άρθρου 22 της ίδιας Σύμβασης που ρυθμίζει τα σχετικά με την ανάκληση επιφυλάξεων».*

1918/2025 έκρινε ότι, μολονότι η Ελλάδα έχει –πράγματι– διατυπώσει ρητή επιφύλαξη ως προς το δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, ουδέποτε προέβη σε επιφύλαξη αναφορικά με το αυτοτελές δικαίωμα ίσης (εθνικής) μεταχείρισης των παρόχων που προέρχονται από τρίτες χώρες συμβεβλημένες στη GATS. Αντιθέτως, στη σχετική στήλη περί περιορισμών της εθνικής μεταχείρισης έχει ρητώς καταχωρισθεί η ένδειξη *«κανένας»*, γεγονός που συνιστά ανεπιφύλακτη αποδοχή της υποχρέωσης μη διάκρισης του άρ. XVII της GATS[63]. Η κρίσιμη διάκριση μεταξύ των δύο πυλώνων της GATS –του δικαιώματος πρόσβασης στην αγορά (άρ. XVI) και του δικαιώματος ίσης μεταχείρισης (άρ. XVII)– αποτέλεσε, κατά ταύτα, το θεμέλιο της συλλογιστικής της πλειοψηφίας. Ειδικότερα, κρίθηκε, σε συμφωνία με τη νομολογία του ΔΕΕ, ότι επιφύλαξη εγγεγραμμένη αποκλειστικώς στη στήλη των περιορισμών πρόσβασης στην αγορά δεν δύναται να εκτείνεται σιωπηρώς και στην εθνική μεταχείριση[64], εκτός εάν το περιεχόμενό της ενέχει στοιχείο διάκρισης μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών παρόχων, προϋπόθεση η οποία εν προκειμένω δεν συντρέχει, δεδομένου ότι η ελληνική επιφύλαξη αφορά αδιακρίτως όλα τα ιδρύματα που χορηγούν κρατικώς αναγνωρισμένα διπλώματα. Προβαίνοντας, επομένως, σε αυτή τη διάστιξη των επιμέρους όρων και δεσμεύσεων της Συμφωνίας GATS, η πλειοψηφία διέγνωσε ότι η Ελλάδα, μολονότι διατηρεί κατ' αρχήν την κανονιστική της ευχέρεια να ρυθμίζει ή και να περιορίζει την πρόσβαση στην αγορά της ανώτατης εκπαίδευσης, δεσμεύεται πλήρως από την υποχρέωση ίσης μεταχείρισης και, παρεπομένως, υποχρεούται να αναγνωρίζει στους παρόχους εκπαίδευσης τρίτων χωρών τα δικαιώματα που απορρέουν από την ενωσιακή έννομη τάξη[65]. Μεταξύ των δικαιωμάτων αυτών συγκαταλέγεται και η ελευθερία εγκατάστασης, όπως αυτή ορίζεται και εξειδικεύεται στην Οδηγία 2006/123/ΕΚ περί υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά[66].

III. Η κρίση του ν. 5094/2024 στο ΣτΕ: κατά πλειοψηφία ανατροπή της πάγιας νομολογίας και «εναρμόνιση» του άρ. 16 προς το ενωσιακό δίκαιο

Η κρίση του ΣτΕ για τη συνταγματικότητα του ν. 5094/2024 δεν υπήρξε ενιαία. Η πλειοψηφία έκρινε αναγκαία την εναρμόνιση της ελληνικής έννομης τάξης με τα νεότερα ενωσιακά δεδομένα **(1)**. Αντίθετα, η μειοψηφία υποστήριξε ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει αποκλειστικά δημόσιο σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης, ότι η αρμοδιότητα της Ένωσης είναι μόνο υποστηρικτική και ότι το άρθρο 16 Σ. δεν παραβιάζει την ελευθερία εγκατάστασης **(2)**.

1. Η προσέγγιση της πλειοψηφίας: αναγκαία και επίκαιρη η «εναρμόνιση» προς το ενωσιακό δίκαιο

Η πλειοψηφία της ολομέλειας, όπως ήδη επισημάνθηκε, στηρίχθηκε στις προβλέψεις του άρ. 28 Σ. και την ερμηνευτική του δήλωση[67]. Σύμφωνα προς τη συγκεκριμένη συντακτική βούληση, το Δικαστήριο διέγνωσε ότι –γενικά– σε περίπτωση σύγκρουσης εθνικού (ακόμη και συνταγματικού) με ενωσιακό κανόνα, το κράτος μέλος έχει υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης[68]. Κατ' αυτό τον λόγο προ-

63. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 18: *«(…) η Ελλάδα, (…) εμποδίζεται απολύτως να θεσπίζει ή να εφαρμόζει νομοθεσία, η οποία εισάγει διακρίσεις μεταξύ ημεδαπών παρόχων και παρόχων που προέρχονται από χώρες συμβεβλημένες στη Σύμβαση. Πρόκειται για ανεπιφύλακτη δέσμευση της Χώρας σχετικά με τον κανόνα της μη διάκρισης (…)»*.

64. Πρβλ. ΔΕΕ C-66/18, *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:792, σκ. 109-114: *«Εν προκειμένω, ο πίνακας συγκεκριμένων υποχρεώσεων τον οποίο κατάρτισε η Ουγγαρία (GATS/SC/40, της 15ης Απριλίου 1994) περιλαμβάνει, στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά» και σε συνάρτηση με τις υπηρεσίες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που παρέχονται μέσω εμπορικής παρουσίας, τον όρο ότι για την ίδρυση σχολείων απαιτείται η προηγούμενη χορήγηση άδειας από τις κεντρικές αρχές. Στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την εθνική μεταχείριση» αναγράφεται η λέξη «κανένας» σε συνάρτηση με τον επιμέρους τομέα των υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. (…) Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, κρίνεται ότι ορθώς η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εγγραφή, από την Ουγγαρία, των ιδιωτικώς χρηματοδοτούμενων υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στον πίνακα συγκεκριμένων υποχρεώσεών της καθώς και, σε συνάρτηση με τον τρόπο παροχής 3, η αναγραφή της λέξης «κανένας» στη στήλη σχετικά με τους «περιορισμούς όσον αφορά την εθνική μεταχείριση» σημαίνουν ότι δεν υφίσταται περιορισμός ως προς τις δεσμεύσεις τις οποίες έχει αναλάβει το κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου XVII της GATS αναφορικά με τις υπηρεσίες αυτές»*.

65. Βέβαια, ο Γ. ΔΡΟΣΟΣ (σε ό.π., Les malheurs de la vertu ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου, σ. 52-53) επισημαίνει πως η Ελλάδα δεν δεσμεύεται από τη συμφωνία GATS, καθώς εξαίρεσε, δυνάμει της διατύπωσης του άρ. 16 Σ., τη δραστηριότητα της εκπαίδευσης από την παροχή της ως ιδιωτικής *«υπηρεσίας»*. Προς τούτο επικαλείται την απόφαση του ΔΕΕ *Wirth* και, τελικά, συμπεραίνει πως η ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση δεν εντάσσεται στην κοινή εμπορική πολιτική και, άρα, ούτε η GATS έχει εφαρμογή.

66. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 15-22. Σε περίπου ίδια λογική είχαν κυμανθεί και τα επιχειρήματα των Β. ΣΚΟΥΡΗ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ (σε ό.π., Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συντάγματος, σ. 25-27).

67. Σημειωτέον, βέβαια, πως το άρθρο. 28 παρ. 2 και 3 Σ. περιέχει εγγενείς αντι-περιορισμούς ως προς το διαμοιρασμό της κρατικής κυριαρχίας. Οι τελευταίοι -ένεκα των περιστάσεων- μπορεί να επιτάσσουν την υποχώρηση ή μη του ελληνικού Συντάγματος έναντι μιας διεθνούς/ενωσιακής ρύθμισης.

68. Αξίζει να σημειωθεί πως το Δικαστήριο δεν επικαλέστηκε *expressis verbis* την αρχή της υπεροχής, αλλά αρκέστηκε στην έμμεση αναφορά της κατά την επίκληση της απόφασης του ΔΕΕ C-573/17, *Popławski*, 24.06.2019, ECLI:EU:C:2019:530, σκ. 53,

έκρινε μεθοδολογικά την επιλογή *«της ερμηνείας του Συντάγματος σε αρμονία με το ενωσιακό δίκαιο»*[69]. Η δυσαρμονία ανάμεσα στις δύο έννομες τάξεις εντοπίστηκε στην ασυμβατότητα της ελληνικής συνταγματικής πρόβλεψης (ως απόλυτου περιορισμού του εσωτερικού δικαίου) προς την ελευθερία της εγκατάστασης, την ελευθερία ίδρυσης ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, καθώς και την αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνονται στο ενωσιακό δίκαιο και περιλαμβάνουν την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων[70].

Ειδικότερα, ως προς την ελευθερία εγκατάστασης υπηρεσιών εκπαίδευσης, το Δικαστήριο επανέλαβε μεν την κρίση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Παναγιωτοπούλου* περί του ότι *«η [ελληνική] συνταγματική απαγόρευση ίδρυσης ιδιωτικών σχολών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης δεν αντίκειται στην ελευθερία εγκατάστασης»*.[71] Ωστόσο, έσπευσε να διευκρινίσει πως η απόφανση αυτή του ΔΕΕ αφορούσε το ζήτημα της εισαγωγής δυσμενούς διάκρισης λόγω ιθαγένειας και όχι την εν γένει συμβατότητα της εθνικής απαγόρευσης προς άλλες πτυχές της ελευθερίας εγκατάστασης. Μάλιστα, υπογράμμισε πως το ΔΕΕ παγίως κρίνει ότι η ελευθερία εγκατάστασης –σε κάθε περίπτωση– ισχύει, ακόμη κι όταν ένα εθνικό μέτρο εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων[72]. Η σκέψη αυτή κατέτεινε στο να αποδυναμώσει το προηγούμενο της υπόθεσης *Παναγιωτοπούλου* εντός του οποίου το άρ. 16 Σ. αναφέρεται ρητά και, μεταξύ άλλων, διευκρινίζει ότι

«Εφόσον εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών η οργάνωση της πανεπιστημιακής εκπαιδεύσεως που παρέχεται επί του εδάφους τους, τα κοινοτικά όργανα οφείλουν να σέβονται τους κανόνες τους οποίους θεσπίζουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τον κανόνα που επιβάλλει στα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα αμοιβαία καθήκοντα ειλικρινούς συνεργασίας, κανόνα ο οποίος ενέπνευσε, μεταξύ άλλων, και το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ (…) . Αυτό ισχύει ιδίως όταν, όπως στην υπό κρίση περίπτωση, πρόκειται για διατάξεις συνταγματικού δικαίου».

Συναφώς, η πλειοψηφία κατέληξε στη θέση ότι ένας εθνικός περιορισμός, όπως αυτός του άρ. 16 Σ., μπορούσε να ελεγχθεί υπό το πρίσμα της ελευθερίας εγκατάστασης (και της πλέον συγκεκριμένης στο ζήτημα οδηγίας 2006/123/ΕΚ, όπως και των δεσμεύσεων από τη συμφωνία GATS). Άλλωστε, κατά την πλειοψηφία, η εξέλιξη της συναφούς ενωσιακής νομολογίας ομολογούσε κατ' ουσία ότι «ο *χώρος της ανώτατης εκπαίδευσης δεν αποτελεί «άβατο» για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου»*[73]. Τούτων δοθέντων, συμπέρανε ότι, παρά τις διατυπώσεις του άρ. 16 Σ., *«δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα»* η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων[74]. Εμπνεόμενο, δηλαδή, από τις επιμέρους πτυχές της ελευθερίας εγκατάστασης, το σημασιολογικό περιεχόμενο του άρ. 16 Σ. μπορούσε να επανακαθοριστεί και να επιτρέπει εφεξής την λειτουργία ιδιωτικών ιδρυμάτων. Κι αυτό, διότι το υφιστάμενο απόλυτο απαγορευτικό περιεχόμενο του άρ. 16 Σ. (αν, τελικά, υπάρχει) είναι πάντοτε έκθετο –ως άκαμπτος εθνικός περιορισμός– στις προβλέψεις του ΧΘΔΕΕ (ως προς το δικαίωμα ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων[75]), αλλά και την αρχή της αναλογικότητας του ενωσιακού δικαίου[76].

όπως και κατά την παράθεση της γνωμοδότησης 2/13 της ολομέλειας του ΔΕΕ, 18.12.2014, «Προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ», σκ. 166-167. Τέλος, ειδική μνεία στην αρχή της υπεροχής έγινε από το Δικαστήριο κατά την επίκληση του αποσπάσματος του Π.Ε. 406/1980, σκ. 44: *«Τα εθνικά δικαστήρια δεν προσεχώρησαν αδιστάκτως εις τας προωθημένας απόψεις του ΔΕΚ επί της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου … συνήθως εστηρίχθησαν και εις το Σύνταγμα της χώρας και εις την ιδιομορφίαν του κοινοτικού δικαίου»*.

69. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 28, 29, 32, 37, 38.

70. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 11 in fine, 35.

71. ΠΕΚ, Τ-16/1990, *Παναγιωτοπούλου*, 11.02.1992, σκ. 73. Ειδικότερα, το τότε Πρωτοδικείο των ΕΚ άσκησε έλεγχο αναλογικότητας της απαγόρευσης ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων στη βάση της αρχής της μη διάκρισης, διαπιστώνοντας πως δεν τίθετο ζήτημα, λόγω της εφαρμογής του κανόνα ανεξαρτήτως εθνικότητας.

72. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-55/1994, *Gebhart*, 30.11.1995, ECLI:EU:C:1995:411 με την οποία μετεστράφη η παλαιότερη νομολογία του Δικαστηρίου, που στηριζόταν στη γραμματική διατύπωση των Συνθηκών και προϋπέθετε για την εφαρμογή της ελευθερίας εγκατάστασης να υφίσταται διάκριση λόγω ιθαγένειας.

73. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 24. Βλ. επίσης ΔΕΕ C-181/23, *Επιτροπή κατά Μάλτας*, 29.04.2025, ECLI:EU:C:2025:283, σκ. 81: *«(…) κατά πάγια νομολογία, μολονότι ο καθορισμός των προϋποθέσεων χορήγησης και απώλειας της ιθαγένειας κράτους μέλους εμπίπτει σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, στην αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους, η αρμοδιότητα αυτή πρέπει να ασκείται τηρουμένου του δικαίου της ένωσης (…)»*.

74. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 29: *« (…)δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων προερχόμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από χώρα συμβεβλημένη στη GATS, κατά τους όρους ειδικού νόμου, με τον οποίο διασφαλίζεται το υψηλό επίπεδο σπουδών και η ακαδημαϊκή ελευθερία (…)»*.

75. Ο Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σε ό.π.: Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024) αναφορικά προς τις αιτιάσεις περί μη εφαρμογής του Χάρτη διερωτάται εάν *«(…) θα αφιέρωνε άλλωστε ο ΧΘΔ το άρθρο 13 στην ακαδημαϊκή ελευθερία αν η εκπαίδευση, και ιδίως η πανεπιστημιακή, ήταν εκτός του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη, ο οποίος εφαρμόζεται εντός του πεδίου αρμοδιοτήτων της Ένωσης; Προφανώς ο Χάρτης θεωρεί ότι η ακαδημαϊκή ελευθερία ανήκει στο πεδίο του Ενωσιακού Δικαίου»*.

76. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 29: *«(…) Εξάλλου, η ανωτέρω ερμηνεία της διάταξης των παρ. 5 και 8 εδ. β΄ του άρθρου 16 του Συντάγματος,*

Οι ως άνω παραδοχές του Δικαστηρίου θα αποκτούσαν ιδιαίτερη αξία, εάν η πλειοψηφία άρθρωνε μια επαρκέστερη αιτιολογία ως προς τη στοιχειοθέτηση ή μη ενωσιακής αρμοδιότητας στο ζήτημα της εγκατάστασης αλλοδαπών παραρτημάτων στην Ελλάδα. Και τούτο, διότι η αναγνώριση της σχετικής αρμοδιότητας (και, άρα, το ζήτημα του σε ποια έννομη τάξη, εν τέλει, βρισκόμαστε) εξαρτάται κυρίως από το νομικό πρόκριμα περί του εάν η ανώτατη εκπαίδευση συνιστά πάντοτε και άνευ αποκλίσεων «*παροχή υπηρεσίας*»[77], κατά την αυτόνομη έννοια του ενωσιακού δικαίου[78].

Πιο συγκεκριμένα, μολονότι η πλειοψηφία υιοθέτησε – σχεδόν αυτόματα– την άποψη πως η τριτοβάθμια εκπαίδευση είναι υπηρεσία[79], μια προσεκτική και συστηματική ανάγνωση της ενωσιακής νομολογίας, την οποία η ίδια επικαλείται, δεν οδηγεί αναγκαστικά σε όμοια ερμηνευτικά συμπεράσματα. Αντιθέτως, η νομολογία του ΔΕΕ δεν φαίνεται να αποδέχεται κατά τρόπο απόλυτο το επιχείρημα περί αυτοτελούς και άνευ ετέρου νομικού χαρακτηρισμού της εκπαίδευσης ως «*υπηρεσίας*». Η οργάνωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας δεν αποτελεί κατ' ανάγκην και σε κάθε περίπτωση «*παροχή υπηρεσίας*», εφόσον το ενωσιακό δίκαιο δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη τον τρόπο με τον οποίο οφείλουν να διαρθρώνουν το εκπαιδευτικό τους σύστημα (ένεκα των υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης)[80]. Εφόσον, λοιπόν, ένα κράτος μέλος επιλέξει να οργανώσει την παροχή της εκπαίδευσης (είτε στο σύνολό της είτε μόνο ως προς ένα μέρος της, όπως εν προκειμένω την ανώτατη εκπαίδευση) ως έκφανση της δημόσιας αποστολής του έναντι των πολιτών του, μέσω ενός εθνικού εκπαιδευτικού συστήματος χρηματοδοτούμενου από τον κρατικό προϋπολογισμό, τότε η παροχή αυτή δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως «*υπηρεσία*»[81]. Κατά συνέπεια, υπό τις περιστάσεις αυτές, το ενωσιακό πλαίσιο που καθιερώνει και ρυθμίζει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών και την απορρέουσα εξ αυτής ελευθερία εγκατάστασης δεν τυγχάνει εφαρμογής[82]. Σε κάθε περίπτωση,

είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί αρχή τόσο της ελληνικής εννόμου τάξεως (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ΄ του Συντάγματος) όσο και της ενωσιακής (πρβ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3470-1/2011, σκ. 8, ανωτ. απόφαση Cilevičs, σκ. 65, 81-86, και Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, σκ. 178 επ. κ.ά.), δεδομένου ότι η απόλυτη απαγόρευση κάθε μορφής ιδιωτικού φορέα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, η οποία δεν δικαιολογείται από υπέρτερο λόγο γενικού συμφέροντος, ούτε επιβάλλεται από λόγο δημοσίου συμφέροντος, θα έβαινε πέραν του μέτρου, το οποίο είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση του σκοπού της παροχής υψηλού επιπέδου ανώτατης εκπαίδευσης (….)».

77. Βλ. άρθρο 4 Οδηγίας 2006/123/ΕΚ (κυρωμένη με τον ν. 3844/2010) για την εξάλειψη των εμποδίων άσκησης της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών: *«(…) ως "υπηρεσία" νοείται κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα, που παρέχεται κατά κανόνα έναντι αμοιβής, κατά το άρθρο [57 ΣΛΕΕ] (…)».*

78. Το σημείο τούτο αποτελεί, νομίζω, το σημαντικότερο επιχείρημα που κομίζει ο Γ. ΔΡΟΣΟΣ (σε ό.π.: Les malheurs de la vertu ή: το άρθρο 16 και η κακομεταχείριση του συνταγματικού λόγου, σ. 43 επ.) στο ζήτημα της αντισυνταγματικότητας του ν. 5094/2024.

79. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 11 με αναφορά στις αποφάσεις *Wirth* (σκ. 15-16), *Humbel και Edel* (σκ. 17-18).

80. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-109/92, *Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, 07.12.1993, ECLI:EU:C:1993:916, σκ. 14-16: *«Πρέπει, εκ προοιμίου, να υπομνηστεί ότι, συμφωνά με το άρθρο 60, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, στο κεφάλαιο που αφορά τις υπηρεσίες περιλαμβάνονται μόνον οι παροχές που πραγματοποιούνται συνήθως έναντι αμοιβής. Όπως έχει ήδη υπογραμμίσει το Δικαστήριο με την απόφαση του της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, υπόθεση 263/86, Humbel (Συλλογή 1988, σ. 5365, σκέψεις 17, 18 και 19), το ουσιώδες χαρακτηριστικό της αμοιβής έγκειται στο γεγονός ότι αποτελεί την οικονομική αντιπαροχή της αντίστοιχης παροχής, αντιπαροχή την οποία, κατά κανόνα, προσδιορίζουν από κοινού ο παρέχων την υπηρεσία και ο αποδέκτης της. Με την ίδια απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι το χαρακτηριστικό αυτό γνώρισμα ελλείπει όταν πρόκειται για μαθήματα διδασκόμενα στα πλαίσια του εθνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Αφενός, με την εγκαθίδρυση και την εφαρμογή του συστήματος, το κράτος δεν αποβλέπει στην άσκηση αμειβομένων δραστηριοτήτων, αλλ' εκπληρώνει την αποστολή του έναντι των πολιτών του στον κοινωνικό, πολιτιστικό και εκπαιδευτικό τομέα. Αφετέρου, το εν λόγω σύστημα χρηματοδοτείται, κατά κανόνα, από τον δημόσιο προϋπολογισμό και όχι από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους. Το Δικαστήριο προσέθεσε ότι η φύση της δραστηριότητας αυτής δεν θίγεται από το ότι, ενίοτε, οι σπουδαστές ή οι γονείς τους υποχρεούνται να καταβάλλουν ορισμένα τέλη ή δίδακτρα, προκειμένου να συνεισφέρουν σε ορισμένο βαθμό στις δαπάνες λειτουργίας του συστήματος. Οι σκέψεις αυτές ισχύουν και για τα μαθήματα που διδάσκονται σε ίδρυμα ανωτάτης εκπαιδεύσεως το οποίο χρηματοδοτείται κυρίως από τον δημόσιο προϋπολογισμό».*

81. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-109/92, *Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, 07.12.1993, ECLI:EU:C:1993:916, σκ. 15-16, ΔΕΚ C-76/05, *Schwarz*, 11.09.2007, ECLI:EU:C:2007:492, σκ. 39-40, ΔΕΚ C-318/05, *Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, 11.09.2007, ECLI:EU:C:2007:495, σκ. 68-69: *«(…) ο όρος «υπηρεσίες», όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 50 ΕΚ, δεν καλύπτει τα μαθήματα που διδάσκονται σε ορισμένα ιδρύματα που εντάσσονται σε ένα δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα και χρηματοδοτούνται εν όλω ή εν μέρει από δημόσιους πόρους (…). Το Δικαστήριο διευκρίνισε συναφώς ότι το κράτος, δημιουργώντας και διατηρώντας αυτό το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, το οποίο χρηματοδοτείται, κατά κανόνα, από τον δημόσιο προϋπολογισμό και όχι από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους, δεν αποβλέπει στην άσκηση αμειβόμενων δραστηριοτήτων, αλλ' εκπληρώνει την αποστολή του έναντι των πολιτών του στον κοινωνικό, πολιτιστικό και εκπαιδευτικό τομέα. Αντίθετα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα μαθήματα που διδάσκονται σε εκπαιδευτικά ιδρύματα που χρηματοδοτούνται κυρίως από ιδιωτικούς πόρους, και μάλιστα κυρίως από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους, αποτελούν υπηρεσίες κατά την έννοια του άρθρου 50 ΕΚ, δεδομένου ότι ο σκοπός στον οποίον αποβλέπουν τα ιδρύματα αυτά έγκειται στην προσφορά υπηρεσίας έναντι αμοιβής (…)».*

82. Για τους Β. ΣΚΟΥΡΗ / Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟ (σε ό.π., Η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5 και 8 του Συ-

πάντως, αξίζει να μνημονευτεί πως το ΣτΕ στο παρελθόν αποδέχθηκε ότι[83]

«(…) τα μαθήματα που διδάσκονται σε εκπαιδευτικά ιδρύματα που χρηματοδοτούνται κυρίως από ιδιωτικούς πόρους, οι οποίοι δεν προέρχονται από τον ίδιο τον παρέχοντα τις υπηρεσίες, αποτελούν υπηρεσίες, δεδομένου ότι ο σκοπός στον οποίον αποβλέπουν τα ιδρύματα αυτά έγκειται πράγματι στην προσφορά υπηρεσίας έναντι αμοιβής (…) [ωστόσο, τούτο δεν ισχύει] όσον αφορά τα μαθήματα που διδάσκονται σε ορισμένα ιδρύματα που εντάσσονται σε δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα και χρηματοδοτούνται, εν όλω ή εν μέρει, από δημόσιους πόρους. Συγκεκριμένα, το κράτος, δημιουργώντας και διατηρώντας αυτό το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα το οποίο χρηματοδοτείται, κατά κανόνα, από τον δημόσιο προϋπολογισμό και όχι από τους σπουδαστές ή τους γονείς τους, δεν αποβλέπει στην άσκηση αμειβόμενων δραστηριοτήτων, αλλά εκπληρώνει την αποστολή του έναντι των πολιτών του στον κοινωνικό, πολιτιστικό και εκπαιδευτικό τομέα».

Η ομοιότητα του ως άνω σκεπτικού μ' εκείνα της συναφούς νομολογίας του ΔΕΕ είναι οφθαλμοφανής. Παραμένει, ωστόσο, υπό εξέταση γιατί στην επίδικη κρίση το Δικαστήριο δεν εξειδίκευσε επαρκώς το περιεχόμενο της έννοιας *«υπηρεσία»*. Δεν το έπραξε, ίσως γιατί ο νομικός χαρακτηρισμός απέρρεε ευθέως από τις ελληνικές δεσμεύσεις επί της συμφωνίας GATS, οι οποίες –παρά την επιφύλαξη– ερμηνεύτηκαν καθ' όλα ισχύουσες ως προς την εγκατάσταση αλλοδαπών παρόχων.

2. Η προσέγγιση της μειοψηφίας: εκδήλωση πίστης στο κανονιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος και διάγνωση ισχύος της απαγόρευσης

Η μειοψηφία ορθώς ανέφερε ότι οι όροι *«αποκλειστικά»* και *«απαγορεύεται»* στο Σύνταγμα δεν αφήνουν περιθώριο διαφορετικής ερμηνείας. Ως αποκλεισμοί δεν αφορούν απλώς μόνο την ίδρυση, αλλά την εγκατάσταση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων στην Ελλάδα (όπως, δηλαδή, σημείωνε η μέχρι πρότινος πάγια νομολογία του ΣτΕ)[84]. Συναφώς, κατά τη γνώμη αυτή, το άρ. 16 Σ. κατοχυρώνει έναν συγκεκριμένο θεσμικό τύπο ανώτατης εκπαίδευσης[85], ο οποίος συνιστά αφενός ατομικό δικαίωμα των πανεπιστημιακών στην ακαδημαϊκή ελευθερία και αφετέρου κοινωνικό δικαίωμα των πολιτών στην ανώτατη εκπαίδευση. Πρόκειται για συνειδητή οργανωτική επιλογή του Συντάγματος του 1975: η ανώτατη εκπαίδευση οργανώνεται ως δημόσια υπηρεσία, μολονότι ήταν γνωστή η ύπαρξη ιδιωτικών πανεπιστημίων σε άλλα κράτη. Μάλιστα, εμφατικά αναφέρθηκε πως η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε ρητώς κατά τις συνταγματικές αναθεωρήσεις των ετών 2001, 2008 και 2019[86], οπότε απορρίφθηκαν κατηγορηματικά οι προτάσεις αναθεώρησης του άρ. 16 Σ., παρά το γεγονός ότι ήδη λειτουργούσαν ιδιωτικά κολέγια βάσει του ν. 3696/2008. Συνεπώς, σύμφωνα με τη μειοψηφία, το Σύνταγμα αντιλαμβάνεται την ανώτατη εκπαίδευση ως αποκλειστικά δημόσιο σύστημα. Το δε γράμμα του άρ. 16 παρ. 5, 6 και 8 είναι τόσο σαφές[87] ώστε κάθε άλλη ερμηνεία είναι αντισυνταγματική και, ως εκ τούτου, η σύσταση και λειτουργία νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που παρέχουν ανώτατη εκπαίδευση ως παραρτήματα αλλοδαπών ιδρυμάτων, με καθηγητές που δεν είναι δημόσιοι λειτουργοί, είναι προδήλως αντίθετη προς τις διατάξεις αυτές[88].

Μέσω των ως άνω παραδοχών, οι μειοψηφήσαντες δικαστές προσπάθησαν να υπογραμμίσουν πως το θεσμικό κύρος του Συντάγματος στηρίζεται στο σταθερό γράμμα του, καθώς τούτο αντανακλά θεμελιώδεις επιλογές του συντακτικού νομοθέτη. Με τη σειρά τους δε, οι επιλογές αυτές αναγκαία πλαισιώνουν το εύρος της εξουσίας του ερμηνευτή. Χωρίς, ασφαλώς, να παραγνωρίζουν την αξία της δυναμικής ερμηνείας, οι μειοψηφήσαντες σημείωσαν πως η επίδικη περίπτωση ξεπερνούσε κάθε ανεκτό όριο εξέλιξης των εννοιών του Συντάγματος και, συνεπώς, η επιχείρηση υπέρβασης του απροσπέλαστου γραμματικού εμποδίου του άρ. 16 Σ. ισοδυναμούσε *de facto* με άτυπη συνταγματική αναθεώρηση, κατά παρέκκλιση της τυπικής διαδικασίας που προβλέπει το άρ. 110 Σ. Πράγματι, η συνταγματική αναθεώρηση υποδείχθηκε

ντάγματος, σ. 43-46, 93 επ.) το ζήτημα του νομικού χαρακτηρισμού της εκπαίδευσης ως «υπηρεσίας» δεν φαίνεται ιδιαίτερα κρίσιμο, διότι διαπιστώνουν μια –ούτως ή άλλως– πολλαπλή σύγκρουση του άρ. 16 Σ. με την ελευθερία εγκατάστασης και τις ελευθερίες των άρ. 14 παρ. 3 και 16 ΧΘΔΕΕ.

83. ΣτΕ (Γ' Τμ.) 2350/2023, σκ. 50.

84. Βλ. ενδ. ΣτΕ 906/2020 σκ. 5, 1698/2013 σκ. 6, 3735/2011 σκ. 10, 3451/2011 επταμ. σκ. 6, 3696/2010 σκ. 5, 2550/2009 σκ. 6, 2318/2006 σκ. 6, 1841/2006 επταμ. σκ. 5, 2709/2004 σκ. 4, 2392/2004 σκ. 6, 2667/2003 σκ. 6, 1440/2000 επταμ. σκ. 8, 1680/1999 σκ. 5, 3457/1998 Ολομ. σκ. 5.

85. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33: «*(…) Το Σύνταγμα, επομένως, αντιλαμβάνεται την ανώτατη εκπαίδευση ως αποκλειστικώς δημόσιο σύστημα, με συγκεκριμένα επιμέρους χαρακτηριστικά που αφορούν την εν γένει οργάνωση και λειτουργία της (…)*».

86. Χ. ΡΑΜΜΟΣ, Συμβούλιο της Επικρατείας: όταν το «απαγορεύεται» γίνεται «επιτρέπεται», 19.12.2025, διαθέσιμο σε: nomarchia.gr, Δ. ΠΕΤΡΟΥΛΙΑΣ, Μη κρατικά Πανεπιστήμια: «Δυναμική και σύμφωνη με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ερμηνεία του άρθρου 16 παρ. 5, 6 και 8 του Συντάγματος ή αντισυνταγματική «αναθεώρησή του» με τυπικό νόμο; διαθέσιμο σε: constitutionalism.gr.

87. Βλ. ενδ. Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Αντισυνταγματική η λειτουργία ιδιωτικών Πανεπιστημίων, διαθέσιμο σε: constitutionalism.gr: *«(…) Το Σύνταγμα όχι απλώς είναι εδώ σαφέστατο, αλλά και διατυπωμένο με τρόπο επιτακτικότερο από ό,τι σε άλλες διατάξεις. Στο άρθρο 16 χρησιμοποιήθηκαν λέξεις με ιδιαίτερο βάρος, όπως «παρέχεται αποκλειστικά» και «απαγορεύεται»*.

88. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33.

ως *conditio sine qua non*, για να καταστεί συνταγματική οιαδήποτε νομοθετική πρωτοβουλία περί ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης και για να μην υπερβαίνουν τα όρια των αρμοδιοτήτων τους τόσο ο κοινός νομοθέτης, όσο, βέβαια, κι ο δικαστής[89]. Με μια αξιομνημόνευτη έκφραση αγωνίας η μειοψηφία τόνισε πως η επίδικη πλειοψηφική κρίση ήταν «*λανθασμένη, αλλά και δυνητικά επικίνδυνη, διότι, μεταξύ άλλων, αντιτίθεται στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προβλεψιμότητας, δομικών στοιχείων του Κράτους δικαίου*»[90].

Ως προς την ενωσιακή πτυχή του ζητήματος, η μειοψηφία έκρινε πως τα άρ. 165 και 166 ΣΛΕΕ αναγνωρίζουν στην Ένωση υποστηρικτική αρμοδιότητα σε ζητήματα εκπαίδευσης[91], διατηρώντας την ευθύνη των κρατών μελών για την οργάνωση των εκπαιδευτικών συστημάτων και την ακαδημαϊκή αναγνώριση τίτλων σπουδών. Συναφώς, η νομολογία του ΣτΕ παγίως διέκρινε σταθερά μεταξύ ακαδημαϊκής και επαγγελματικής αναγνώρισης, ενώ το ΔΕΕ έχει δεχθεί ότι τα ενωσιακά συστήματα πιστοποίησης προσόντων δεν θίγουν την εθνική αρμοδιότητα στην οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης. Περαιτέρω, διαγνώστηκε ότι, υπό την ισχύ του άρ. 16 Σ., το ελληνικό σύστημα ανώτατης εκπαίδευσης δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα και δεν εμπίπτει στο πεδίο των ελευθεριών εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΕ (*Humbel*, *Wirth* κ.ά.), σε αντίθεση με τα ιδιωτικώς χρηματοδοτούμενα ιδρύματα που λειτουργούν ως οικονομικοί φορείς. Εξάλλου, υπογραμμίστηκε πως η οδηγία 2006/123/ΕΚ εξαιρεί τις μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος από το πεδίο της, επιβεβαιώνοντας ότι δεν επιβάλλεται η απελευθέρωση του τομέα.

Η κρινόμενη απόφαση ανέδειξε δύο αντίθετες νομικές προσεγγίσεις: η πλειοψηφία αξιοποίησε μια «*δυναμική*» ερμηνεία, την οποία αντιλήφθηκε (μάλλον) ως έκφραση σεβασμού στην υπεροχή του ενωσιακού δικαίου· η μειοψηφία επέμεινε στην κανονιστική, φορμαλιστική φύση του Συντάγματος, αρνούμενη κάθε έμμεση αλλοίωση του όρου «*απαγορεύεται*» (εν προκειμένω διά μέσου του άρ. 28 Σ.). Μολαταύτα, οι δύο αντίθετες «*γραμμές*» ερμηνείας αποκάλυψαν όχι μόνο διαφορετικές ερμηνευτικές στρατηγικές, αλλά και διαφορετικές θεωρίες περί δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό, έχει ενδιαφέρον να εξεταστεί κατά πόσο η πλειοψηφική στάση του ΣτΕ εκφράζει παραδοχές του νομικού ρεαλισμού, αναδεικνύοντας έναν δικαστή που δεν περιορίζεται στην εφαρμογή του κανόνα, αλλά λαμβάνει ενεργά υπόψη τις συνέπειες, το θεσμικό πλαίσιο και τις κοινωνικοπολιτικές ανάγκες.

IV. Η εκδήλωση ενός δυνητικά επικίνδυνου νομικού ρεαλισμού στην ερμηνευτική προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας

Σύμφωνα με τον J. Wroblewski[92]

«*είναι προφανές για κάθε νομικό ότι, κατά γενικό κανόνα, η απόφαση είναι το αποτέλεσμα μιας πολύπλοκης διαδικασίας, στην οποία ο δικαστής πρέπει να συμμορφώνεται με τους κανόνες του ουσιαστικού δικαίου και της διαδικασίας, αλλά απολαμβάνει μια ορισμένη ελευθερία επιλογής. Σήμερα, κανείς δεν πιστεύει πλέον στην καθαρά μηχανική εφαρμογή του δικαίου, όπως έκαναν οι θετικιστές του 19ου αιώνα*».

Ασφαλώς, η εποχή που ο δικαστής ήταν «*το στόμα που προφέρει τον νόμο*» έχει προ πολλού ξεπεραστεί[93]. Ωστό-

89. Σημειωτέον πως ο Β. ΣΚΟΥΡΗΣ (σε ό.π., Υπεράσπιση του άρθρου 16 του Συντάγματος: Όψιμος και επιλεκτικός συνταγματικός πατριωτισμός, διαθέσιμο σε: constitutionalism.gr) ομολογεί ότι «*κανείς δεν μπορεί να αρνηθεί ότι η διατύπωση των σχετικών απαγορεύσεων στο Σύνταγμα γίνεται με αυστηρό τρόπο, οπότε για να επιτευχθεί η (επιβαλλόμενη) κάμψη τους απαιτείται ερμηνευτική ευρηματικότητα*». Η παραδοχή «*ερμηνευτικής ευρηματικότητας*», ωστόσο, δεν μπορεί να οδηγεί σε απονομιμοποιημένη υπέρβαση, την οποία επισήμανε εμφατικά η μειοψηφία.

90. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33.

91. Σημειωτέον πως το ενσωματωμένο στη ΣΛΕΕ πρωτόκολλο υπ' αριθ. 26 που κατοχυρώνει την ευρεία διακριτική ευχέρεια των κρατών για υπηρεσίες γενικού (μη οικονομικού) συμφέροντος, ενισχύει το επιχείρημα πως η ανώτατη εκπαίδευση μπορεί να παραμένει δημόσιο σύστημα. Συναφώς, η μειοψηφία (σκ. 33) τόνισε πως εφόσον η Ελλάδα έχει επιλέξει δημόσια και δωρεάν τριτοβάθμια εκπαίδευση, τούτο την εξαιρεί από την έννοια της οικονομικής δραστηριότητας και, συνεπώς, δεν εφαρμόζονται οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς και δεν στοιχειοθετείται υποχρέωση ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών ΑΕΙ. Σύμφωνα με την πλειοψηφία, ωστόσο, (σκ. 35): «*(…) το εν λόγω Πρωτόκολλο 26 (…) δεν θα ήταν νοητό να ανατρέπ[ει] την όλη οικονομία και δομή των Συνθηκών (άρθρα 6, 165, 49, 51 ΣΛΕΕ, ιδίως δε εν συνδυασμώ με τα άρθρα 13 και 14 του Χάρτη, βλ. ανωτέρω), δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή, καθόσον, όπως προκύπτει από τη διατύπωση αλλά και τον σκοπό του, το άρθρο 2 του εν λόγω Πρωτοκόλλου παρέχει διευκρινίσεις (…) σχετικά με τις αρμοδιότητες των κρατών μελών, αποκλειστικά όσον αφορά τις ίδιες τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος μη οικονομικού χαρακτήρα, και δεν αφορά ζητήματα, (…), όπου ενδιαφέρει το νομικό καθεστώς παροχής επ' αμοιβή υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι οποίες κατά τη μνημονευθείσα νομολογία του ΔΕΕ εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών και, ειδικότερα, στο προστατευτικό πεδίο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας ίδρυσης ιδιωτικών ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων του Χάρτη. Επομένως, το Πρωτόκολλο αυτό δεν μπορεί να έχει την έννοια, που φαίνεται να του αποδίδει η μειοψηφία, σύμφωνα με την οποία ένα κράτος μέλος δύναται, επί τη βάσει των ορισμών του, να προβλέπει στη νομοθεσία του ότι η τριτοβάθμια εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα, αποκλειόμενης της παράλληλης παροχής εκπαίδευσης από ιδιωτικούς φορείς (…)*».

92. J. WROBLEWSKI, L'interprétation en droit: théorie et idéologie, Archives de philosophie du droit 1972, σ. 51.

93. MONTESQUIEU, De l'esprit des lois, Chez Treuttel Et Würtz 1836,

σο, η αναγνώριση ελευθερίας στο έργο της νομικής ερμηνείας δεν μπορεί να είναι αόριστη. Αντιθέτως, προϋποθέτει πίστη («*fidelity*») στο δεσμευτικό περιεχόμενο του κανόνα δικαίου[94]. Διαφορετικά, απλώς, παύει να είναι ερμηνεία.

Βέβαια, το *«μέγεθος»* ελευθερίας[95] (άλλως, το περιθώριο εκτίμησης) του ερμηνευτή δεν μπορεί να προσδιοριστεί εκ των προτέρων εύκολα. Μάλιστα, η ελευθερία του ερμηνευτή έχει συνδεθεί στενά με την ιδιότυπη ρεαλιστική θεωρία ερμηνείας του Michel Troper. Σύμφωνα με τον ίδιο[96]:

«Ο ερμηνευτής του νόμου κατέχει νομοθετική εξουσία, και ο ερμηνευτής του Συντάγματος συντακτική εξουσία. Πράγματι, εφόσον [ο ερμηνευτής] μπορεί να καθορίσει ελεύθερα το νόημα του κειμένου, τότε είναι αυτός που καθορίζει τι επιτάσσει αυτό το κείμενο. Με άλλα λόγια, αν ο κανόνας (norme) είναι η σημασία ενός κειμένου, τότε αυτός που καθορίζει τη σημασία είναι εκείνος που διατυπώνει τον κανόνα (norme). Ο συνταγματικός κανόνας δεν είναι το γραπτό κείμενο του Συντάγματος, αλλά το κείμενο όπως ερμηνεύεται από όλες τις αρχές που είναι αυθεντικοί ερμηνευτές του. Αυτοί [οι ερμηνευτές] δεν εφαρμόζουν πραγματικά τους συνταγματικούς κανόνες· δεν δεσμεύονται από αυτούς· τους δημιουργούν».

Σύμφωνα με αυτήν την (καταφανώς ακραία) προσέγγιση, οι συνταγματικές διατάξεις δεν έχουν νόημα που πρέπει να *«ανακαλυφθεί»*, αλλά ερμηνεύονται –ακόμα και μέσα από απόλυτη ελευθερία. Ασφαλώς, ήδη στο έργο του Hans Kelsen η ερμηνεία που εκτελούν τα αρμόδια όργανα συνιστά μια *«πράξη βούλησης»*[97]. Στη βάση αυτή, η ρεαλιστική θεωρία επισημαίνει ότι ο ερμηνευτής προσδίδει το νόημα στον κανόνα. Μ' άλλα λόγια, η έκφραση μιας συγκεκριμένης βούλησης βασίζεται στην ανάδειξη του υποκειμενικού στοιχείου. Η πηγή που ερμηνεύεται έχει περιγραφικό χαρακτήρα, έτσι ώστε να μην υφίσταται κανονιστικότητα στο ίδιο το κείμενο. Εντούτοις, εάν η ερμηνεία βασίζεται αποκλειστικά στη βούληση του ερμηνευτή, τότε δεν υπάρχει καμία προ-υφιστάμενη κανονιστική διάταξη με αντικειμενικό νόημα. Πράγματι, ο Troper υποστηρίζει πως το Σύνταγμα δεν είναι κανόνας, αλλά ένα *«νεκρό γράμμα»*.

Η αποδομητική οπτική του Troper θυμίζει συγγενείς θεωρίες του Jacques Derrida[98], ενώ είναι σαφής η επιρροή του από την αποφασιοκρατική θεωρία του Carl Schmitt[99]. Η ρεαλιστική θέση, αρνούμενη στο Σύνταγμα κανονιστικό χαρακτήρα, το εντάσσει στη σφαίρα του είναι (Sein) και όχι του δέοντος (Sollen). Επιπλέον, δεν αναγνωρίζει ότι η σημασία που προκύπτει μέσω της ερμηνείας περιλαμβάνει σημασιολογικά στοιχεία. Αναμφισβήτητα, η οπτική αυτή εμπεριέχει έναν βαθύ σχετικισμό, που επιτρέπει απεριόριστο πλήθος ερμηνειών ενός κειμένου-γεγονότος[100], δεδομένου ότι ο ερμηνευτής καθορίζει τον κανόνα βάσει των εμπειρικών και ψυχοκοινωνικών του αναπαραστάσεων. Γι' αυτόν τον λόγο, άλλωστε, ο ρεαλισμός έχει δεχτεί έντονη κριτική, η οποία εστιάζει στο ότι λαμβάνει υπερβολικά σοβαρά την ελευθερία του ερμηνευτή, σε βαθμό που η προσήλωση στη νομική πηγή να θεωρείται απλώς ένα *«κανονιστικό ιδεώδες»*[101].

Η εγγενής δυσκολία καθορισμού ενός πλαισίου εντός του οποίου ενεργείται η ερμηνευτική πράξη περιγράφει, με τη σειρά της, την *«αβεβαιότητα της ερμηνευτικής επιλογής»*[102]. Στη βάση αυτής της αβεβαιότητας εντοπίζονται οι νομικές διαμάχες περί ορθών και εσφαλμένων κρίσεων, πολύ περισσότερο επί των λεγόμενων *hard cases*. Η διεκδίκηση της ορθότητας (και, άρα, της *«μοναδικής»* νομικής αλήθειας) από τις αντιμαχόμενες πλευρές (λ.χ. πλειοψηφία-μειοψηφία, α΄ και β΄ θεωρητική άποψη) πολώνει τον νομικό διάλογο, σε σημείο που να μη δίδεται ιδιαίτερη σημασία στο *«πώς φτάσαμε»* στην χ ή ψ νομική απάντηση.

σ. 261: *«(...) οι δικαστές της χώρας δεν είναι, όπως είπαμε, παρά το στόμα που προφέρει το λόγο του νόμου· άψυχα όντα που δεν μπορούν να μετριάσουν ούτε τη δύναμη ούτε την αυστηρότητά του (...)»*.

94. D. BARANGER, La Constitution, ό.π., σ. 65-88.

95. Βλ. περ. σε M. TROPER, Pour une théorie juridique de l'État, PUF 1994, σ. 291-315, M. TROPER, Το Σύνταγμα και ο Νομικός Ρεαλισμός, σε μετάφραση-εισαγωγή Γ. Καραβοκύρη, εκδ. Παπαζήσης, 2018.

96. F. HAMON / M. TROPER, Droit Constitutionnel, LGDL 2014, σ. 61.

97. H. KELSEN, Théorie pure du droit, Éditions de la Baconnière-Neuchatel, 1953, σ. 44.

98. J. DERRIDA, Before the Law: the complete text of préjugés, University of Minnesota Press 2018, σ. 15. Ο Derrida θεωρεί ότι τα κείμενα είναι εγγενώς ασυνάρτητα και ότι η ερμηνεία τους συνεπάγεται μια *«διαταραχή»* και όχι μια *«μεσολάβηση»* της σχέσης παρελθόντος-παρόντος από τον ερμηνευτή. Για τον ίδιο, το νόημα ενός κειμένου είναι πάντα ασταθές και αναβαλλόμενο ('διαφωρετικό'). Πιο συγκεκριμένα, ο Derrida υποστηρίζει ότι οι προκαταλήψεις είναι ετερογενείς, ότι δεν μπορούμε να γνωρίζουμε πότε διευκολύνουν την κατανόηση και πότε την υπονομεύουν. Όπως ο ίδιος γλαφυρά αναφέρει: *«Κρίνουμε χωρίς κριτήρια. Βρισκόμαστε στη θέση του συνετού Αριστοτελικού που κρίνει το δίκαιο και το άδικο χωρίς κριτήρια... Ή ακόμα: «Απολύτως, κρίνω. Αλλά αν με ρωτήσουν ποια είναι τα κριτήρια της κρίσης μου, προφανώς δεν θα έχω να δώσω απάντηση...»*.

99. C. SCHMITT, Théorie de la Constitution, PUF 2013, σ. 211-213.

100. Γ. ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ, Οι συνταγματικοί σκοποί: Το δημόσιο δίκαιο σε λειτουργική στροφή, ΚΕΣΔ 2024, σ. 46, διαθέσιμο σε: https://www.epoliteia.gr/wp-content/uploads/2024/10/Oi-syntagmatikoi-skopoi_15_9_2024.pdf.

101. Ό.π., D. BARANGER, La Constitution, σ. 73.

102. F. URBINA, Reasons for Interpretation, διαθέσιμο σε: https://ssrn.com/abstract=4722069: *« (…) interpretevite choise is contigent (…) »*.

Έναντι του *«διαγκωνισμού»* για την ορθή νομική κρίση (σε μια ηθικοπολιτική συνήθως βάση), τοποθετείται ο νομικός ρεαλισμός[103]. Η εν λόγω –εγγενώς περιγραφική– θεωρία εκκινεί από την παραδοχή πως η ερμηνεία του δικαίου στηρίζεται ελάχιστα στην αφηρημένη γλωσσική διατύπωση των κανόνων, οι οποίοι δεν φέρουν αντικειμενικά προσδιορίσιμο περιεχόμενο, αλλά αποκτούν νόημα πρωτίστως μέσα από τα κοινωνικά συμφέροντα, τις δημόσιες πολιτικές και τις αξιολογικές στοχεύσεις που επικρατούν σε έναν συγκεκριμένο τόπο και χρόνο. Κατά τον νομικό ρεαλισμό, το κέντρο βάρους της ερμηνευτικής διαδικασίας μετατοπίζεται έτσι από το κείμενο του κανόνα στον ερμηνευτή, ο οποίος προσεγγίζει το δίκαιο όχι ως κλειστό λογικό σύστημα, αλλά ως πρακτικό εργαλείο ρύθμισης κοινωνικών συγκρούσεων[104].

Στο σημείο αυτό, ο νομικός ρεαλισμός συναντάται εννοιολογικά με τη νομική ερμηνευτική, στο μέτρο που αμφότεροι αναγνωρίζουν πως η κατανόηση του δικαίου δεν συνιστά ουδέτερη γνωστική πράξη, αλλά ιστορικά και κοινωνικά εντοπισμένη διαδικασία. Κεντρικό ρόλο στη συνάντηση αυτή διαδραματίζει η έννοια της *«προ-κατανόησης»*: ο ερμηνευτής δεν προσεγγίζει τον κανόνα ως *tabula rasa*, αλλά εντός ενός προϋπάρχοντος ορίζοντα νοήματος, ο οποίος συγκροτείται από θεσμικές παραδόσεις, κυρίαρχες πολιτικές αφηγήσεις, κοινωνικές εμπειρίες και αξιολογικές προδιαθέσεις. Η προ-κατανόηση αυτή δεν ταυτίζεται με αυθαίρετες προσωπικές πεποιθήσεις, αλλά αποτελεί δομική συνθήκη της ερμηνευτικής πράξης, καθώς προδιαμορφώνει τα ερωτήματα που τίθενται προς το κείμενο και τα ενδεχόμενα νοήματα που μπορούν να αναδυθούν από αυτό[105].

Υπό το πρίσμα αυτό, η νομική ερμηνεία δεν προηγείται αναγκαία της απόφασης, αλλά συχνά λειτουργεί ως μέσο εκλογίκευσης και νομιμοποίησης μιας ήδη προσανατολισμένης πρακτικής επιλογής (αυτή που ο Δ. Τσάτσος ονόμαζε *«προ-ερμηνευτική»*[106]). Συναφώς, στο επίμαχο ζήτημα φαίνεται ότι ο εθνικός νομοθέτης προχώρησε —συνειδητά ή και ασυνείδητα— σε μια «ρεαλιστική» ερμηνεία των άρθρων 16 και 28 Σ., αναγορεύοντας την «ευρωπαϊκή ολοκλήρωση»[107] σε καθοριστική αξιολογική παράμετρο επίλυσης του σχετικού προβληματισμού, ανεξαρτήτως του νομικά ορθού ή εσφαλμένου χαρακτήρα της επιλογής αυτής108. Η επιλογή αυτή αποτυπώνει χαρακτηριστικά τον τρόπο με τον οποίο, κατά τον νομικό ρεαλισμό, οι συνταγματικές διατάξεις δεν λειτουργούν ως αμετάβλητα κανονιστικά δεδομένα, αλλά ως ερμηνευτικά ανοιχτά κείμενα, των οποίων το νόημα ανασυγκροτείται υπό το βάρος συγκεκριμένων πολιτικών και κοινωνικών προτεραιοτήτων[109].

---

103. S. SALLES, Le réalisme, de la méthode au tournant interprétatif, Titre VII, Conseil constitutionnel, διαθέσιμο σε https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-realisme-de-la-methode-au-tournant-interpretatif.

104. P. BRUNET, Le droit est-il dans la tête ?, Jus Politicum 2012, σ. 1-28 : *« (…) une science du droit n'est possible qu'à la condition d'être aussi une sociologie et une psychologie du droit (…) »*.

105. H.-G. GADAMER, Vérité et méthode, Le Seuil 1996, σ. 286-290. Σύμφωνα με τη θεωρία του Gadamer, η ερμηνεία ξεκινά με προκαταρκτικές έννοιες και, συναφώς, δεν υπάρχει άλλη *«αντικειμενικότητα»* από εκείνη της επιβεβαίωσης που μπορεί να λάβει μια προκαταρκτική άποψη κατά τη διάρκεια της διαμόρφωσής της. Εμπνευσμένος από τη δομή της προ-κατανόησης, όπως την ανέπτυξε ο Heidegger, ο Gadamer επικέντρωσε το ενδιαφέρον του στην έννοια των προκαταλήψεων, τις οποίες προσδιόρισε ως *«προϋποθέσεις για την κατανόηση»*. Πράγματι, η κατανόηση ενός κειμένου, ενός έργου τέχνης ή μιας κατάστασης εξαρτάται από τις προδιαθέσεις και τις προϋπάρχουσες εννοιολογικές αντιλήψεις κάθε ατόμου. Αυτό σημαίνει ότι ο καθένας διαμορφώνει τον τρόπο σκέψης του με βάση τις προηγούμενες εμπειρίες, τον πολιτισμό, τις αξίες και τη γλώσσα του. Έτσι, δημιουργεί ένα ορίζοντα προσδοκιών μέσω του οποίου ερμηνεύει και δίνει νόημα σε ό,τι συναντά. Το σύνολο των προ-κατανόησεων μπορεί να είναι σιωπηρό, αλλά επηρεάζει βαθιά τη διαδικασία της ερμηνείας.

106. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, Συνταγματικό Δίκαιο, 1ος τόμ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 1985, σ. 173 επ. 72. Βλ. και Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος, σε Δ. Τσάτσος (επιμ.), Η ερμηνεία του Συντάγματος, Αντ. Ν. Σάκκουλας 1999, σ. 42 επ. Σύμφωνα με τον ίδιο, υπάρχουν *«μεγάλες διλημματικές στιγμές, (…) όπου η τελολογική αναζήτηση φτάνει σε σταυροδρόμι (…) [εκεί] αποκαλύπτεται η ανάγκη αναγωγής της ερμηνείας σε μια πηγή, η οποία [μπορεί] να βρίσκεται εκτός του νοηματικού πεδίου του κανόνα (…)»*. Πρακτικά, η θέση αυτή εισηγείται στις «δύσκολες» περιπτώσεις την πρόκριση ενός αποτελέσματος, το οποίο βαίνει αρμονικά τόσο προς τη συνείδηση του αποφασίζοντος οργάνου (είτε αυτός είναι ο νομοθέτης είτε ο ερμηνευτής του δικαίου), όσο και ως προς τη συστηματική αντίληψη της ίδιας της έννομης τάξης. Σύμφωνα, όμως, με τον Π. ΣΟΥΡΛΑ, Δίκαιο και Δικανική Κρίση, ΠΕΚ 2017, σ. 738: *«(…) κατά τη διδασκαλία αυτή υπάρχουν περισσότερες της μίας «προερμηνευτικές» συνταγματικές θεωρίες, (…) ο κάθε ερμηνευτής επιλέγει ή και διαμορφώνει τη δική του και συνεπώς δεν υπάρχουν μεθοδολογικά εχέγγυα ορθότητας της προτεινόμενης κάθε φορά λύσης. Ο μόνος εγγενώς μεθοδολογικός περιορισμός είναι η απαίτηση συνοχής και συνέπειας, ενώ βοηθητικό ρόλο παίζει επίσης το εξωγενές καθήκον μεθοδολογικής ειλικρίνειας: ο κάθε ερμηνευτής οφείλει να δηλώνει όσο γίνεται ακριβέστερα και αναλυτικότερα την προερμηνευτική συνταγματική θεωρία επί της οποίας βασίζει την ερμηνευτική του πρόταση. Αυτοί οι περιορισμοί και μόνο είναι που κάνουν τη διδασκαλία περί ερμηνευτικής προθεωρίας να εμφανίζεται μετριοπαθέστερη (…)»*.

107. Πρβλ. Europafreundlichkeit, BVerfGE 123, 267.

108. Πράγματι, η ύπαρξη ισχυρών επιχειρημάτων ένθεν κακείθεν καθιστά δυσχερώς επιλύσιμο το εάν –πράγματι– υφίσταται ενωσιακή υποχρέωση ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα. Ένας τέτοιος προβληματισμός θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως κατ' εξοχήν πρακτική εφαρμογή της θεωρητικής διαμάχης Dworkin-Hart περί της μοναδικής ορθής απάντησης στα νομικά.

109. Πρβλ. και ό.π., Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εθνικό Σύνταγμα Και Κοι-

Στην ίδια δε λογική κινήθηκε και η πλειοψηφία του Δικαστηρίου, η οποία διέλαβε ως πρόκριμα της επίδικης ερμηνείας την κοινωνικοπολιτική διάσταση της εγκατάστασης ιδιωτικών πανεπιστημίων[110], παρά την ύπαρξη ενός αδιαπέραστου κανονιστικού εμποδίου, όπως αυτό του άρ. 16 Σ. Παρά τις προσεκτικές διατυπώσεις της απόφασης, από τις οποίες δεν προκύπτει αμέσως μια *expressis verbis «ροπή»* προς τον νομικό ρεαλισμό, η ύπαρξη μιας υπερβολικά φλύαρης σε ορισμένα σημεία αιτιολογίας (με εξαντλητική ενίοτε νομολογιακή τεκμηρίωση και λεπτολογική αναφορά στα πραγματικά περιστατικά υποθέσεων άλλων κρατών μελών) και, κυρίως, η διακριτική υπόμνηση του αξιακού (και μάλλον απροϋπόθετα καθολικού) προβαδίσματος του ενωσιακού δικαίου σκιαγράφησαν την αγωνία του Δικαστηρίου να πείσει τους αναγνώστες της απόφασης πως η ερμηνεία του ήταν κανονιστική και, κυρίως, πιστή προς το ακριβές περιεχόμενο των νομικών πηγών. Προκειμένου να κατανοηθεί πληρέστερα η διαπιστούμενη μεθοδολογική μετατόπιση, παρουσιάζονται διαδοχικά: (1) οι βασικές αρχές του (αμερικανικού) νομικού ρεαλισμού, (2) η λειτουργία του ν. 5094/2024 στο δίπολο *«law in books–law in action»,* (3) η επίκληση της θεωρίας του *«ζωντανού Συντάγματος»* ως (συγγενούς προς τον ρεαλισμό) ερμηνευτικού εργαλείου, και (4) τα όρια του ρεαλισμού, εντός του οποίου η διάκριση μεταξύ της λειτουργικής ερμηνείας του δικαίου και νομικού σχετικισμού είναι ιδιαίτερα λεπτή.

1. Οι θεμελιώδεις αρχές του ρεύματος του (αμερικανικού) νομικού ρεαλισμού

Ο ρεαλισμός ήταν το σημαντικότερο νομικό θεωρητικό κίνημα στις Ηνωμένες Πολιτείες κατά τη διάρκεια του 20ού αιώνα. Επηρέασε βαθιά όχι μόνο τη διδασκαλία και τη νομική δογματική, αλλά και τη μεταρρύθμιση του δικαίου και του νομικού επαγγέλματος γενικότερα προϊόντος του χρόνου αναπτύχθηκε σε υποκατηγορίες με αισθητές διαφοροποιήσεις αναμεταξύ τους[111]. Γενικότερα, οι ρεαλιστές ήταν ως επί το πλείστον νομικοί, ορισμένοι, μάλιστα, από τους οποίους ειδικοί στις κοινωνικές επιστήμες. Επομένως, τα κίνητρά τους ήταν πρακτικού χαρακτήρα. Ως νομικοί αντιτάχθηκαν στη *«μηχανική νομολογία»* και τον *«φορμαλισμό»* που επικρατούσε στην εποχή τους[112]. Πράγματι, στο πλαίσιο του νομικού φορμαλισμού, οι ερμηνευτές επέλυαν τις διαφορές με βάση έναν λογικό-απαγωγικό συλλογισμό που οδηγούσε στην επαλήθευση της εφαρμογής του κανόνα στις περισσότερες περιπτώσεις. Οι ρεαλιστές, αντίθετα, υποστήριζαν ότι μια προσεκτική εμπειρική εξέταση του τρόπου με τον οποίο τα δικαστήρια αποφαίνονται για τις υποθέσεις αποκαλύπτει πως δεν το κάνουν κυρίως στη βάση του νόμου, αλλά της αντίληψής τους για το τι θα ήταν *«δίκαιο»* στην εκάστοτε υπόθεση. Σύμφωνα με τον ρεαλισμό, οι δικαστές λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο τους αφηρημένους κανόνες, αλλά και εμπειρικά, ψυχολογικά και κοινωνικά γεγονότα, όταν αποφασίζουν. Η πιο διάσημη περιγραφή του ρεαλισμού συνοψίζεται στα λόγια του δικαστή O. W. Holmes[113]:

νοτικό Δίκαιο: Το Ζήτημα Της Υπεροχής, σ. 63 επ., 88, 263, 511: *«(…) η υπερίσχυση μιας ειδικής διάταξης σε βάρος των διεθνών υποχρεώσεων, που η χώρα αναλαμβάνει βάσει του άρθρου 28 Σ, δεν μπορεί να απορρέει παρά από μια προερμηνευτική επιλογή του δικαστή, εκείνη της πρόταξης του εθνικού του ρόλου σε βάρος του κοινοτικού. Αντίθετα, η αποδοχή της αξίωσης 'υπεροχής' του κοινοτικού δικαίου, ακόμη και έναντι μιας συνταγματικής διάταξης, μπορεί να απορρέει από την προεπιλογή του δικαστή ότι λειτουργεί καταρχήν και κατεξοχήν ως κοινοτικός δικαστής είτε λόγω της κανονιστικής συνταγματικής επιταγής του άρθρου 28 Σ είτε ως ένα δεδομένο πραγματικό, αποδεχόμενος την ανάγκη αποτελεσματικότητας της ενωσιακής έννομης τάξης. Η μία προεπιλογή δεν είναι περισσότερο ή λιγότερο νομιμοποιημένη, λιγότερο ή περισσότερο 'συνταγματική' από την αντίθετή της».*

110. Σε παρόμοιας υφής συνεπειοκρατικές διαπιστώσεις κινείται και η σκέψη του Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ (σε ό.π., Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024): *«(…) Παύει το μονοπώλιο, όχι παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, αλλά το μονοπώλιο νόμιμης κατά το ελληνικό δίκαιο λειτουργίας των δημοσίων ΑΕΙ, με αντάλλαγμα να καθυποτάσσεται σε κρατικό έλεγχο μία υφιστάμενη αγορά παροχής υπηρεσιών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που με βάση τη νομολογία του ΣτΕ αναπτυσσόταν ανεξέλεγκτα και οδηγούσε στη χορήγηση τίτλων που παρείχαν πλήρη επαγγελματικά δικαιώματα απολύτως ισοδύναμα με τα επαγγελματικά δικαιώματα των τίτλων των ελληνικών δημοσίων ΑΕΙ, αλλά δεν είχαν τα ακαδημαϊκά δικαιώματα, δηλαδή δεν μπορούσε ο πτυχιούχος να εκπονήσει διδακτορικό δίπλωμα ή να εκλεγεί καθηγητής σε ελληνικό πανεπιστήμιο. Αλλά μπορούσε να είναι καθηγητής σε άλλο πανεπιστήμιο, και σε κυπριακό, και να μετέχει στα εκλεκτορικά σώματα και να εκλέγει τους καθηγητές των ελληνικών δημοσίων πανεπιστήμιων. Το Πανεπιστήμιο Λευκωσίας εξετάζεται από την ΕΘΑΑΕ, αλλά οι καθηγητές του της Νομικής Σχολής, εκλεκτοί επιστήμονες, μετέχουν εδώ και πολλά χρόνια στα εκλεκτορικά σώματα των καθηγητών των ελληνικών δημοσίων πανεπιστήμιων. Ποιο στοιχείο «παρθενίας» του άρθρου 16 Συντ. είχε διαφυλάξει η νομολογία του ΣτΕ πριν την 1918/2025; Κανένα, διότι η νομολογία είχε πει (ΣτΕ Ολ. 178/2023) ότι δεν μπορούμε να κάνουμε κανέναν ποιοτικό έλεγχο ακαδημαϊκό. Εφόσον έχετε πτυχίο θα έχετε τα πλήρη επαγγελματικά δικαιώματα, χωρίς να μπορώ να θέσω υπό έλεγχο την ακαδημαϊκή επάρκεια του φορέα παροχής της εκπαίδευσης (…)».*

111. W. FISHER / M. HORWITZ / T. REED (dir.), American Legal Realism, Oxford University Press 1993.

112. Βλ. ενδ. J. FRANK, Law and the Modern Mind, Transaction Publishers,1930.

113. O.-W. HOLMES, The Common Law, Little, Brown and Company 1881, διαθέσιμο σε: https://www.gutenberg.org/files/2449/2449-h/2449-h.htm. Βλ. επίσης *Gompers v. United States*, 233 U.S. 604, 610 (1914): *«(…) Οι διατάξεις του Συντάγματος δεν είναι μαθηματικές φόρμουλες που έχουν την ουσία τους στη μορφή τους· είναι οργανικές, ζωντανές θεσμοί που μεταφυτεύτηκαν από το αγγλικό έδαφος. Η σημασία τους είναι ζωτική, όχι τυπική, και πρέπει να συνάγεται όχι μόνο από τις λέξεις και ένα λεξικό, αλλά και από*

«(…) Η ζωή του νόμου δεν [είναι] λογική, αλλά εμπειρία. Οι αισθητές ανάγκες της εποχής, οι επικρατούσες ηθικές και πολιτικές θεωρίες, οι διαπιστώσεις της δημόσιας πολιτικής, δηλωμένες ή ασυνείδητες, και ακόμη και οι προκαταλήψεις που μοιράζονται οι δικαστές με τους συνανθρώπους τους, [έχουν] πολύ μεγαλύτερη σημασία από τον συλλογισμό στον καθορισμό των κανόνων που πρέπει να διέπουν τους ανθρώπους. Ο νόμος ενσωματώνει την ιστορία της εξέλιξης ενός έθνους μέσα από πολλούς αιώνες και δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται σαν να περιείχε μόνο τα αξιώματα και τα συμπεράσματα ενός βιβλίου μαθηματικών (…)».

Σύμφωνα με τον Holmes, στην πραγματικότητα, μόνο ένας δικαστής ή ένας νομικός που είναι εξοικειωμένος με τις ιστορικές, κοινωνικές και οικονομικές πτυχές του δικαίου είναι σε θέση να εκπληρώσει σωστά τα καθήκοντά του. Κατ' αυτόν τον λόγο, απέρριπτε μια αφηρημένη, ορθολογική και μαθηματική προσέγγιση της νομικής επιστήμης. Χαρακτηριστικά τόνιζε ότι *«οι προφητείες για το τι θα κάνουν τα δικαστήρια στην πραγματικότητα, και τίποτα πιο επιτηδευμένο, είναι αυτό που εννοώ με τον όρο «νόμος» (…)»*[114]. Επιπλέον, ένας από τους προδρόμους του ρεαλισμού, ο R. Pound, υποστήριζε μια πιο πραγματιστική[115] και περισσότερο επικεντρωμένη στο δημόσιο συμφέρον ερμηνεία του δικαίου. Τέλος, σύμφωνα με τον ρεαλιστή C. Llewellyn όσοι είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του νόμου (λ.χ. σερίφηδες, δεσμοφύλακες, γραμματείς, δικαστές) *«αυτό που κάνουν (…) σε σχέση με τις διαφορές είναι, κατά τη γνώμη μου, ο ίδιος ο νόμος»*. Σύμφωνα με τη διδασκαλία του Llewellyn, ο νόμος είναι ένα εύπλαστο υλικό στα χέρια ενός δικαστή, ο οποίος είναι σε θέση να τον διαμορφώσει ώστε να καταλήξει στην έκβαση μιας υπόθεσης ανάλογα με τις προσωπικές του προκαταλήψεις και αξίες[116].

2. Ο ν. 5094/2024, το Σύνταγμα και το δίκαιο της ΕΕ : μια εξήγηση εντός του δίπολου «law in books – law in action»

Ένα από τα βασικά επιχειρήματα του R. Pound ήταν πως υπάρχει συχνά απόσταση μεταξύ του νόμου *«όπως γράφεται»* και του νόμου *«όπως εφαρμόζεται»*[117]. Πράγματι, είναι αδύνατο να υποστηριχθεί πως το δίκαιο περιορίζεται στο σύνολο των τυπικών κανόνων. Ασφαλώς, συγκροτείται σε μεγάλο βαθμό από τις πρακτικές της εφαρμογής του, δηλαδή τις αποφάσεις των δικαστών και των θεσμικών φορέων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η ερμηνεία του δικαίου διαμορφώνεται μέσα σε συγκεκριμένα κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά συμφραζόμενα, τα οποία επηρεάζουν καθοριστικά τόσο την κατανόηση, όσο και την συγκεκριμένη εφαρμογή των νομικών διατάξεων. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά το Σύνταγμα η δεσμευτική ισχύς του, οπωσδήποτε, δεν ενεργοποιείται αυτόματα· απαιτείται η σημασιοδότηση και η *ad hoc* ενσωμάτωση των ορισμών του σε κάθε πραγματική περίπτωση. Μια τέτοια διαδικασία εμπεριέχει αναγκαία μια διευρυμένη ερμηνευτική μεσολάβηση. Έτσι, το *«δίκαιο»* δεν ταυτίζεται απλώς με το κείμενο του νόμου *(«law in books»)*, αλλά με τον τρόπο που αυτό λειτουργεί στην πράξη *(«law in action»)*.

Συναφώς, το άρ. 16 Σ. διατυπώνει με την πλέον απόλυτη σαφήνεια το εύρος των απαγορεύσεων του. Με βάση αυτή την τυπική (*«law in books»*) προσέγγιση, η λειτουργία μη κρατικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα απαγορεύεται ρητά, πολύ περισσότερο, εφόσον δεν υφίσταται αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης σε ζητήματα εκπαίδευσης· κι αν ήθελε δε θεωρηθεί πως τέτοια ενωσιακή αρμοδιότητα *«συνάγεται»*, αυτή δεν μπορεί να οδηγήσει σε *contra legem/constitutionem* ερμηνεία[118] όπως –εν προκειμένω– έκρινε (κατ' αποτέλεσμα) το ΣτΕ. Έτσι, μια αυστηρά κανονιστική ερμηνεία θα απέρριπτε κάθε νομοθετική πρωτοβουλία προς την κατεύθυνση ίδρυσης μη κρατικών πανεπιστημίων ως αντισυνταγματική, χωρίς καμία δυνατότητα εξαιρέσεων. Εμμέσως πλην σαφώς, τούτο επεσήμανε η μειοψηφία της απόφασης αναφορικά προς την αιτιολογική έκθεση του ν. 5094/2024, η οποία στηρίζεται σε εσφαλμένη νομική βάση.

Ωστόσο, η ρεαλιστική θεωρία του δικαίου *(«law in action»)* προτείνει μια διαφορετική οπτική, εστιάζοντας όχι μόνο στο γράμμα, αλλά και στη λειτουργία του δικαίου μέσα στην κοινωνία. Στο πλαίσιο αυτό, κρίσιμα ερωτήματα, τα οποία περιστρέφονται γύρω από τη συγκρότηση του δικανικού συλλογισμού, είναι τα εξής: *Ποια είναι η πραγματική κατάσταση της ανώτατης εκπαίδευσης; Ποιες ανάγκες καλείται να καλύψει το εκπαιδευτικό σύστημα; Πως αντιδρούν οι εμπλεκόμενοι θεσμοί; Ποια είναι η πρακτική του κράτους ανεξάρτητα από την τυπική νομοθεσία;*

την εξέταση της προέλευσής τους και της πορείας της ανάπτυξής τους (...)».

114. O.W. HOLMES, The Path of the Law, Harvard Law Review 1897, σσ. 457-478, σ. 457.

115. R. DWORKIN, Justice in Robes, The Belknap Press of Harvard University Press 2006, σ. 21-25. Ο νομικός πραγματισμός αναλύει αυτό που λειτουργεί πραγματικά στην πράξη. Εστιάζει στις πραγματικές και περιορισμένες περιστάσεις των συγκεκριμένων περιπτώσεων, προσπαθώντας να βρει μόνο τις προσαρμογές των ζητημάτων και των συμφερόντων που επιτυγχάνουν σε αυτό το περιορισμένο πλαίσιο.

116. K. LLEWELLYN, The Bramble Bush, or, Our law and its Study, Oceana publishing 1960, σ. 12.

117. R. POUND, Law in books and law in action, American Law Review 1910, σ. 12-36.

118. Βλ. ενδ. ΔΕΕ C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, 18.01.2022, ECLI:EU:C:2022:33, σκ. 28, ΔΕΕ C-385/17 *Hein*, 13.12.2018, ECLI:EU:C:2018:1018, σκ. 51, ΔΕΕ C-176/12, *Association de médiation sociale*, 15.01.2014, ECLI:EU:C:2014:2, σκ. 39, ΔΕΕ C-282/10, *Dominguez*, 24.01.2012, ECLI:EU:C:2012:33 σκ. 25, ΔΕΕ C-268/06, *Impact*, 15.04.2008, ECLI:EU:C:2008:223, σκ. 100.

Υπ' αυτό το πρίσμα, ευχερώς διαπιστώνεται ότι στην Ελλάδα λειτουργούν επί σειρά ετών παραρτήματα και συνεργαζόμενα κολλέγια ξένων πανεπιστημίων. Επιπλέον, ο ΔΟΑΤΑΠ αναγνωρίζει -έστω σε επαγγελματικό επίπεδο- τίτλους σπουδών που αποκτώνται στο εξωτερικό, αλλά και στην Ελλάδα ή εξ αποστάσεως μέσω συνεργαζόμενων ιδρυμάτων. Το τελευταίο αυτό γεγονός περιγράφει μια σημαντική ρυθμιστική αποδυνάμωση του άρ. 16 Σ.,[119] λόγω δεσμεύσεων που -πράγματι- προκύπτουν από την υποχρέωση πιστής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, όπως είναι η αμοιβαία αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων.[120] Ενόψει της συγκεκριμένης κατάστασης, ένας εκπρόσωπος του νομικού ρεαλισμού θα ισχυριζόταν πως η Πολιτεία ανεχόταν από παλιά την ύπαρξη μιας *«γκρίζας ζώνης»* ιδιωτικής ανώτατης εκπαίδευσης, επιτρέποντας την ανάπτυξή της, χωρίς να το δηλώνει ρητά (σήμερα υφίσταται ένας μεγάλος αριθμός κολλεγίων σε λειτουργία). Συνεπώς, το Κράτος επέτρεψε πολύ νωρίτερα του επίδικου νόμου την ιδιωτική ανώτατη εκπαίδευση, απλώς μέχρι πρόσφατα τη διατηρούσε σε ένα ασαφές θεσμικό πλαίσιο (ιδίως σε ό,τι φορά το αμιγώς ακαδημαϊκό της σκέλος[121]). Δεν είναι διόλου τυχαίο, άλλωστε, πως το Δικαστήριο επικαλέστηκε το ως άνω εμπειρικό δεδομένο με την ακόλουθη διατύπωση:

«(…) παρά τη συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 16 παρ. 5 ότι «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα, που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου...», παρέχεται ήδη στην Ελλάδα νομίμως ανώτατη εκπαίδευση, όχι μόνον από τα ημεδαπά δημόσια ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, αλλά και από ιδιωτικά Κολλέγια, τα οποία συνεργάζονται με πανεπιστήμια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δημόσια ή ιδιωτικά, τα οποία χορηγούν ακαδημαϊκούς τίτλους σπουδών. Οι εκπαιδευτικοί φορείς, μάλιστα, αυτοί, που δραστηριοποιούνται στη Χώρα, υπάγονται σχεδόν αποκλειστικά στην εποπτεία των αλλοδαπών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Τα ανωτέρω συνεπάγονται την αναγνώριση, επί τη βάσει σπουδών που πραγματοποιούνται στη Χώρα από ιδιωτικούς φορείς, επαγγελματικών δικαιωμάτων σε ιδιαίτερα μεγάλο εύρος επιστημονικού αντικειμένου, που επιτρέπει την πρόσβαση σε αντίστοιχα επαγγέλματα όχι μόνο στον ιδιωτικό τομέα στη Χώρα (λ.χ. ιατροί, αρχιτέκτονες, φαρμακοποιοί κ.λπ.) αλλά και σε δημόσια λειτουργήματα (δικαστικοί λειτουργοί, δικηγόροι, ιατροί του ΕΣΥ). Πρόκειται για άσκηση επιστημονικής δραστηριότητας κατόπιν σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που πραγματοποιούνται στην Ελλάδα από αλλοδαπό εκπαιδευτικό ίδρυμα σε συνεργασία με ημεδαπό ιδιωτικό φορέα. Τα ανωτέρω δεδομένα, τα οποία αφορούν τη νόμιμη λειτουργία των Κολλεγίων του ν. 3696/2008 υπό την ισχύ των παρ. 5 και 8 εδ. β΄ του άρθρου 16 του Συντάγματος, αποδίδονται στη συνύπαρξη του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο (…)».

Συναφώς, ο δημοσιογραφικά αποκληθείς *«νόμος Πιερρακάκη»* θα μπορούσε να ιδωθεί ως μια μεταρρυθμιστική παρέμβαση που δεν παρακάμπτει το Σύνταγμα, αλλά επιχειρεί να το εναρμονίσει προς το ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο, όπως ακριβώς το επέτασσε η *«δεδομένη»* κοινωνικοπολιτική στιγμή, και ιδίως το κρίσιμο προηγούμενο *Επιτροπή κατά Ουγγαρίας*[122]. Γι' αυτό, άλλωστε, και υιοθε-

119. Πρβλ. και Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, Τι κομίζει η απόφαση 1918/2025 της Ολομέλειας του ΣτΕ για τα μη κρατικά πανεπιστήμια;, διαθέσιμο σε: e-Politeia, https://www.epoliteia.gr/prodimosiefseis-epikaira-themata/2025/12/16/apofash-1918-2025-olomeleias-ste-gia-mh-kratika-panepisthmia/#_ftnref1 που κάνει λόγο για μια μακρά *«νομολογιακή καμπύλη»* στο ζήτημα του άρ. 16 Σ., η κατάληξη της οποίας του αφαίρεσε τα (όποια τελευταία) στοιχεία *«παρθενίας»* διατηρούσε. Και τούτο, λόγω των πολλαπλών κοινωνικοπολιτικών εξελίξεων που μετέβαλαν το ερμηνευτικό αποτέλεσμα (λ.χ. απόφοιτοι με επαγγελματικά δικαιώματα από τα ιδιωτικά πανεπιστήμια της Κύπρου, σπουδή Ελλήνων σε ιδιωτικά ευρωπαϊκά πανεπιστήμια, γενικότερη αποεδαφικοποίηση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, λόγω των εξ αποστάσεων προγραμμάτων, εγκατάσταση παραρτήματος του ΕΚΠΑ στην Κύπρο, κατά τη λογική της ελευθερίας εγκατάστασης κ.ά.).

120. ΣτΕ 1918/2020, σκ. 25 *in fine*: *«(…) Το δε Συμβούλιο της Επικρατείας υιοθέτησε την εν λόγω διάκριση, η οποία επέτρεψε την πλήρη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σχετικά με την αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων, με τον διαχωρισμό, όμως, των δικαιωμάτων των τίτλων σπουδών σε ακαδημαϊκά και επαγγελματικά, η συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 16 για την οργανωτική μορφή του φορέα παροχής ανώτατης εκπαίδευσης στην Ελλάδα αποκλειστικά από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, απώλεσε τον απόλυτο χαρακτήρα της υπό την επίδραση του ενωσιακού δικαίου (…)».*

121. Ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σε ό.π., Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024) επισημαίνει το ζήτημα: *«(…) Αυτό συνιστούσε [ενν. η αδυναμία ποιοτικού ακαδημαϊκού ελέγχου στα πτυχία των κολεγίων που οδηγούν στην απόκτηση επαγγελματικών δικαιωμάτων], κατά τη γνώμη μου, παραβίαση της αρχής του κράτους δικαίου, της αρχής της νομιμότητας. Υπάρχει, συνεπώς, μία δραστηριότητα η οποία είναι απολύτως ανεξέλεγκτη στην Ελλάδα και λέει ο ν. 5094/2024, για να τη θέσω υπό έλεγχο, της δίνω ακαδημαϊκά δικαιώματα. Αυτό είναι όλη η μεταβολή».*

122. Βλ. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 28: *«(…) Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, επισημαίνεται η σημασία της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ και, ιδίως, της αποφάσεως Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, ώστε το Σύνταγμα να ερμηνεύεται σε αρμονία με τα νεώτερα δεδομένα του ενωσιακού δικαίου, που αφορούν την ελευθερία εγκατάστασης και την κατοχύρωση στον Χάρτη Θεμελιωδών Ελευθεριών της ελευθερίας ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Αναφέρεται, επίσης, ότι ο νόμος βρίσκεται σε συμφωνία προς τις θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες αποτυπώνονται στο άρθρο 16 του Συντάγματος για την παιδεία και, ιδίως, για την ανώτατη εκπαίδευση, δηλαδή, την αξιοκρατία, τη διαφάνεια, την προσβασιμότητα, την ακαδημαϊκή ελευθερία, την υψηλή ποιότητα εκπαίδευσης, τον σεβασμό της ιδιαιτερότητας, τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα και τα κοινωνικά χαρακτηριστικά*

τήθηκε ένα σύνολο ρυθμίσεων, το οποίο συνοψίζεται σε τέσσερις κεντρικές αρχές: (α) τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα των υπό ίδρυση παραρτημάτων, (β) την ακαδημαϊκή εποπτεία, (γ) την παροχή εγγυήσεων ποιότητας και (δ) την κρατική αδειοδότηση. Τούτων δοθέντων, υπό την οπτική του ρεαλισμού, μια τέτοια προσέγγιση δεν αποτελεί τεχνητή καταστρατήγηση του Συντάγματος, αλλά μια αναγκαία προσαρμογή του δικαίου στις κοινωνικές, εκπαιδευτικές και θεσμικές εξελίξεις. Πρόκειται για προσπάθεια εξορθολογισμού ενός ήδη υφιστάμενου φαινομένου, με στόχο την οργάνωση, την ποιοτική διασφάλιση και την πλέον διαφανή λειτουργία της μη κρατικής ανώτατης εκπαίδευσης στη χώρα. Κι εφόσον, μάλιστα, το δίκαιο της ΕΕ προσφέρει το πλαίσιο λειτουργίας της επίμαχης ιδιωτικής δραστηριότητας, γιατί να μη προσφύγει σ' αυτό ο κοινός νομοθέτης;

3. Μια αναγκαία παρέκβαση: η επίκληση της θεωρίας του «ζωντανού συντάγματος»

Μολονότι η θεωρία του *«ζωντανού συντάγματος»*[123] δεν είναι κατ' ανάγκη υποσύνολο του νομικού ρεαλισμού, συμβαδίζει με πολλές από τις ρεαλιστικές ιδέες και, κατά τούτο, καθίσταται άξια αναφοράς. Ειδικότερα, οι υποστηρικτές του *«ζωντανού συνταγματισμού»* δίδουν έμφαση στην εξελικτική φύση του δικαίου, το οποίο αποτελεί ένα κοινωνικό φαινόμενο και, άρα, συμβαδίζει προς τις συντελούμενες (θεσμικές και μη) αλλαγές. Ομολογουμένως, κοινός τόπος των δύο ρευμάτων είναι η παραδοχή του δημιουργικού ρόλου του ερμηνευτή. Ωστόσο, το *«ζωντανό σύνταγμα»* μπορεί λ.χ. να υποστηριχθεί και από πιο *«ηθικολογικές»* ιστορικο-εξελικτικές θεωρίες ερμηνείας που δεν είναι αναγκαστικά ρεαλιστικές[124]. Στην περίπτωση του επίδικου ν. 5094/2024, η θεωρητική κατασκευή του *«ζωντανού συντάγματος»* αποτέλεσε μέρος της αιτιολογίας θεσπίσεώς του:

«το Σύνταγμα, αναντίρρητα, αποτελεί ένα ζωντανό εργαλείο («living instrument»), το οποίο εξελίσσεται διαρκώς και πρέπει να ερμηνεύεται δυναμικά, ιδίως εντός του πλαισίου του δικαίου της Ε.Ε., με αποτέλεσμα κανόνες του δικαίου της Ε.Ε. να επανακαθορίζουν το νόημα και το περιεχόμενο ορισμένων διατάξεων του Συντάγματος. (…) προκύπτει ότι η εξέλιξη των συνταγματικών διατάξεων μετουσιώνεται αφενός μεν μέσω της διαδικασίας της παρ. 1 του άρθρου 110 του Συντάγματος, αφετέρου δε μέσω της δυναμικής ερμηνείας, που προσδίδει ο δικαστής κατά την εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων υπό την επιρροή των σύγχρονων κοινωνικο-οικονομικών εξελίξεων, καθώς και υπό το φως του ενωσιακού δικαίου και της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε επίπεδο, μάλιστα, νομοθετικής εξουσίας, ο κοινός νομοθέτης καλείται να προβεί στη συγκεκριμενοποίηση και επικαιροποίηση του Συντάγματος, ώστε το Σύνταγμα, υπό το πρίσμα των νομολογιακών εξελίξεων σε εθνικό και ενωσιακό πλαίσιο, καθώς και με βάση τις μεταβαλλόμενες πραγματικές και νομικές συνθήκες, μετουσιώνεται μέσω του κοινού νόμου»[125].

Τις παραπάνω σκέψεις της αιτιολογικής έκθεσης εμβάθυνε η παραδοχή[126] πως επρόκειτο κατ' ουσία για άτυπη συνταγματική μεταβολή, υπό την έννοια πως

«η δυναμική, μάλιστα, ερμηνεία επιφέρει μία «άτυπη» αλλαγή του Συντάγματος, η οποία αντιδιαστέλλεται από την «τυπική» αλλαγή του, η οποία επέρχεται μέσω της διαδικασίας της συνταγματικής αναθεώρησης, με τους όρους που το ίδιο προβλέπει».

Σημειωτέον, άλλωστε, πως ο θεωρητικός διάλογος που αναπτύχθηκε πριν την κρίση του ΣτΕ υποστήριξε τη δυνατότητα υπέρβασης των εμποδίων του άρ. 16 Σ. υπό την επίκληση της ζώσας πραγματικότητας[127]. Η πλειοψηφία, ασφαλώς, δεν υπονόησε σε κανένα σημείο της κρίσης της πως προκαλεί άτυπη συνταγματική μεταβολή, αρ-

της ανώτατης εκπαίδευσης».

123. Πρβλ. Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟ, Το «ζωντανό Σύνταγμα» και η μεταφορά του από την Αμερική στην Ελλάδα, διαθέσιμο σε https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-zwntano-syntagma-kai-h-metafora-tou/, και ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, Το ζωντανό Σύνταγμα και το άρθρο 16 Σ. – Σχόλιο στις ΣΕ Ολομ. 1919, 1920/205, διαθέσιμο σε https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/to-zwntano-syntagma-kai-to-arthro-16/.

124. Πράγματι, η σημασία της δυναμικής (ή άλλως ιστορικο-εξελικτικής) ερμηνείας δεν εξαντλείται μόνο στη συνταγματική ερμηνεία, αλλά αφορά την ανανοηματόδοτηση κάθε είδους διάταξης εντός της έννομης τάξης. Ειδικότερα, η ηθικοπολιτική *«ανοικτότητα»* κάθε ερμηνευτικού ενεργήματος οφείλει λαμβάνει υπόψη το κοινωνικό παρόν (λ.χ. αξιοσημείωτη είναι η ερμηνευτική ένταξη της αξίωσης μείωσης του μηνιαίου εμπορικού μισθώματος στο κανονιστικό βελησνεκές του άρθρου 288 ΑΚ περί καλόπιστης εκπλήρωσης της παροχής ή η κατεστημένη πλέον υπαγωγή των ενοχικής φύσης [δηλαδή, των περιουσιακών] αξιώσεων στο προστατευτικό πεδίο της ιδιοκτησίας του άρ. 17 Σ.).

125. Βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 5094/2024, σ. 132.

126. Βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 5094/2024, σ. 131. Δεν είναι τυχαίο, εξάλλου, πως η υιοθέτηση του εν λόγω νόμου χαρακτηρίστηκε από την κυβέρνηση ως *«λύση επείγουσας ανάγκης»*, καθώς η χώρα δεν μπορούσε να περιμένει τη συνταγματική αναθεώρηση. Η επιμονή στο κανονιστικό εύρος του άρ. 16 Σ. σχολιάστηκε όψιμα ως *«νομικός σχολαστικισμός»*. Βλ. σχετ. Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, Όταν η πολιτική ατολμία κρύβεται πίσω από τον νομικό σχολαστικισμό, εφημ. Το Βήμα, 03.03.2024, και διαθέσιμο σε; constitutionalism.gr/otan-i-politiki-atolmia-krivetai-piso-apoton-nomiko-sxolastixismo/.

127. Βλ. ενδ. Γ. ΔΕΛΛΗ, Το Σύνταγμα δεν είναι λείψανο, εφημ. Η Καθημερινή, 05.03.2024, διαθέσιμο σε: kathimerini.gr/society/562912471/arthro-toy-giorgoy-delli-stin-k-to-syntagma-denein-ai-leipsano/: *«Τα Συντάγματα είναι ζωντανοί οργανισμοί. Η μακροβιότητά τους προϋποθέτει τη δυναμική τους ερμηνεία. Αν παγώσουν στον χρόνο και παύσουν να εισπνέουν το οξυγόνο της επικαιρότητας, στερούνται την ικανότητα επιβίωσης. Δεν είναι ιερά λείψανα. Χρειάζονται φρέσκες αναγνώσεις και όχι λιτανείες».*

κούμενη πως απλώς *«εναρμονίζει»* την ελληνική έννομη τάξη προς τα ενωσιακά *«δεδομένα»*. Όμως, η διενεργηθείσα *«επικαιροποίηση»* όσων μέχρι πρότινος φάνταζαν συμπεφωνημένα, σύμφωνα με τη μειοψηφία, ισοδυναμούσε με ευθεία υφαρπαγή αρμοδιότητας που δεν ανήκει στη δικαιοδοτική λειτουργία, αλλά στον αναθεωρητικό νομοθέτη[128].

Αξίζει, γενικότερα, να σημειωθεί πως το *«ζωντανό Σύνταγμα»* αποτέλεσε μια νομολογιακή κατασκευή της αμερικανικής έννομης τάξης[129]. Μέσω αυτής οι δικαστές επιχείρησαν μια εξελικτική προσέγγιση προκειμένου να προσαρμόσουν το Σύνταγμα λειτουργικά στις εκάστοτε τρέχουσες συνθήκες. Πράγματι, η ιδιαίτερα αυστηρή διαδικασία τυπικής αναθεώρησης του αμερικανικού Συντάγματος λειτουργεί διαχρονικά ως εμπόδιο στην προσαρμογή των συνταγματικών διατάξεων. Σίγουρα, η αντιμετώπιση του Συντάγματος ως *«ενός ζωντανού εγγράφου»,* του οποίου η ζωή τροφοδοτείται από την πρόοδο των αξιών και των ιδεών του αμερικανικού λαού, προϋποθέτει ένα ευρύ περιθώριο ερμηνευτικής ευχέρειας από τα δικαστήρια. Πέρα από έναν υπερβολικά πιστό οριτζιναλισμό, η θεωρία του *«ζωντανού Συντάγματος»* σκιαγραφεί μια ευέλικτη στη μεταβολή των συνθηκών συνταγματική πηγή, ευθυγραμμισμένη με την εξέλιξη του ίδιου του λαού. Μάλιστα, η επίδραση της εν λόγω θεωρίας είναι ορατή στη νομολογία του ΣτΕ σε αποφάσεις όπως λ.χ. ο γάμος των ομόφυλων ζευγαριών ή σε έννοιες όπως τα χρηστά ήθη, η σημασία των οποίων συναρτάται -πράγματι- προς τη μεταβολή των κοινωνικών αντιλήψεων.[130] Τέτοια, ωστόσο, δεν ήταν η περίπτωση του άρ. 16 Σ., όπως ορθά σημείωσε η μειοψηφία, σκιαγραφώντας τα ανεκτά όρια μετεξέλιξης των εννοιών.

4. Το επικίνδυνο μονοπάτι του ρεαλισμού : προς έναν νομικό σχετικισμό;

Μολονότι η θεωρία του νομικού ρεαλισμού είναι χρήσιμη προς την εξαγωγή γόνιμων πορισμάτων μια ερμηνευτικής επιλογής, αφ' ης στιγμής επιδιώκει την αιτιακή εξήγηση μιας θεσμικής απόφασης (νομοθετικής ή δικαστικής), η αποδοχή των αποτελεσμάτων του μπορεί να οδηγήσει σε επικίνδυνα μονοπάτια. Το δίκαιο φέρει εγγενώς μια κανονιστική διάσταση (όντας διαρθρωμένο σε κανόνες και αρχές) και, συνεπώς, μια πλήρης αποδόμηση της δεοντοκρατικής του φύσης μπορεί να οδηγήσει σε νομική ανασφάλεια, αβεβαιότητα και -το χειρότερο- σε νομικό κυνισμό, αφού η συναγωγή του ερμηνευτικού αποτελέσματος (ιδίως στις ακραίες ρεαλιστικές εκδοχές) προκύπτει καταφανώς από την κοινωνική συγκυρία (ή και την επιβολή ισχύος, ιδίως -μάλιστα- όταν μια πολιτειακή λειτουργία φέρει το προνόμιο εκφοράς της *«τελευταίας λέξης»*[131]*)*. Σε μια τέτοια προοπτική, όμως, η διαμεσολάβηση της νομικής ερμηνείας χάνει πια την αξία της, καθώς η μεταβολή του *«απαγορεύεται»* σε *«επιτρέπεται»* εξαρτάται από την αντίληψη του ερμηνευτή, ως εμπειρικού παρατηρητή της έννομης τάξης, αλλά όχι από τη βούληση των συντακτών του Συντάγματος[132]. Στην ίδια

128. ΣτΕ 1918/2025, σκ. 33. Το επισήμανε και ο Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, στο ό.π., Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος.

129. Βλ., αντί πολλών, A. VLACHOGIANNIS, La living Constitution, Classiques Garnier 2014.

130. Βλ. ενδ. ΣτΕ 904/2024 σκ. 8.

131. Σύμφωνα με τον Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟ (ό.π., Η ερμηνεία του Συντάγματος και τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 1994, σ. 107 επ.), *«(…) η ερμηνεία του δικαίου είναι τελικώς μια κρατική πράξη, δηλαδή μια εκδήλωση κρατικής εξουσίας και όχι ένα θεωρητικό εργαστήριο αναζήτησης της αλήθειας (…)»*.

132. Με ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα συλλογιστική πορεία περιγράφει το επίμαχο θέμα ο Δ. ΤΣΑΡΑΠΑΤΣΑΝΗΣ, Νομικός ρεαλισμός και συνταγματική θεωρία, Νομαρχία, 28.05.2024, διαθέσιμο σε nomarchia.gr, υποσ. 23: *«Αν, φερ' ειπείν, το άρθρο 16 του ελληνικού Συντάγματος επιτρέπει σήμερα –αλλά δεν επέτρεπε χθες– την ίδρυση μη κρατικών/μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων, τότε γιατί αύριο να μην ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι προβλέπει εκ νέου την απαγόρευση; Γενικότερα, αν η νομική σημασία των χρησιμοποιούμενων από κανονιστικά κείμενα όρων μεταβάλλεται ανάλογα με την εμπειρική αλλαγή των σχετικών πεποιθήσεων των ερμηνευτών και όχι βάσει κάποιου αντικειμενικού κριτηρίου ορθότητας που δεν ανάγεται στις εν λόγω πεποιθήσεις, τότε γιατί να δεχτούμε κάποιο υποτιθέμενο επιστημικό προνόμιο των σημερινών (και όχι των χθεσινών ή των αυριανών) πεποιθήσεων των ερμηνευτών; Περαιτέρω, αν τόσοι ερμηνευτές είχαν πέσει τόσο έξω για τόσες δεκαετίες ως προς το «αληθές νόημα» του άρθρου 16 Συντάγματος, τότε γιατί, άραγε, σήμερα που άλλαξαν (όσοι άλλαξαν) γνώμη, δεν υποπίπτουν εξίσου σε σφάλμα; Τα ερωτήματα αυτά αναδεικνύουν τις σχετικιστικές συνέπειες της λεγόμενης «εξελικτικής» ερμηνείας των κανονιστικών κειμένων και υπαινίσσονται ότι ο πλέον συνεκτικός τρόπος να επιχειρηματολογηθεί με μη σχετικιστικό τρόπο ότι, επί παραδείγματι, η σημερινή «νέα» προταθείσα ερμηνεία του άρθρου 16 Συντάγματος (σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται η ίδρυση μη κρατικών/μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων, έστω ως παραρτημάτων πανεπιστημίων του εξωτερικού) δεν είναι επιστημικά αυθαίρετη, συνίσταται στο να υποστηριχθεί ότι το άρθρο αυτό εξ αρχής (δηλαδή ήδη από την 1η Ιανουαρίου 1981, όταν και η Ελλάδα εντάχθηκε στην τότε «κοινοτική» έννομη τάξη, για να μείνουμε στην κοινοτική/ενωσιακή πτυχή του ζητήματος) αντικειμενικά επέτρεπε, και ενδεχομένως επέβαλλε, την ίδρυση μη κρατικών/μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων. Με άλλες λέξεις, αν πράγματι υπάρχουν αντικειμενικά ορθές ερμηνείες των πηγών του δικαίου, τότε αυτό που «εξελίσσεται» δεν είναι οι εν λόγω ερμηνείες, αλλά απλώς οι πεποιθήσεις των ερμηνευτών ως προς τις ερμηνείες αυτές. Βέβαια, αν κανείς ξεκινήσει από μια τέτοια γραμμή επιχειρηματολογίας, πρέπει επίσης κατά λογική αναγκαιότητα να δεχθεί και ότι την «αντικειμενικά ορθή» ερμηνεία του άρθρου 16 Συντάγματος δεν είχαν διαπιστώσει για πολλές δεκαετίες ούτε καν εκείνοι που επιφορτίζονται κατεξοχήν με το έργο της αποσαφήνισης του νοήματός του, δηλαδή οι δικαστές και οι καθηγητές πανεπιστημίου, αφού όλοι τούτοι φαίνεται να πίστευαν ότι η ακριβώς αντίθετη από την «καινούρια» ερμηνεία ήταν η «ορθή», θέση την οποία διατύπω-*

βάση, διόλου απίθανη είναι μια μελλοντική αντιστροφή του *«επιτρέπεται»* σε *«απαγορεύεται»*, εφόσον καθοριστικό στοιχείο της νομικής κρίσης είναι η αντίληψη του ερμηνευτή και η περιστασιακή μεταβολή της για τους χ, ψ ή ω κοινωνικοπολιτικούς ή ψυχολογικούς λόγους. Πάντως, σε κάθε περίπτωση το νομικό κείμενο μικρή αξία έχει.

Συναφώς, μια *«ρεαλιστική»* ανάγνωση του Συντάγματος (και, άρα, των σχέσεων της εθνικής με την ενωσιακή έννομη τάξη) συνεπάγεται μια ατέρμονη πολυσημία νοημάτων, καθώς η δέσμευση των κανόνων δικαίου παύει να είναι κανονιστική, επαφιόμενη στη συγκυρία της προδιάθεσης του ερμηνευτή του Συντάγματος (και των προτεραιοτήτων του). Πράγματι, η μετατόπιση του ερωτήματος από *«το ποια πρέπει να είναι» (Sollen)* στο *«ποια πρακτικά είναι» (Sein)* η σχέση εθνικής-ενωσιακής δικαιοταξίας αφήνει χωρίς ουσιαστική απάντηση τον πυρήνα του προβληματισμού, το εάν, δηλαδή, στοιχειοθετείται ενωσιακή δέσμευση λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα. Και τούτο, διότι στην κρίση του νομοθέτη, αλλά και του δικαστή –όπως φάνηκε– δεν έχει, τελικά, καμία σημασία η νομική ορθότητα των αποφάσεών τους, αλλά η *«διάσωση»* της αποτελεσματικότητας της ρύθμισης, δηλαδή το άνοιγμα της αγοράς εκπαίδευσης στην ιδιωτική πρωτοβουλία, έστω κι αν κάτι τέτοιο δεν επιβάλλεται από το ενωσιακό δίκαιο[133]. Συναφώς, η απουσία ουσιαστικού ενδιαφέροντος για την ορθότητα της νομικής λύσης και η καθ' ολοκληρία εστίαση στην κοινωνική ωφελιμότητα της ρύθμισης συνηγορούν απροκάλυπτα υπέρ ενός νομικού σχετικισμού *(«anything goes»)*[134].

Ταυτόχρονα, η επιλογή του Έλληνα νομοθέτη να εμπορευματοποιήσει την ανώτατη εκπαίδευση, αλλά και η δικαστική επιβεβαίωση της συνταγματικότητάς της, υποκρύπτουν μια αξιολογική κρίση για το σύγχρονο νόημα του Συντάγματος, το οποίο αφενός τίθεται στην απροϋπόθετη υπηρεσία εμβάθυνσης της *«ευρωπαϊκής ιδέας»* και αφετέρου εξαϋλώνεται κανονιστικά[135]. Η καλλιέργεια, αλλά και η διευρυμένη αποδοχή αυτής της αξιακής προκατάληψης για το Σύνταγμα δεν είναι απαραίτητα βλαπτική στην εποχή της διεθνούς κοινωνίας. Ωστόσο, δεν δύναται να λησμονεί πως –σε κάθε περίπτωση– η υλοποίηση της *«ευρωπαϊκής ιδέας»* ως δικαιικός και πολιτικός σκοπός στηρίζεται πάντοτε στα εθνικά Συντάγματα, τα οποία αποτελούν πρωταρχικές εγγυήσεις υπόστασης της Ένωσης[136]. Η υπενθύμιση αυτή αναδεικνύει τον αμετάθετο ρόλο του εθνικού Συντάγματος ως τελικής πηγής νομιμοποίησης[137], από την οποία αντλούν ισχύ όλα τα παράγωγα κανονιστικά συστήματα. Συναφώς, τα εθνικά Συντάγματα παραμένουν οι ύπατοι κανόνες στους οποίους οι κυρίαρχοι λαοί αυτοδεσμεύονται και τους αναθεωρούν με συμπεφωνημένες διαδικασίες. Η αξία, λοιπόν, μιας συνταγματικής διάταξης, όπως αυτής του άρ. 16 Σ., δεν χάνει το νόημα της τουλάχιστον για όσο παραμένει εν ισχύ και, φυσικά, υπό τον όρο πως ο κοινός νομοθέτης την διαβάζει κανονιστικά, όχι ρεαλιστικά.

ναν με τον πλέον έγκυρο τρόπο τόσο σε πλήθος συγγραμμάτων και άρθρων όσο –και ιδίως– σε σειρά δικαστικών αποφάσεων ανώτατων δικαστηρίων».

133. Στο πλαίσιο της θεωρίας του *«επαυξημένου Συντάγματος»*, ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σε ό.π., Σύνοψη της θεωρίας του «επαυξημένου Συντάγματος» και εφαρμογή της στην αξιολόγηση της ΣτΕ Ολ. 1918/2025 για τα νομικά πρόσωπα πανεπιστημιακής εκπαίδευσης του ν. 5094/2024) διαπιστώνει πως η *«αρμονική»* προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του ΣτΕ *«διέσωσε»* το κύρος του ελληνικού Συντάγματος. Ωστόσο, η *«διάσωση»* μάλλον αναφέρεται στις (ευεργετικές) συνέπειες της ερμηνευτικής πράξης, παρά στην κανονιστική ακεραιότητα των ναυαγισμένων πια διατάξεων του άρ. 16 Σ. Ωστόσο, σύμφωνα με τον Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟ (σε ό.π., Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος), η *«διάσωση»* του Συντάγματος αποτελεί ευφημισμό που συγκαλύπτει την ερμηνευτική του αποκένωση.

134. Πρβλ. ό.π., Π. ΣΟΥΡΛΑ, Δίκαιο και δικανική κρίση, σ. 742-746, ο οποίος επισημαίνει τον κίνδυνο εμφιλοχώρησης υποκειμενικών εκτιμήσεων στην περίπτωση της λεγόμενης *«συγχρονιστικής ερμηνείας»*, υπό την έννοια πως η προ-κατανόηση του ερμηνευτή σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή μπορεί να οδηγήσει σε σχετικιστικές ή και σκεπτικιστικές αντιλήψεις περί της νομικής μεθόδου. Μια ακόμη πτυχή του προβληματισμού, σύμφωνα με τον ίδιο, αναφέρεται στη εγγενή αδυναμία θέσης ενός ορίου εφαρμογής της ιστορικο-εξελικτικής ερμηνείας και τον σεβασμό της συντακτικής βούλησης (βλ. τη γνωστή στην έννομη τάξη των ΗΠΑ ερμηνευτική αντιπαράθεση μεταξύ *"originalism"* και *"living constitutionalism"*).

135. Πρβλ. Λ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η «δημιουργική αυτοκαταστροφή» του Συντάγματος Ή πώς το Σύνταγμα υποδέχεται το κοινοτικό φαινόμενο, σε: ΕΝΕΕΣ, Είκοσι χρόνια από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Απολογισμός και προοπτικές, Αντ. Ν. Σάκκουλας 2002, σ. 23-46: *«(…) Η «αυτοκαταστροφικότητα» αυτή του Συντάγματος ωστόσο αντισταθμίζεται από το δημιουργικό χαρακτήρα της αποδόμησής του. Η ύλη που εκφεύγει του Συντάγματος μέσω της «βαλβίδας» του άρθρου 28 λειτουργεί ως υλικό οικοδόμησης μιας άλλης συνταγματικής, υπερεθνικής αυτή τη φορά, τάξης. Οι εκχωρούμενες από το Σύνταγμα και άρα αφαιρούμενες από την εθνική κυριαρχία αρμοδιότητες συνιστούν τη συνταγματική ύλη που, εν είδει πρόσχωσης, δημιουργεί το νέο «τόπο» άσκησης κυριαρχίας».*

136. Πρβλ. Λ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Εθνικό Σύνταγμα Και Κοινοτικό Δίκαιο: Το Ζήτημα Της Υπεροχής, όπ. π., σ. 104-105, η οποία επισημαίνει πως οι εθνικές συνταγματικές διατάξεις που θεμελιώνουν τη συμμετοχή του κράτους στην Ένωση *(«προσυνταγματικοί κανόνες»* του ευρωπαϊκού συνταγματισμού) υπόκεινται σε μια διττή ερμηνεία, την εθνοκεντρική και την ευρωκεντρική. Απέναντι σ' έναν διαγκωνισμό ιεραρχίας, η ίδια προκρίνει το μοντέλο της θεσμικής επικοινωνίας (του *«δια-λόγου»*) ανάμεσα στις δύο έννομες τάξεις.

137. Πρβλ. Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟ, Η ερμηνευτική αποκένωση του Συντάγματος, ό.π., ο οποίος κάνει λόγο για μια εργαλειοποίηση της *«όποιας επιτελεστικότητας»* του Συντάγματος.

V. Αντί επιλόγου: η ευθύνη του ερμηνευτή ως θεμέλιο ακεραιότητας της έννομης τάξης

Σύμφωνα με τον εξέχοντα Αμερικανό δικαστή Antonin Scalia, *«από τη στιγμή που ο πίνακας έχει κρεμαστεί (...), δεν ανήκει πλέον αποκλειστικά στον καλλιτέχνη. Γίνεται κάτι που οι άλλοι καλούνται να εκτιμήσουν και να ερμηνεύσουν»*[138]. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, ο πίνακας, ως *«πίνακας»*, παραμένει ο ίδιος· δεν μπορεί να αλλάξει ούτε στα χρώματα ούτε στο υλικό που επέλεξε ο καλλιτέχνης. Ομοίως, ο ερμηνευτής του δικαίου δεν μπορεί να υποκαθιστά τον νομοθέτη, και ειδικά, στην περίπτωση του Συντάγματος, τον ίδιο τον συντακτικό νομοθέτη.

Πράγματι, ένας ερμηνευτής που παράγει *«δίκαιο»*, χωρίς να έχει προηγηθεί ρητή βούληση του συντακτικού νομοθέτη, παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Και δεν πρόκειται απλώς για ένα τεχνικό ζήτημα νομικής μεθοδολογίας, αλλά για μια υπονόμευση της συνταγματικής νομιμότητας. Διότι με αυτόν τον τρόπο ανατρέπεται η δεσμευτική φύση του κανόνα δικαίου, ο οποίος περιθωριοποιείται μαζί με τη ρυθμιστική του διάσταση.

Από την άλλη πλευρά, εύλογα τίθεται το ερώτημα αν η κοινωνική πραγματικότητα μπορεί να υπερκεράσει ή ακόμη και να παρακάμψει πλήρως έναν συνταγματικό κανόνα. Αναμφίβολα, ο συντακτικός νομοθέτης δεν δύναται να προβλέψει το μέλλον ούτε να ορίσει εξαντλητικά το παρόν (όπως λ.χ. τον βαθμό εξέλιξης της ενοποιητικής ολοκλήρωσης). Συνεπώς, είναι φυσικό να ανακύπτουν νέες περιστάσεις που απαιτούν επικαιροποιημένη ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων. Ωστόσο, η ερμηνευτική επικαιροποίηση δεν μπορεί να διολισθήσει σε καθαρά κοινωνιολογική ανάγνωση της πραγματικότητας. Εδώ αναδεικνύεται η σημασία της διάκρισης μεταξύ *«νομικού»* και *«πραγματικού»* Συντάγματος: το μεν πρώτο συνιστά κανονιστική τάξη, το δε δεύτερο ανήκει στην πολιτική κοινωνιολογία. Παρά τις μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις, το συνταγματικό δίκαιο παραμένει πρωτίστως κανονιστικός κλάδος και όχι περιγραφική επιστήμη[139].

Ακριβώς επειδή το Σύνταγμα διατηρεί τον κανονιστικό του χαρακτήρα και δεν μπορεί να υποκατασταθεί από μια περιγραφική ανάγνωση, καθίσταται ακόμη πιο κρίσιμο το αίτημα ακεραιότητας των μεθόδων ερμηνείας. Σ' αυτό το πλαίσιο, το πλέον ανησυχητικό φαινόμενο είναι η εργαλειοποίησή τους. Όταν οι ερμηνευτικές τεχνικές αποσπώνται από το κανονιστικό ιδεώδες και τίθενται στην υπηρεσία εξωγενών πολιτικών και οικονομικών σκοπιμοτήτων, μετατρέπονται σε μέσα επίτευξης προκαθορισμένων αποτελεσμάτων. Χαρακτηριστική είναι η λεγόμενη *«πολιτική ερμηνεία»*, η οποία, παρότι επιστρατεύει τα αξιώματα της τυπικής λογικής, απομακρύνεται από τη γνήσια νομική ερμηνεία, επιλέγοντας επιχειρήματα ικανά να στηρίξουν ένα ήδη επιθυμητό συμπέρασμα[140]. Ως *«πολιτική ερμηνεία»* του Συντάγματος[141]

«μπορεί να χαρακτηριστεί η νοητική διαδικασία, η οποία επιχειρεί την υπαγωγή του πραγματικού του κανόνα δικαίου εκκινώντας από προκαθορισμένο συμπέρασμα, ώστε το νομικώς δέον να πραγματώνεται όχι ως αναγκαία συνέπεια της εφαρμογής του κανόνα δικαίου που θα ήταν εφαρμοστέος, εάν η υπαγωγή σε αυτό του πραγματικού δεν είχε ως όρο την επίτευξη συγκεκριμένου ερμηνευτικού αποτελέσματος, αλλά ως συνέπεια μιας εκλεκτικής επίκλησης και χρήσης του κανόνα δικαίου, ενόψει συγκεκριμένου αποτελέσματος. Οπότε, η πολιτική ερμηνεία του Συντάγματος μόνο κατά σύμπτωση θα είναι και νομικά ορθή».

Έτσι, όμως, το συνταγματικό κείμενο απογυμνώνεται από τη δεσμευτικότητά του, καθίσταται ευάλωτο σε συγκυριακές σταθμίσεις και, τελικά, καταλήγει ένα γραφικό αφήγημα.

---

138. B. HINKSON CRAIG, Chadha: The Story of an Epic Constitutional Struggle, University of California Press, 1990, σ. 54.

139. K HESSE, Το Σύνταγμα της ενότητας και της πρακτικής εναρμόνισης σε μετάφραση-εισαγωγή Σ. Κουτνατζή, εκδ. Παπαζήσης, σ. 142.

140. Βλ. ενδ. Κ ΜΑΥΡΙΑΣ, Η ερμηνεία του Συντάγματος μεταξύ πολιτικής αξιολόγησης και νομικού δόγματος, σε Δ. Τσάτσος (επιμ.), Η ερμηνεία του Συντάγματος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 1995, σ. 239-251, όπου αντιλαμβάνεται αυτή τη συλλογιστική διάσταση ως προβολή *«πολιτικής ερμηνείας»*, εκφράζοντας –εν ταυτώ– τη σχετική του αντίθεση.

141. Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Π. Ν. Σάκκουλας 2014, σ. 207-208.

Η απόδοση νομικής προσωπικότητας στις θρησκευτικές κοινότητες υπό το πρίσμα του ενωσιακού δίκαιου:
Αξιολόγηση των ρυθμίσεων του ν. 4301/2014 μετά και την απόφαση του ΔΕΕ *Γερμανική Εκκλησία Αντβεντιστών Vs Austria*, C-372/21*

*Γρηγόριος Ι. Γιαννούλης***

Ι. Οι ενωσιακοί κανόνες δικαίου για την κατοχύρωση του δικαιώματος κτήσης νομικής προσωπικότητας από τις θρησκευτικές κοινότητες

Το δικαίωμα των θρησκευτικών κοινοτήτων στην αναγνώριση νομικής προσωπικότητας και στον γενικότερα στον αυτοκαθορισμό τους, θεμελιώνεται στο γενικότερο δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθ. 6 § 2 ΣΕΕ, η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως αυτά είναι κατοχυρωμένα στην ΕΣΔΑ και όπως αυτά μπορούν να προκύπτουν από την κοινή συνταγματική παράδοση των κρατών μελών. Συνεπώς, εφόσον το άρθ. 9 ΕΣΔΑ προστατεύει την ελευθερία της θρησκείας ως δικαίωμα τόσο του ατόμου όσο και των θρησκευτικών οργανώσεων, οι τελευταίες έχουν δικαίωμα προσφυγής εξ ονόματος και για λογαριασμό τους ενώπιον των προβλεπόμενων στην ΕΣΔΑ οργάνων[1].

Περαιτέρω, ένας περιορισμός στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου σε θέματα δικαίου των θρησκευμάτων στα κράτη μέλη της Ένωσης, διαμορφώνεται βάση της κατοχυρωμένης στο άρθ. 5 ΣΕΕ αρχής της επικουρικότητας. Σύμφωνα με την τελευταία, η Ένωση αναλαμβάνει δράση μόνο εάν και στο μέτρο που οι στόχοι των προοριζόμενων μέτρων δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν επαρκώς στο επίπεδο των κρατών μελών και έτσι λόγω της κλίμακάς τους ή των αποτελεσμάτων τους μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε ενωσιακό επίπεδο[2]. Ωστόσο, ειδικά στον τομέα των θρησκευτικών θεμάτων η βέλτιστη επίτευξη στόχων συνήθως συνεπάγεται ότι θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν οι ανάγκες των ιστορικά αναπτυγμένων θρησκευτικών πεποιθήσεων που καθορίζονται από τις εθνικές και περιφερειακές περιστάσεις, τους συναισθηματικούς δεσμούς και την ιστορική εμπειρία των λαών. Για αυτό άλλωστε το λόγο, δυνάμει του άρθ. 6 § 3 ΣΕΕ η Ένωση οφείλει να σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών-μελών της, η οποία έχει διαμορφωθεί και υπό την επιρροή των θρησκευμάτων[3].

Ειδικά ως προς το ζήτημα της νομικής προσωπικότητας των θρησκευτικών κοινοτήτων, το ΕΔΔΑ έχει κρίνει ότι αυτό δεν τυγχάνει αρμόδιο να αποφανθεί για το ποια είναι η καταλληλότερη μορφή νομικής προσωπικότητας και ότι τα κράτη αίρουν ευρύτατου περιθωρίου εκτίμησης[4].

Η ουδετερότητα της Ένωσης έναντι των θρησκευτικών και φιλοσοφικών ζητημάτων, υπογραμμίζεται και στο άρθ. 17 ΣΛΕΕ[5]. Το τελευταίο συσχετίζεται με ένα πλέγμα διατάξεων που συγκροτούν αυτό που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «*ενωσιακό δίκαιο των θρησκειών*». Ειδικότερα το άρθ. 17 ΣΛΕΕ δέον όπως ερμηνεύεται ενόψει της θεμελιώδους ελευθερίας συνείδησης και θρησκείας (άρθ. 10 ΧΘΕΕ), της απαγόρευσης διακρίσεων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων (άρθ. 21 ΧΘΔΕΕ και άρθ. 10 και 19 ΣΛΕΕ) και του σεβασμού της θρησκευτικής πολυμορφίας (άρθ. 22 ΧΘΕΕ)[6].

Στην πρώτη παράγραφο του άρθ. 17 ΣΛΕΕ τίθεται η αρχή του σεβασμού του εθνικού δικαίου αναφορικά με το καθεστώς των εκκλησιών και των θρησκευτικών ενώσεων ή κοινοτήτων[7]. Η διάταξη επιτάσσει τη θρησκευτική ουδετερότητα της Ένωσης απέναντι στη θεσμική έκφανση του θρησκευτικού φαινομένου (εκκλησίες, θρησκευτικές

* Η ερευνητική εργασία (εισήγηση) υποστηρίχθηκε από το Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας (ΕΛ.ΙΔ.Ε.Κ.) στο πλαίσιο της «5ης Προκήρυξης ΕΛ.ΙΔ.Ε.Κ. για Υποψήφιους/ες Διδάκτορες» (Αριθμός Υποτροφίας: 20988, αριθμός απόφασης 88442/13.6.2024).

** *Δικηγόρος, Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Υπότροφος ΕΛΙΔΕΚ*

1. Γ. ΒΑΛΑΣΙΔΗΣ, Άρθρο 6 της ΣΕΕ, Ο σεβασμός των ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, σε Β. Σκουρής (επιμ.), Συνθήκη της Λισσαβώνας – Ερμηνεία κατ' άρθρον, 2020, σ. 98-101.

2. ΑΙΚ. ΗΛΙΑΔΟΥ, Άρθρο 5 ΣΕΕ, Θεμελιώδεις αρχές, σε Β. Σκουρής (επιμ.), Συνθήκη της Λισσαβώνας – Ερμηνεία κατ' άρθρον, 2020, σ. 91-96.

3. G. ROBBERS, State and Church in the European Union, 2020, σ. 681.

4. ΕΔΔΑ *Καθολική Εκκλησία Παναγία Χανίων κατά Ελλάδας*, 16.12.1997, παρ. 47.

5. Δ. ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ, Το άρθρο 17 ΣΛΕΕ και ο διάλογος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις εκκλησίες, τις θρησκευτικές κοινότητες και τις φιλοσοφικές και μη ομολογιακές οργανώσεις, ΤοΣ 1-2/2020, σ. 145 επ.

6. ΑΚ. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, Άρθρο 17 - Καθεστώς εκκλησιών και μη ομολογιακών οργανώσεων, σε Β. Σκουρής (επιμ.), Συνθήκη της Λισσαβώνας – Ερμηνεία κατ' άρθρον, 2020, σ. 396.

7. Η διατύπωση στο ελληνικό κείμενο της ΣΛΕΕ είναι ότι η Ένωση «*σέβεται και δεν θίγει*» το εν λόγω καθεστώς μοιάζει ταυτολογική. Ενόψει της διατύπωσης του δεύτερου από τους ανωτέρω όρους σε άλλες γλωσσικές αποδόσεις της Συνθήκης (αγγλικά «*does not prejudice*» γαλλικά «ne prejudge pas», ιταλικά «non pregiudica») αλλά και της ελληνικής απόδοσης του ιδίου όρου στο άρθ. 345 ΣΛΕΕ, το νόημα της διάταξης είναι ότι η Ένωση «*σέβεται και δεν προδικάζει*» το καθεστώς αυτό.

κοινότητες και ενώσεις), όπως οργανώνεται και ρυθμίζεται σε κάθε κράτος μέλος. Αναλυτικότερα, η Ένωση ανέχεται την πολυμορφία σχέσεων κράτους- θρησκευτικών οντοτήτων, με την έννοια ότι αυτή δεν ευνοεί ούτε αποδοκιμάζει συγκεκριμένα συστήματα οργάνωσης των σχέσεων αυτών[8]. Έτσι, πλην του προβλεπόμενου στο άρθ. 17 § 3 ΣΛΕΕ διαλόγου, η Ένωση δεν διαθέτει οποιαδήποτε αρμοδιότητα αναφορικά με το καθεστώς των εκκλησιών και των θρησκευτικών ενώσεων και κοινοτήτων, ενώ συγχρόνως ο ενωσιακός νομοθέτης δύναται να προβλέπει ή να επιτρέπει παρεκκλίσεις ή εξαιρέσεις από γενικές διατάξεις, ακριβώς προκειμένου να γίνει σεβαστή η πολυμορφία των εθνικών καθεστώτων[9].

Το ΔΕΕ έχει ασχοληθεί με ζητήματα που άπτονται του καθεστώτος των εκκλησιών και των θρησκευτικών ενώσεων ή κοινοτήτων στα κράτη μέλη, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης. Ειδικότερα, κλήθηκε να αποφανθεί αν ένας θρησκευτικός οργανισμός ο οποίος έχει αναγνωριστεί ως ΝΠΔΔ σε ένα κράτος της Ένωσης έχει δικαίωμα να απολαμβάνει ειδικών προνομίων (επιχορηγήσεων) σε έτερο κράτος μέλος, στο οποίο όμως δεν έχει αναγνωριστεί σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία.

Σύμφωνα με την νομολογία του ανωτέρω Δικαστηρίου, μολονότι το άρθ. 17 ΣΛΕΕ εκφράζει την ουδετερότητα της Ένωσης όσον αφορά την οργάνωση από τα κράτη μέλη των σχέσεών τους με τις εκκλησίες και τις θρησκευτικές κοινότητες[10], εντούτοις δεν χωρεί επίκληση της διάταξης αυτής προκειμένου να εξαιρείται από το πεδίο της Ένωσης η δραστηριότητα των εκκλησιών ή θρησκευτικών ενώσεων και κοινοτήτων στις περιπτώσεις που η εν λόγω δραστηριότητα συνίσταται σε παροχή υπηρεσιών έναντι αμοιβής[11].

Οι ανωτέρω θέσεις του ΔΕΕ έρχονται σε πλήρη σύμπνοια με τις κρίσεις του ΕΔΔΑ, το οποίο δέχεται ότι η αναγνώριση της νομικής προσωπικότητας του θρησκευτικού οργανισμού είναι κρίσιμη για την αποτελεσματική απόλαυση του δικαιώματος εκδήλωσης των πεποιθήσεων, τόσο σε συλλογικό όσο και σε ατομικό επίπεδο[12]. Τούτο διότι αυτή συνδέεται άμεσα με την καθημερινή διαχείριση των χώρων λατρείας, των εργαζομένων, της διδασκαλίας αλλά και των επαφών με τους ομόθρησκους θρησκευτικούς οργανισμούς που εδρεύουν στο εξωτερικό[13].

II. Η απόφαση του ΔΕΕ *Γερμανική Εκκλησία Αντβεντιστών Vs Austria* (02.02.2023), C-372/21

Ειδική μνεία θα πρέπει να γίνει στην υπόθεση που αφορούσε την Γερμανική Εκκλησία Αντβεντιστών, η οποία αν και είχε αναγνωριστεί ως ΝΠΔΔ στη Γερμανία, δεν συνιστούσε αναγνωρισμένη εκκλησία βάσει του αυστριακού δικαίου. Ο ανωτέρω θρησκευτικός οργανισμός από το σχολικό έτος 2016-2017 είχε αναγνωρίσει ως ιδιωτικό σχολείο με θρησκευτικό προσανατολισμό, ένα εκπαιδευτικό ίδρυμα που βρισκόταν στην Αυστρία και το οποίο διαχειριζόταν ένα εγκεκριμένο σωματείο, το οποίο επιδοτούνταν από αυτόν. Η ανωτέρω μη αναγνωρισμένη από τις αυστριακές αρχές θρησκευτική κοινότητα υπέβαλε αίτηση για την χορήγηση επιδότησης για τη λειτουργία του σχολείου, η οποία όμως απορρίφθηκε με το σκεπτικό ότι την επιδότηση δικαιούταν μόνο όσες θρησκευτικές κοινότητες οι οποίες έχουν αναγνωριστεί δυνάμει του αυστριακού δικαίου ως ΝΠΔΔ[14].

Το ΔΕΕ κλήθηκε να αποφανθεί σχετικά με το αν η αυστριακή νομοθεσία η οποία προέβλεπε χρηματοδότηση μόνο για όσες θρησκευτικές κοινότητες είχαν αποκτήσει νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου, παραβίαζε το άρθ. 56 ΣΛΕΕ (ελευθερία παροχής υπηρεσιών). Το τελευταίο έκρινε ότι η ανωτέρω περίπτωση άπτεται περισσότερο του δικαιώματος ελεύθερης εγκατάστασης (άρθ. 49 ΣΛΕΕ), και ότι υπό αυτή τη οπτική θα έπρεπε να εξετασθεί το εν λόγω ζήτημα, για να αποφανθεί ότι οι ορισθείσες από τον αυστριακό νομοθέτη προϋποθέσεις αναγνώρισης νομικής προσωπικότητας δημοσίου δικαίου στις θρησκευτικές κοινότητες, δεν είναι αντίθετες στους κανόνες ενωσιακού δικαίου. Εν προκειμένω, σύμφωνα με την αυστριακή νομοθεσία μία θρησκευτική κοινότητα δύναται να αποκτήσει νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου, και συνεπώς να τύχει ευνοϊκότερης μεταχείρισης ακόμη και μέσω κρατικών ενισχύσεων, όταν 1) α) έχει συμπληρώσει τουλάχιστον 20 έτη ύπαρξης στην Αυστρία, εκ των οποίων τα 10 υπό οργανωμένη μορφή και τουλάχιστον 5 υπό τη μορφή θρησκευτικής κοινότητας δυνάμει του αυστριακού νόμου 78/2011, ή β) να υπάγεται από οργανωτικής και δογματικής απόψεως σε θρη-

8. Ό.π., ΑΚ. ΚΑΪΔΑΤΖΗΣ, σ. 397· ό.π., G. ROBBERS, σ. 683.

9. Βλ., για παράδειγμα, το άρθρο 4 παρ. 2 της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και στην εργασία, όπου επιτρέπεται στα κράτη μέλη να διατηρούν ή να θεσπίζουν ειδικές διατάξεις αναφορικά με την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας σε εκκλησίες ή άλλες θρησκευτικές ενώσεις.

10. ΔΕΕ C-282/19, *MIUR and Ufficio Scolastico Regionale per la Campania*, 13.01.2022, ECLI:EU:C:2022:3, σκ. 50, ΔΕΕ C-414/16, *Egenberger*, 17.04.2018, ECLI:EU:C:2018:257, σκ. 58.

11. ΔΕΕ C-372/21, *FreikirchederSiebenten-Tags-Adventisten in Deutschland*, 02.02.2023, ECLI:EU:C:2023:59, σκ. 19, ΔΕΕ C-74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, 27.06.2017, ECLI:EU:C:2017:496, σκ. 43 και 47.

12. ΕΔΔΑ *Metropolitan Church of Bessarabia and Others κατά Μολδαβίας*, 13.12.2011, παρ. 105, ΕΔΔΑ *Religionsgeinschaft der Zeugen Jehovas and Others κατά Αυστρίας*, 31.07.2008, παρ. 62.

13. ΕΔΔΑ *Kimlya and Others κατά Ρωσίας*, 01.10.2009, παρ. 85-86, ΕΔΔΑ *Genov κατά Βουλγαρίας*, 23.03.2017, παρ. 37.

14. ΔΕΕ C-372/21, *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland*, 02.02.2023, ECLI:EU:C:2023:59, σκ. 3-16 και κυρίως την σκ. 17.

σκευτική ένωση η οποία δραστηριοποιείται σε διεθνές επίπεδο και έχει συμπληρώσει τα 100 χρόνια ύπαρξης και τουλάχιστον 10 έτη δραστηριότητας στην Αυστρία υπό οργανωμένη μορφή, ή γ) να υπάγεται από οργανωτικής και δογματικής απόψεως σε θρησκευτική ένωση η οποία να δραστηριοποιείται σε διεθνές επίπεδο και να έχει συμπληρώσει τουλάχιστον διακόσια χρόνια ύπαρξης, 2) καθώς και να έχει αριθμό μελών τουλάχιστον ίσο με δύο τοις χιλίοις του αυστριακού πληθυσμού, όπως αυτός προκύπτει από την τελευταία απογραφή. Η εν λόγω ρύθμιση που συνδυάζει το αριθμητικό-πληθυσμιακό και το χρόνο ύπαρξης και αποδεδειγμένης δραστηριότητας κρίθηκε από το ΔΕΕ, ως σύμφωνη με τις αρχές της Ένωσης[15].

Παράλληλα αξίζει να σημειωθεί πως κατά το ΔΕΕ το γεγονός ότι ένα κράτος απέδωσε νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου σε μία θρησκευτική κοινότητα δεν υποχρεώνει και άλλα κράτη της Ένωσης να αναγνωρίσουν ως ΝΠΔΔ την εν λόγω κοινότητα[16].

III. Κριτική στις ρυθμίσεις για την κτήση νομική προσωπικότητας από τις θρησκευτικές κοινότητες στην ελληνική έννομη τάξη υπό το πρίσμα της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ

Το δικαίωμα σύστασης νομικών προσώπων για την επιδίωξη θρησκευτικών σκοπών συνιστά την πλέον άμεση απόρροια της συνταγματικά κατοχυρωμένης αυτοδιοικήσεως των θρησκευτικών κοινοτήτων, στο πλαίσιο του ευρύτερου δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας (άρθ. 13 Συντ., άρθ. 9 ΕΣΔΑ)[17]. Αναλυτικότερα οι πιστοί οποιουδήποτε γνωστού θρησκεύματος δικαιούνται για την υλοποίηση των οικείων θρησκευτικών σκοπών να ιδρύουν, οργανώνουν και λειτουργούν νομικά πρόσωπα, στο πλαίσιο των διατάξεων του εγκεκριμένου καταστατικού τους ή του εσωτερικού κανονικού δικαίου[18].

Συνεπώς η κτήση νομικής προσωπικότητας εκ μέρους μιας θρησκευτικής κοινότητας αποτελεί νόμιμη αξίωση της τελευταίας προς το κράτος, το οποίο είναι υποχρεωμένο να της την αποδώσει βάσει κατ' αρχάς των μορφών νομικής προσωπικότητας που διαθέτει στο εσωτερικό του δίκαιο.

Μέχρι το έτος 2014 στην Ελλάδα υφίστατο ένας μεγάλος αριθμός *ex lege* αναγνωρισμένων ΝΠΔΔ (Ορθόδοξη Εκκλησία και Ισραηλιτικές Κοινότητες), ενώ όλες οι υπόλοιπες θρησκευτικές κοινότητες μπορούσαν να αποκτήσουν νομική προσωπικότητα ιδιωτικού δικαίου υπό τη μορφή σωματείων, ιδρυμάτων και αστικών εταιρειών με νομική προσωπικότητα[19]. Ειδική δε περίπτωση αποτελούσαν οι Μουφτείες της Δυτικής Θράκης[20], οι οποίες μέχρι και σήμερα αναγνωρίζονται ως δημόσιες υπηρεσίες, υπαγόμενες στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων[21].

Πλην όμως, όπως κατέστη εναργές, αρκετά συχνά οι θρησκευτικές κοινότητες ήταν απρόθυμες να ακολουθήσουν τις διαδικασίες κτήσης νομικής προσωπικότητας, καθότι οι κανόνες εσωτερικής λειτουργίας που προβλεπόταν στο θετό δίκαιο συχνά έρχονταν σε αντίθεση με τους εσωτερικούς θρησκευτικούς κανόνες της εκάστοτε θρησκευτικής ομάδας. Ως παράδειγμα, αναφέρεται το εσωτερικό δίκαιο ορισμένων θρησκευμάτων, που προβλέπει έναν τρόπο διοίκησης διαφορετικό από εκείνο των κοινών σωματείων. Το γεγονός αυτό αποτρέπει τέτοιες θρησκευτικές κοινότητες να συστήσουν σωματεία του ΑΚ, όπου ανώτατο όργανο θεωρείται η γενική συνέλευση των μελών του[22]. Εδώ ανήκει και η επικρατούσα θρη-

15. ΔΕΕ C-372/21, *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland*, 02.02.2023, ECLI:EU:C:2023:59, σκ. 33-44.

16. ΔΕΕ C-372/21, *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland*, 02.02.2023, ECLI:EU:C:2023:59, σκ. 46.

17. Κ. ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, Ο Ν. 4301/2014 για την οργάνωση της νομικής μορφής των θρησκευτικών κοινοτήτων για την ίδρυση θρησκευτικών νομικών προσώπων. Μία κριτική προσέγγιση, Αρμ 2016, σ. 573 επ. Από την πλούσια διεθνή βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά G. ROBBERS, State and Church in the European Union, 2020, N. DOE / R. SANDEBERG, Law and Religion: New horizons, European Consortium for Church and State Research: Law and Religion Studies 7, Peeters, Leuven-Paris-Walpole, MA 2010.

18. Κ. ΜΠΕΗΣ, Δικαίωμα θρησκευτικής κοινότητας να έχει πρόσβαση σε δίκαιη δίκη. Παρατηρήσεις στη νομολογία», Δίκη 1998, σ. 572-578, ΣΠ. ΤΡΩΙΑΝΟΣ, Η νομική υπόστασις της Λατινικής Αρχιεπισκοπής των εν Αθήναις Καθολικών, Γνωμοδότηση σε ΝοΒ 1983, σ. 485-487.

19. Για τον τρόπο ίδρυσης και διοίκησης εκάστου νομικού προσώπου, όλως ενδεικτικά ΑΠ. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, 2019, σ. 161 επ.

20. Συνεπώς οι μουσουλμανικές κοινότητες που βρίσκονται σε οποιαδήποτε μέρος της ελληνικής επικράτειας πλην της Δυτικής Θράκης, μπορούν να αποκτήσουν νομική προσωπικότητα ιδιωτικού δικαίου τηρώντας τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος.

21. Γ. ΚΑΛΑΝΤΖΗΣ, Το ελληνικό κράτος και οι μουσουλμάνοι της Δυτικής Θράκης 1903-1928 - Από την στρατηγική συμμαχία στην εγκατάλειψη, 2016, K. TSITSELIKIS, Old and New Islam in Greece-From Historical Minorities to Immigrant Newcomers, 2012, 227-258, ΑΛΚ. ΔΕΡΒΙΤΣΙΩΤΗΣ, Οι μουσουλμάνοι της Δυτικής Θράκης και το Δικαίωμα του Συνεταιρίζεσθαι του άρθρου 12 του Συντάγματος- Προβλήματα και προοπτικές – Με αφορμή την απόφαση 4/2005 της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου, 2007, Ι. ΚΤΙΣΤΑΚΙΣ, Ιερός νόμος του Ισλάμ και μουσουλμάνοι Έλληνες πολίτες, Θεσσαλονίκη 2006, Σ. ΣΟΛΤΑΡΙΔΗΣ, Η ιστορία των Μουφτειών της Δυτικής Θράκης, 1997.

22. Ο εκπρόσωπος της Αγγλικανικής Εκκλησίας Brashaw Malcolm, κατά τη συζήτηση στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής για το ν. 4301/2014, μεταξύ άλλων, δήλωσε: «…*Όσο αφορά την Αγγλικανική Εκκλησία δεν έκανε τις απαραίτητες ενέργειες για να γίνει σωματείο, αυτό δεν ήταν εφικτόν γιατί οι προηγούμενες νομοθεσίες δεν επέτρεπαν τον ρόλο και τις αρμοδιότητες του επισκόπου που υπάρχει στην Αγγλικανική Εκκλησία, οι οποίες είναι ένα πολύ*

σκεία, ο συνοδικός τρόπος διοίκησης της οποίας διαφέρει ουσιωδώς από μία συνέλευση μελών ενός σωματείου.

Από την άλλη, όσον αφορά τα ιδρυματικού χαρακτήρα νομικά πρόσωπα αρκετές θρησκευτικές κοινότητες δεν ήταν πρόθυμες να αιτηθούν την έκδοση προεδρικού διατάγματος από τις πολιτειακές αρχές και να αποκτήσουν νομική προσωπικότητα ως σύνολο περιουσίας αφιερωθείσας σε έναν θρησκευτικό σκοπό[23].

Αξίζει να αναφερθεί ότι οι εκπρόσωποι τόσο της επιστήμης όσο και των θρησκευτικών κοινοτήτων τόνιζαν την ανάγκη διαμόρφωσης ενός νέου *sui generis* νομικού μορφώματος, πρωτοβουλία που όχι μόνον θα συνέβαλε στον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων κράτους και θρησκευμάτων αλλ' ακόμη και θα αναδείκνυε την ιδιαίτερη ταυτότητα και θεσμική αυτονομία των θρησκευτικών οργανισμών[24].

Ο Ν. 4301/2014 αποτέλεσε μία απόπειρα του Έλληνα νομοθέτη να υπάρξει μία πιο ορθολογική και συστηματοποιημένη οργάνωση των μορφών της νομικής προσωπικότητας των θρησκευτικών οργανισμών της επικράτειας. Προς αυτό το σκοπό, λοιπόν, δημιουργήθηκαν δύο νέοι τύποι νομικών προσώπων, οι οποίοι θα σέβονταν την ιδιαιτερότητα της φύσεως και της αποστολής των θρησκευτικών οντοτήτων. Έτσι οι θρησκευτικές ομάδες δεν θα υποχρεώνονταν στην επιλογή ενός μη συμβατού προς το εσωτερικό κανονικό δίκαιο τύπου νομικής προσωπικότητας, αλλά θα είχαν τη δυνατότητα κτήσης δύο νέων μορφών νομικής προσωπικότητας θρησκευτικού χαρακτήρα που εξυπηρετεί αμιγώς τους σκοπούς τους και προσιδιάζει στην ιδιόμορφη φύση τους[25].

Επισημαίνεται ότι με το Ν. 4301/2014 ο νομοθέτης δεν ρύθμισε το ζήτημα της νομικής προσωπικότητας του συνόλου των θρησκευτικών κοινοτήτων στην επικράτεια, καθότι ρητώς εξαίρεσε του πεδίου εφαρμογής τα νομικά πρόσωπα της Ορθοδόξου Εκκλησίας, τις Ισραηλιτικές Κοινότητες αλλά και τους Μουσουλμάνους της Δυτικής Θράκης. Ως εκ τούτου φαίνεται ότι το νομοθέτημα αποσκοπούσε αφενός στην ρύθμιση της κτήσης νομικής προσωπικότητας από μικρότερες αριθμητικά θρησκευτικές κοινότητες, αφετέρου δε στην οριστική επίλυση του ζητήματος αμφισβήτησης της νομικής προσωπικότητας της Ρωμαιοκαθολικής Εκκλησίας στην Ελλάδα, η οποία είχε οδηγήσει και στην καταδίκη της χώρας από το ΕΔΔΑ[26].

σημαντικό κομμάτι της Αγγλικανικής ταυτότητας και για αυτό είμαι ευγνώμων για το καινούριο νομοσχέδιο, το οποίο επιτρέπει την καινούρια μορφή…». Επίσης, το έτος 2019, η Εκκλησία των Γνήσιων Ορθοδόξων Χριστιανών της Ελλάδος, η οποία εδρεύει στην Αθήνα επί της οδού Κάνιγγος αρ. 32, εξέδωσε ενημερωτικό δελτίο (υπάρχει διαθέσιμο και σε ηλεκτρονική μορφή στο διαδίκτυο), με τίτλο «Ο Νόμος 4301/2014 για την νομική μορφή των Θρησκευτικών Κοινοτήτων στην Ελλάδα». Στις σ. 2-3 αυτού αναφέρεται ότι σχετικά με την οργάνωση σε σωματείο (διατηρείται ο πολυτονικός τρόπος γραφής): «*...Ἐπὶ παραδείγματι, ἡ ἀνώτατη διοίκηση στὴν Ἐκκλησία εἶναι ἡ Σύνοδος καὶ αὐτὴ δὲν μπορεῖ νὰ προκύπτει ἀπὸ ἐκλογὲς μιᾶς Γενικῆς Συνελεύσεως. Η Ἱερὰ Σύνοδος, κατὰ τὴν παράδοσή μας, ἀκολουθεῖ τὸ καλούμενο αὐτοδιαιωνιζόμενο σύστημα. Αὐτὸ διαιωνιζόμενο σύστημα εἶναι, ὅταν τὰ μέλη ἑνὸς συλλογικοῦ ὀργάνου ἐκλέγουν τοὺς ἀντικαταστάτες τους. Ἔτσι καὶ οἱ Ἐπίσκοποι ἐν Συνόδῳ ἐκλέγουν οἱ ἴδιοι τοὺς ἑπομένους Ἐπισκόπους. Ὅμως, ὁ Ἀστικὸς Κώδικας δὲν ἀποδέχεται αὐτὸ τὸ σύστημα γιὰ τὰ Σωματεῖα, ἀλλὰ μόνον τὸ ἐκλογικὸ ἀπὸ τὴν Γενικὴ Συνέλευση. Ἀναγκασθήκαμε νὰ παρακάμψουμε τὸ πρόβλημα αὐτὸ στὴν περίπτωση τοῦ νομικοῦ προσώπου τῆς Ἐκκλησίας ΓΟΧ Ελλάδος μὲ καταστατικὲς ρυθμίσεις, δίνοντας τὸ προβάδισμα στοὺς Ἀρχιερεῖς, ὥστε νὰ ἐκλέγωνται στὸ Δ.Σ. καὶ ὁρίζοντας 20ετῆ θητεία τοῦ Δ.Σ...*». Από την άλλη όσο αφορά την δυνατότητα οργάνωσης σε αστική εταιρεία στις σελίδες 3-4 επισημαίνεται : «*Η Αστικὴ Ἑταιρεία μπορεῖ νὰ ἱδρυθεῖ καὶ ἀπὸ 2 ἄτομα μόνο. Μπορεῖ νὰ ἔχει ὅ,τι σύ στημα διοικήσεως θέλει καὶ ἀπὸ αὐτὴν τὴν ἄποψη εἶναι πιὸ εὐέλικτη, ἀλλὰ περιέχει στὴν φύση της τὸν οἰκονομικὸ σκοπό.... Πλὴν ὅμως τὸ κοινὸ ταμεῖο εἶναι τὸ μέσον καὶ ὄχι ὁ σκοπός. Ὁ κύριος σκοπὸς τῶν Ἐκκλησιαστικῶν Ὀργανισμῶν εἶναι Θρησκευτικὸς καὶ ὄχι Οἰκονομικός. Γι᾽ αὐτὸ ἔχουν ἐκφραστεῖ ἐνστάσεις γιὰ τὴν χρησιμοποίη ση τῆς νομικῆς Μορφῆς τῆς Ἀστικῆς Ἑταιρείας ἀπὸ ἐκκλησιαστικὲς δομὲς (Νικολακάκη, Γνωμοδότηση, «Νοτάριος» τ. 17). Δὲν εἶναι τυχαῖο, ὅτι ἀπὸ πέρυσι ἄρχισε νὰ ἐπιβάλλεται σὲ ὅλες τὶς Ἀστικὲς Ἑταιρεῖες τέλος ἐπιτηδεύματος, ἀκόμη καὶ ἂν ἀφοροῦν θρησκευτικὰ καθιδρύματα (ὅπως Μοναστήρια) μὲ μηδενικὸ εἰσόδημα.*».

23. Χαρακτηριστικό είναι το απόσπασμα που υπογράφει ο κατά τη στιγμή της έναρξης της διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης Κ. ΑΡΒΑΝΙΤΟΠΟΥΛΟΣ: «*Εισάγουμε σε δημόσια διαβούλευση το σχέδιο νόμου για την Οργάνωση της νομικής μορφής των θρησκευτικών κοινοτήτων στην Ελλάδα, με σκοπό να ρυθμιστεί με τον καλύτερο τρόπο και με ταυτόχρονη προστασία και σεβασμό του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας, το ευαίσθητο θέμα της οργάνωσης και της απόκτησης νομικής μορφής θρησκευτικών κοινοτήτων/ομάδων. Η ρύθμιση της οργάνωσης μιας θρησκευτικής κοινότητας με συγκεκριμένο νομικό τύπο, επιλύει σωρευμένα προβλήματα δεκαετιών.*».

24. Στη συζήτηση για τη δημιουργία ενός νέου τύπου νομικής προσωπικότητας η οποία θα βασίζεται στο θρησκευτικό χαρακτήρα της κοινότητας συμμετείχε και η Εκκλησία της Ελλάδος. Ειδικότερα το Νοέμβριο του 1987 συστάθηκε μία Επιτροπή μελέτης των σχέσεων Πολιτείας και Εκκλησίας, υπό την προεδρία του τότε επίτιμου Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, αείμνηστου ήδη Κων/νου Σταμάτη, με την ισάριθμη συμμετοχή μελών από την Εκκλησία και την Πολιτεία. Στο πλαίσιο των συνεδριάσεων ο τότε Μητροπολίτης Αλεξανδρουπόλεως (και μετέπειτα Θεσσαλονίκης) Άνθιμος (Ρούσσας) εισηγήθηκε σχετικώς όπως η Εκκλησία αποτελέσει ΝΠΔΔ ιδιάζουσας φύσεως (*sui generis*). Τελικώς, η Επιτροπή αποφάσισε, κατά πλειοψηφία, με ψήφους 6 έναντι 2, ότι η Εκκλησία της Ελλάδος, ως εκ της πνευματικής αποστολής της, δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα κοινό ΝΠΔΔ, αλλά να θεωρείται κατά τη διοίκηση των υποθέσεων, που έχει, κατά την ισχύουσα νομοθεσία, ως νομικό πρόσωπο ειδικού χαρακτήρα (εκκλησιαστικό νομικό πρόσωπο).

25. Αιτιολογική έκθεση Ν. 4301/2014, Γενικό μέρος, 2 επ.

26. ΕΔΔΑ *Καθολική Εκκλησία Παναγία Χανίων κατά Ελλάδας*, 16.12.1997.

Η ανωτέρω καταδίκη της Ελλάδας από το Δικαστηρίου του Στρασβούργου, οδήγησε τον Έλληνα νομοθέτη να προκρίνει ως λύση την ίδρυση νομικών προσώπων σωματειακού χαρακτήρα («*ενώσεις προσώπων*»). Η απόφαση αυτή του κοινού νομοθέτη στηρίζεται στη βούλησή του να αποφευχθεί μία διαδικασία χορήγησης άδειας από κάποια δημόσια διοικητική αρχή, όπως δηλαδή συμβαίνει με τα ιδρύματα όπου είναι αναγκαία η έκδοση προεδρικού (παλαιότερα βασιλικού) διατάγματος. Έτσι, παρόλο που τα ιδρυματικού χαρακτήρα νομικά πρόσωπα συμβαδίζουν περισσότερο με το δικαίωμα της θρησκευτικής αυτοδιοίκησης, εν τέλει στο Ν. 4301/2014 προβλέφθηκε η δυνατότητα σύστασης νομικών προσώπων σωματειακού χαρακτήρα[27].

Οι ανωτέρω κρίσεις του ΔΕΕ στην υπόθεση *Γερμανική Εκκλησία Αντβεντιστών Vs Austria* (C-372/21) θα πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν του Έλληνα νομοθέτη, καθότι μέχρι και σήμερα δεν έχουν προβλεφθεί ρητώς οι προϋποθέσεις κτήσης νομικής προσωπικότητας δημοσίου δικαίου από μία θρησκευτική κοινότητα, προκειμένου η τελευταία να απολαύσει προνόμια που επιφυλάσσονται για το θρησκευτικά ΝΠΔΔ[28].

Αναλυτικότερα, ο Έλληνας νομοθέτης έχει χαρακτηρίσει ως ΝΠΔΔ ορισμένες μόνο θρησκευτικές κοινότητες, προφανώς για ιστορικούς και κοινωνιολογικούς λόγους[29], χωρίς όμως αυτοί (οι λόγοι) να προσδιοριστούν σε κάποιο νομοθετικό κείμενο. Με άλλα λόγια μέχρι σήμερα δεν έχει προβλεφθεί ότι η νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου θα αποδίδεται σε όσες θρησκευτικές κοινότητες αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον ένα ποσοστό επί του συνολικού αριθμού των πολιτών βάσει της τελευταίας απογραφής, ή που αποδεδειγμένα θα έχουν ιδρυθεί και δραστηριοποιηθεί για ένα χρονικό διάστημα εντός της ελληνικής επικράτειας, ή ένας συνδυασμός των ανωτέρω δύο κριτηρίων, όπως συμβαίνει στο αυστριακό δίκαιο.

Η παράλειψη προσδιορισμού των κριτηρίων βάσει των οποίων μία θρησκευτική κοινότητα η οποία έχει ήδη αναγνωριστεί ως νομικό πρόσωπο σε άλλο κράτος της Ένωσης θα μπορούσε να αποκτήσει νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου, γεννά σημαντικά ερωτήματα σχετικά με το αν παραβιάζεται το ενωσιακό δίκαιο, ειδικά όταν οι θρησκευτικές κοινότητες παρέχουν και υπηρεσίες ένα

27. Στην αιτιολογική έκθεση του άρθ. 2 Ν. 4301/2014 αναφέρεται μεταξύ άλλων: «… *Για την απόκτηση της νομικής προσωπικότητας, προτιμάται, ως η πλέον ασφαλής και ανεξάρτητη της κρατικής εξουσίας λύση, η –κατόπιν δικαστικής απόφασης (και όχι κάποια διοικητικής άδειας)*…». Πρβλ Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Ετήσια Έκθεση 2014, Εθνικό Τυπογραφείο Αθήνα 2015, 397, όπου σημειώνεται: «…*Με τον εν λόγω νόμο το σύνολο της διαδικασίας πρόσληψης νομικής μορφής ανατίθεται στη δικαστική κρίση του αρμόδιου πρωτοδικείου. Η λύση αυτή προκρίθηκε ως η πλέον ενδεδειγμένη, καθότι η αμεροληψία και η λειτουργική ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας αποτελούν τις ασφαλιστικές δικλείδες για τη διαφάνεια της διαδικασίας και την προστασία του δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας*….».

28. Βλ. όλως ενδεικτικώς ΣτΕ 318/2022, όπου το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ελληνική Ευαγγελική Εκκλησία σύμφωνα με το άρθ. 15 Ν. 4301/2014 είναι θρησκευτικό ΝΠΙΔ κι ως εκ τούτου δεν απαλλάσσεται της καταβολής παραβόλου για την άσκηση αίτησης αναίρεσης, όπως τα θρησκευτικά ΝΠΔΔ, Πρβλ. Ν. 4093/2012, με τον οποίο ορίστηκε ότι οι εργαζόμενοι στο Δημόσιο και σε ΝΠΔΔ δε δικαιούνται 13ο και 14ο μισθό. Σήμερα οι θρησκευτικές κοινότητες που είναι οργανωμένες ως ΝΠΔΔ δεν είναι υποχρεωμένες να αποδίδουν 13ο και 14ο μισθό στους μισθωτούς που απασχολούν.

29. Δεν περνά απαρατήρητο ότι τη δεκαετία του 1920 ο Έλληνας νομοθέτης προχώρησε στην απόδοση νομικής προσωπικότητας δημοσίου δικαίου στις κοινότητες των ορθοδόξων χριστιανών και των εβραίων, ενώ ειδική μεταχείριση επεφύλαξε για τους μουσουλμάνους της Δυτικής Θράκης (το μοναδικό σημείο της επικράτειας στο οποίο είχαν παραμείνει μουσουλμανικοί πληθυσμοί μετά τη ανταλλαγή πληθυσμών και τη Συνθήκη της Λωζάννης). Υπενθυμίζεται ότι οι ανωτέρω τρεις θρησκευτικές κοινότητες διαδραμάτιζαν σημαντικό ρόλο στον τρόπο διοίκησης και λειτουργίας της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, η οποία οργανωνόταν βάσει του συστήματος των millet.

Τέταρτη Συνεδρία

Σύγχρονες εξελίξεις στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των κρατικών ενισχύσεων

Πράσινες δημόσιες συμβάσεις: Από το όραμα στην εφαρμογή

*Έλλη-Κυριακή Αναστοπούλου**

I. Εισαγωγή

Στην εποχή της κλιματικής αλλαγής και της ανάγκης για περιβαλλοντική προστασία και βιώσιμη ανάπτυξη, οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις (εφεξής «ΠΔΣ»), ήτοι συμβάσεις για προϊόντα, υπηρεσίες και έργα που έχουν μειωμένο περιβαλλοντικό αντίκτυπο καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους σε σύγκριση με άλλα προϊόντα, υπηρεσίες και έργα που επιτελούν την ίδια λειτουργία, μπορεί να λειτουργήσουν ως ένα σημαντικό εργαλείο μετάβασης στην πράσινη και κυκλική οικονομία.

Δεδομένου του μεγέθους των δημοσίων συμβάσεων (αντιπροσωπεύουν περίπου το 14% του συνολικού ΑΕΠ της ΕΕ), και συνεπώς της επιρροής που μπορούν να ασκήσουν στη διαμόρφωση των τάσεων στην παραγωγή και την κατανάλωση, δύνανται να αξιοποιηθούν ως ένα εργαλείο άσκησης πολιτικής για την αύξηση της ζήτησης πράσινων αγαθών, υπηρεσιών και έργων.

Ήδη από το 2004, και ιδίως μετά τη μεταρρύθμιση του 2014, οι Ευρωπαϊκές Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, και αντίστοιχα το εθνικό πλαίσιο, ενσωματώνει διατάξεις που, αν και προαιρετικές, ενθαρρύνουν τις αναθέτουσες αρχές να υιοθετούν περιβαλλοντικά κριτήρια στα διάφορα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης. Ειδικότερα, παρέχεται η δυνατότητα ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις τεχνικές προδιαγραφές, της συνεκτίμησης του κόστους κύκλου ζωής των προϊόντων ή υπηρεσιών, καθώς και της επιλογής οικονομικών φορέων που εφαρμόζουν πιστοποιημένα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης.

Πέραν, ωστόσο, του προαιρετικού αυτού πλαισίου, στο ειδικότερο επίπεδο της τομεακής νομοθεσίας, έχει διαμορφωθεί ένα πλέγμα υποχρεωτικών ρυθμίσεων, τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη κατά τη διαμόρφωση των όρων και των κριτηρίων ανάθεσης. Οι ρυθμίσεις αυτές απαντώνται, μεταξύ άλλων, στη νομοθεσία για τα πλαστικά μιας χρήσης[1], την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων[2], τα Κτίρια Σχεδόν Μηδενικής Κατανάλωσης Ενέργειας[3], καθώς και στην προώθηση "καθαρών" οχημάτων που λειτουργούν με ηλεκτρική ενέργεια ή άλλα εναλλακτικά καύσιμα[4].

Ο ενωσιακός νομοθέτης, αναγνωρίζοντας ότι η επίτευξη του στόχου της πράσινης μετάβασης προϋποθέτει την κινητοποίηση όλων των διαθέσιμων κανονιστικών εργαλείων σε κάθε τομέα δράσης, ενσωμάτωσε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και της δέσμης μέτρων "Fit for 55" προτάσεις που σηματοδοτούν τη μετάβαση από τη δυνητική στη δεσμευτική εφαρμογή πράσινων κριτηρίων σε συγκεκριμένους τομείς τα οποία πρέπει να λαμβάνουν υπ' όψιν οι αναθέτουσες αρχές κατά τη δημοπρασία έργων, προμηθείων και υπηρεσιών. Η εξέλιξη αυτή συνιστά κρίσιμο βήμα για τη μετεξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής δημοσίων συμβάσεων σε μοχλό επίτευξης των κλιματικών και βιώσιμων στόχων της Ένωσης.

Το παρόν κεφάλαιο θα επικεντρωθεί στην ανάλυση εργαλείων με τα οποία πρασινίζει μια δημόσια σύμβαση, ήτοι μέσω της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών κριτηρίων ως τεχνικών προδιαγραφών, κριτηρίων ανάθεσης και όρων εκτέλεσης της σύμβασης. Περαιτέρω, θα εξετάσει την οριζόντια και τομεακή προσέγγιση για την εφαρμογή πράσινων κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις, και τέλος θα φωτίσει τον ρόλο της τεχνητής νοημοσύνης ως επιταχυντή της εφαρμογής των ΠΔΣ.

II. Νομική βάση της προστασίας του περιβάλλοντος στην ενωσιακή έννομη τάξη - Υποχρεωτικές και προαιρετικές διατάξεις για την εφαρμογή πράσινων κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις

Η νομική βάση για την υιοθέτηση ΠΔΣ βρίσκεται στον θεμελιώδη κανόνα του ενωσιακού δικαίου, ήτοι τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής

* *Μεταδιδάκτωρ (Νομική ΕΚΠΑ), Δ.Ν. (Νομική ΕΚΠΑ), LLM (Cantab), ΠΜΣ (Νομική ΕΚΠΑ)*

1. Ν. 4736/2020 (ΦΕΚ Α' 200/20.10.2020), ο οποίος ενσωμάτωσε την Οδηγία (ΕΕ) 2019/904 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019, σχετικά με τη μείωση των επιπτώσεων ορισμένων πλαστικών προϊόντων στο περιβάλλον (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ).

2. Ν. 4342/2015 περί Ενεργειακής Απόδοσης (ΦΕΚ Α' 143/09.11.2015). Η πρώτη αναφορά της ελληνικής νομοθεσίας στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την προώθηση των Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων έγινε το 2010, και συγκεκριμένα στο άρθρο 18 του ν. 3855/2010 «Μέτρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά την τελική χρήση, ενεργειακές υπηρεσίες και άλλες διατάξεις» (Α΄ 95), το οποίο στη συνέχεια τροποποιήθηκε με τον 4342/2015 (ΦΕΚ Α 143/9.11.2015) - Άρθρο 24. Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις.

3. nearly-zero energy buildings – nZEB.

4. Ν. 4710/2020 για την προώθηση της ηλεκτροκίνησης (Μέρος Γ', ΦΕΚ Β/142 - 23.07.2020), με τον οποίο επιδιώκεται η εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία (ΕΕ) 2019/1161 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Ιουνίου 2019 σχετικά με την προώθηση καθαρών και ενεργειακώς αποδοτικών οχημάτων οδικών μεταφορών, ενώ παράλληλα τροποποίησε τα άρθρα 65 έως 71 του ν. 3982/2011 (ΦΕΚ Α' 174, εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2009/33/ΕΚ).

«ΣΛΕΕ»). Ειδικότερα, το άρθρο 11 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι οι απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να ενσωματώνονται στον σχεδιασμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, με σκοπό την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η αρχή αυτή αποκτά κανονιστική υπόσταση μέσω της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, η οποία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με τον νόμο 4412/2016. Η Οδηγία προβλέπει σειρά διατάξεων που παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να εντάσσουν περιβαλλοντικές παραμέτρους στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα, το άρθρο 18 παρ. 2 της Οδηγίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν τη συμμόρφωση των οικονομικών φορέων, κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, με τις περιβαλλοντικές υποχρεώσεις που απορρέουν από το δίκαιο της ΕΕ, ενώ δυνάμει του άρθρου 42 παρ. 3, οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα να καθορίζουν τεχνικές προδιαγραφές οι οποίες να ενσωματώνουν περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά. Παράλληλα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν τη χρήση συγκεκριμένων σημάτων στο πλαίσιο των τεχνικών προδιαγραφών, των κριτηρίων ανάθεσης ή των όρων εκτέλεσης της σύμβασης, προκειμένου να αποδεικνύεται η συμμόρφωση με συγκεκριμένα περιβαλλοντικά πρότυπα (άρθρο 43 παρ. 1), ενώ ταυτόχρονα, κατά το στάδιο της ποιοτικής επιλογής, μπορούν να ζητούν από τους υποψηφίους την πιστοποίηση συμμόρφωσης με ορισμένα συστήματα ή πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης (άρθρο 62 παρ. 2).

Οι ανωτέρω διατάξεις ενισχύονται από τη ρύθμιση του άρθρου 67 παρ. 2, το οποίο επιτρέπει τη χρήση της βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής ως κριτηρίου ανάθεσης, στη βάση προσέγγισης κόστους–αποτελεσματικότητας, όπως η κοστολόγηση κύκλου ζωής, που λαμβάνει υπόψη και περιβαλλοντικές παραμέτρους. Εξάλλου, το άρθρο 70 δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ειδικούς όρους εκτέλεσης των συμβάσεων που συνδέονται με περιβαλλοντικούς στόχους, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 71 παρ. 1, η υποχρέωση συμμόρφωσης με το άρθρο 18 παρ. 2 επεκτείνεται και στους υπεργολάβους.

Πέραν των ανωτέρω ρυθμίσεων, οι πλειονότητα των οποίων έχει προαιρετική φύση, η ειδικότερη τομεακή νομοθεσία περιλαμβάνει και ένα πλέγμα υποχρεωτικών κανόνων, που αναδύθηκαν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, τους οποίους οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη κατά τη διεξαγωγή των διαγωνισμών τους. Οι κανόνες αυτοί εντοπίζονται στον προσφάτως ψηφισθέντα Κανονισμό 2024/1781[5] ο οποίος θέτει υποχρεωτικά κριτήρια για τον οικολογικό σχεδιασμό βιώσιμων προϊόντων[6]· στην αναδιατυπωμένη Οδηγία (ΕΕ) 2023/1791 για την ενεργειακή απόδοση[7]· στην Οδηγία (ΕΕ) 2019/1161 για την προώθηση καθαρών και ενεργειακώς αποδοτικών οχημάτων οδικών μεταφορών[8] η οποία από τις 02.08.2021 και έπειτα, εφαρμόζεται *ratione materiae* μεταξύ άλλων στις προμήθειες οχημάτων που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές όταν προμηθεύονται οχήματα με βάση τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ· στην προσφάτως αναθεωρηθείσα Οδηγία 2024/1275/ΕΕ[9] με την οποία προωθείται η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων και η μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου από τα κτίρια εντός της ΕΕ· στον Κανονισμός Μπαταριών[10] ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 17.08.2023 και αντικατέστησε την Οδηγία[11] που ρύθμιζε το εν λόγω θέμα· και τέλος, στην πρόταση Κανονισμού για συσκευασίες και απορρίμματα συσκευασιών[12].

5. Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1781 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2024 για τη θέσπιση πλαισίου για τον καθορισμό απαιτήσεων οικολογικού σχεδιασμού όσον αφορά τα βιώσιμα προϊόντα, για την τροποποίηση της οδηγίας (ΕΕ) 2020/1828 και του κανονισμού (ΕΕ) 2023/1542 και για την κατάργηση της οδηγίας 2009/125/ΕΚ (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), PE/106/2023/REV/1, ΕΕ L, 2024/1781, 28.6.2024.

6. ecodesign requirements for sustainable products.

7. Οδηγία (ΕΕ) 2023/1791 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Σεπτεμβρίου 2023 για την ενεργειακή απόδοση και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2023/955 (αναδιατύπωση) (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), PE/15/2023/INIT, ΕΕ L 231 της 20.9.2023, σ. 1 έως 111.

8. Οδηγία (ΕΕ) 2019/1161 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για την τροποποίηση της οδηγίας 2009/33/ΕΚ σχετικά με την προώθηση καθαρών και ενεργειακώς αποδοτικών οχημάτων οδικών μεταφορών (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), PE/57/2019/REV/2, ΕΕ L 188 της 12.7.2019, σ. 116 έως 130.

9. Οδηγία (ΕΕ) 2024/1275 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 2024, για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων (αναδιατύπωση) (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), PE/102/2023/REV/1, ΕΕ L, 2024/1275, 8.5.2024.

10. Κανονισμός (ΕΕ) 2023/1542 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Ιουλίου 2023 σχετικά με τις μπαταρίες και τα απόβλητα μπαταριών, για την τροποποίηση της οδηγίας 2008/98/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1020 και την κατάργηση της οδηγίας 2006/66/ΕΚ, OJ L 191, 28.7.2023, p. 1–117. Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις μπαταρίες και τα απόβλητα μπαταριών, για την κατάργηση της οδηγίας 2006/66/ΕΚ και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1020, COM (2020) 798/3 (Proposed Batteries Regulation).

11. Οδηγία 2006/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6ης Σεπτεμβρίου 2006 σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών και με την κατάργηση της οδηγίας 91/157/ΕΟΚ, OJ L 266, 26.9.2006, σ. 1 έως 14.

12. Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1020 και της οδηγίας (ΕΕ)

III. Τα πράσινα κριτήρια στις δημόσιες συμβάσεις

Η υιοθέτηση πράσινων κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις συνιστά βασικό εργαλείο για την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών παραμέτρων στη δημόσια πολιτική προμηθειών. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένα, ώστε να διασφαλίζουν αντικειμενική αξιολόγηση των προσφερόμενων λύσεων και μετρήσιμους στόχους. Η ύπαρξη κοινών ευρωπαϊκών κριτηρίων για τις ΠΔΣ λειτουργεί προστατευτικά για την ενιαία αγορά, αποτρέποντας τη στρέβλωσή της και τη μείωση του ανταγωνισμού που θα προκαλούσε η εφαρμογή αποκλινόντων εθνικών προτύπων.

Τα πράσινα κριτήρια μπορούν να βασίζονται σε συνδυασμό περιβαλλοντικών επιδόσεων που αφορούν αγαθά, υπηρεσίες ή δημόσια έργα, και οι οποίες αποτυπώνονται ήδη σε υφιστάμενα ευρωπαϊκά εργαλεία πολιτικής, όπως κανονισμούς, οικολογικά σήματα ή πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα πράσινα κριτήρια διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Αφενός, τα στοιχειώδη κριτήρια, τα οποία επικεντρώνονται στις βασικές περιβαλλοντικές παραμέτρους και αποσκοπούν στη σταδιακή υιοθέτηση πρακτικών βιώσιμης ανάπτυξης. Για να χαρακτηριστεί μια σύμβαση ως «πράσινη», απαιτείται τουλάχιστον η συμμόρφωση με τα στοιχειώδη κριτήρια. Αφετέρου, τα αναλυτικά κριτήρια, τα οποία λαμβάνουν υπόψη περισσότερες διαστάσεις ή υψηλότερα επίπεδα περιβαλλοντικών επιδόσεων, επιδιώκοντας την πλήρη ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στις διαδικασίες ανάθεσης.

Ενδεικτικό παράδειγμα για να καταστούν σαφή τα ανωτέρω κριτήρια αποτελεί η κατηγορία «Τρόφιμα και υπηρεσίες τροφοδοσίας». Τα στοιχειώδη κριτήρια μπορεί να απαιτούν, για παράδειγμα, την προμήθεια βιολογικών προϊόντων (όπως φρούτα, λαχανικά, όσπρια, ρύζι ή ζυμαρικά) που καλύπτουν το 20–60% της μάζας ή το 30–70% της αξίας των συνολικών αγορών τροφίμων και ποτών. Τα δε αναλυτικά κριτήρια, σε πιο προχωρημένο επίπεδο, δύνανται να επεκτείνουν τον κατάλογο προϊόντων (π.χ. ψωμί, αρτοσκευάσματα, αυγά, γαλακτοκομικά) και να αυξάνουν τα ποσοτικά όρια, απαιτώντας ποσοστά άνω του 50% της μάζας ή του 60% της αξίας των αγορών να προέρχονται από βιολογικές πηγές.

Τα πράσινα κριτήρια λειτουργούν ως μηχανισμός μέτρησης των περιβαλλοντικών επιδόσεων των προσφορών και συνδέονται άμεσα με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του αντικειμένου της σύμβασης καθ' όλο τον κύκλο ζωής του. Οι επιπτώσεις αυτές μπορεί να περιλαμβάνουν κατανάλωση ενέργειας, χρήση και ρύπανση εδάφους και υδάτων, κατανάλωση νερού, εκπομπές αερίων ρύπων, απώλεια βιοποικιλότητας και εξάντληση φυσικών πόρων, παραγωγή και διαχείριση αποβλήτων.

Σε πρακτικό επίπεδο, οι βασικές πηγές αναφοράς για την ενσωμάτωση πράσινων κριτηρίων στις διακηρύξεις των δημοσίων συμβάσεων είναι δύο, αφενός τα Πράσινα Κριτήρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης για είκοσι (20) κατηγορίες αντικειμένων σύμβασης, και αφετέρου τα Πράσινα Κριτήρια του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για τις ΠΔΣ, που καλύπτουν δεκαπέντε (15) κατηγορίες αντικειμένων.

IV. Σχέδιο Δράσης της Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων 2021-2025

Η υιοθέτηση και εφαρμογή των πράσινων κριτηρίων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων δεν αποτελεί αποσπασματική πολιτική επιλογή, αλλά εντάσσεται σε ένα ευρύτερο στρατηγικό πλαίσιο μετασχηματισμού του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα. Το πλαίσιο αυτό εξειδικεύεται στο Σχέδιο Δράσης της Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων 2021–2025, το οποίο λειτουργεί ως οριζόντιος μηχανισμός συντονισμού και ενοποίησης όλων των σχετικών πρωτοβουλιών.

Μέσω του Σχεδίου Δράσης επιδιώκεται όχι μόνο η βελτίωση της αποδοτικότητας, της διαφάνειας και της ανθεκτικότητας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και η ενσωμάτωση ευρύτερων στρατηγικών στόχων – περιβαλλοντικών, κοινωνικών και αναπτυξιακών. Εντός αυτού του πλαισίου, η προώθηση των Πράσινων Δημοσίων Συμβάσεων αποτελεί κεντρικό άξονα πολιτικής, καθώς οι δημόσιες συμβάσεις αναγνωρίζονται πλέον ως μοχλός πράσινης ανάπτυξης, καινοτομίας και μετάβασης προς μια βιώσιμη, κυκλική και κλιματικά ουδέτερη οικονομία, σε πλήρη εναρμόνιση με την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία.

Το Σχέδιο Δράσης της Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων 2021–2025 (υπ' αρ. 58305/25-05-2021, ΦΕΚ Β' 2182) όπως τροποποιήθηκε με την Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ' αρ. 9331/2024 (ΦΕΚ Β' 862/06.02.2024), συνιστά τον κεντρικό επιχειρησιακό άξονα για τον εκσυγχρονισμό και τη βιώσιμη ανάπτυξη του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα. Το Σχέδιο οργανώνεται σε τέσσερις αλληλένδετους πυλώνες πολιτικής, οι οποίοι αποτυπώνουν τη στρατηγική κατεύθυνση του ελληνικού κράτους για τη βελτίωση του θεσμικού, ψηφιακού και περιβαλλοντικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων.

Πυλώνας Α – Θεσμικό Πλαίσιο Δημοσίων Συμβάσεων: Ο πρώτος πυλώνας εστιάζει στη συνεχή παρακολούθηση, απλοποίηση και αποτελεσματική εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων. Παράλληλα, αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας του συστήματος έναντι κρίσεων και στην προσαρμοστικότητά

2019/904 και την κατάργηση της οδηγίας 94/62/ΕΚ, COM(2022) 677 final 2022/0396 (COD).

του σε μεταβαλλόμενα οικονομικά και περιβαλλοντικά δεδομένα.

Πυλώνας Β – Ψηφιακός Μετασχηματισμός: Ο δεύτερος πυλώνας αφορά την πλήρη μετάβαση σε ψηφιακές δημόσιες συμβάσεις (end-to-end eProcurement). Προβλέπει την αξιολόγηση και ανασχεδίαση των πληροφοριακών συστημάτων, τη συγκέντρωση και αξιοποίηση δεδομένων, καθώς και την προώθηση συνεργειών μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, με στόχο την αποδοτικότητα, τη διαφάνεια και τη μείωση διοικητικού κόστους.

Πυλώνας Γ – Ευρύτεροι Στρατηγικοί Στόχοι: Ο τρίτος πυλώνας αναγνωρίζει τον ρόλο των δημοσίων συμβάσεων ως εργαλείου άσκησης δημόσιας πολιτικής. Επικεντρώνεται στην υλοποίηση βιώσιμων, κυκλικών και πράσινων συμβάσεων, στην προώθηση της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας, στον εκσυγχρονισμό των υποδομών, στην ενδυνάμωση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) και στη βελτιστοποίηση της χρήσης των δημόσιων πόρων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται και στις κοινωνικά υπεύθυνες συμβάσεις, οι οποίες συμβάλλουν στη δίκαιη ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Πυλώνας Δ – Διακυβέρνηση: Ο τέταρτος πυλώνας αφορά τη βελτίωση της διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, μέσω της ενίσχυσης της εποπτείας, της διαφάνειας, της παρακολούθησης της απόδοσης και της επαγγελματοποίησης των στελεχών. Αποσκοπεί στη διαμόρφωση ενός συστήματος δημοσίων συμβάσεων με αυξημένη λογοδοσία, αξιοπιστία και θεσμική συνοχή.

V. Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις (ΕΣΔ για τις ΠΔΣ)

Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τις Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις (2021–2023), το οποίο παρατάθηκε έως το 2024, αποτελεί εξειδίκευση του τρίτου πυλώνα της εθνικής στρατηγικής και αποσκοπεί στην προώθηση των ΠΔΣ σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης. Μέσω του σχεδίου, επιδιώκεται η συστηματική ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων σε κάθε στάδιο των διαδικασιών προμηθειών, με σκοπό τη μείωση του οικολογικού αποτυπώματος του δημόσιου τομέα και την ενίσχυση της κυκλικής οικονομίας.

Βασικοί στόχοι του ΕΣΔ για τις ΠΔΣ εστιάζουν στην (α) την καθιέρωση ενός ελάχιστου επιπέδου εφαρμογής πράσινων κριτηρίων σε όλες τις κατηγορίες συμβάσεων, (β) τη σταδιακή αύξηση του ποσοστού ΠΔΣ σε επιλεγμένους τομείς προτεραιότητας, (γ) την ενσωμάτωση της εκτίμησης του κόστους κύκλου ζωής ως μεθοδολογίας αξιολόγησης, (δ) την προβολή των περιβαλλοντικών και οικονομικών οφελών των ΠΔΣ, (ε) την ενεργό συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων φορέων (αναθετουσών αρχών, προμηθευτών, κοινωνικών εταίρων), (στ) και τη συνεχή παρακολούθηση, αξιολόγηση και επικαιροποίηση των επιτευγμάτων του Σχεδίου.

Για την υλοποίηση των στόχων του ΕΣΔ έχουν επιλεγεί δεκαπέντε (15) κατηγορίες προϊόντων, υπηρεσιών και δημοσίων έργων, εκ των οποίων ορισμένες χαρακτηρίζονται ως δεσμευτικής εφαρμογής[13], ενώ άλλες αποτελούν προαιρετικά[14] πεδία ενσωμάτωσης.

VI. Πώς «πρασινίζει» μια δημόσια σύμβαση – Εργαλεία και όρια στη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών

Η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί τον πυρήνα της πολιτικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη και επιτυγχάνεται μέσω μιας σειράς θεσμικών εργαλείων που προβλέπει το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο. Σύμφωνα με τον ν. 4412/2016, μια δημόσια σύμβαση μπορεί να καταστεί «πράσινη» με την ορθή αξιοποίηση πέντε βασικών μηχανισμών: (1) τεχνικών προδιαγραφών, (2) δυνητικών λόγων αποκλεισμού, (3) κριτηρίων ποιοτικής επιλογής, (4) κριτηρίων ανάθεσης και (5) όρων εκτέλεσης της σύμβασης.

1. Τεχνικές προδιαγραφές (ΤΠ)

Οι τεχνικές προδιαγραφές καθορίζουν το πλαίσιο εντός του οποίου αξιολογούνται οι προσφορές των οικονομικών φορέων. Ορίζουν τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά των προμηθειών, υπηρεσιών ή έργων και μπορούν να περιλαμβάνουν περιβαλλοντικά και κλιματικά χαρακτηριστικά. Σύμφωνα με το Παράρτημα VII του Προσαρτήματος Α΄ του ν. 4412/2016, οι ΤΠ περιγράφουν τα επίπεδα ποιότητας, περιβαλλοντικής επίδοσης, ασφάλειας, συσκευασίας, οδηγιών χρήσης, διαδικασιών παραγωγής ή μεθόδων που εφαρμόζονται σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου ζωής του αντικειμένου[15].

13. Κατηγορίες δεσμευτικής εφαρμογής: χαρτί φωτοαντιγραφής και γραφής, ηλεκτρονικοί υπολογιστές και οθόνες, εξοπλισμός απεικόνισης, εσωτερικός φωτισμός (λαμπτήρες LED), κλιματιστικά μηχανήματα, λιπαντικά, μεταφορικά μέσα, οδοφωτισμός και σηματοδότες κυκλοφορίας.

14. Λοιπές κατηγορίες: έπιπλα, προϊόντα κλωστοϋφαντουργίας, προϊόντα και υπηρεσίες συντήρησης εξωτερικών δημόσιων χώρων, υποδομές διαχείρισης λυμάτων, ηλεκτρικός και ηλεκτρονικός εξοπλισμός για τον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης, σχεδιασμός, κατασκευή και συντήρηση οδοποιίας, σχεδιασμός, κατασκευή και διαχείριση κτιρίων γραφείων.

15. Παραδείγματα εφαρμογής περιβαλλοντικών ΤΠ: (α) Εκτυπωτές: απαίτηση για ενεργειακή απόδοση (ENERGY STAR 3.0+), απαγόρευση επικίνδυνων ουσιών, σχεδιασμός για ανακύκλωση. (β) Φωτοτυπικό χαρτί: χρήση πιστοποιημένων προϊόντων (FSC Mix, PEFC), 100% ανακυκλωμένο χαρτί, χωρίς χλωρίνη ή οπτικούς λευκαντές. (γ) Ηλεκτρονικοί υπολογιστές / laptops: πιστοποίηση EPEAT Gold ή Blue Angel, υψηλή ενεργειακή απόδοση (ENERGY STAR 8.0+), ανακυκλωμένα υλικά, επεκτασιμότητα εξαρτημάτων.

Οι τεχνικές προδιαγραφές πρέπει να διασφαλίζουν την ίση πρόσβαση των οικονομικών φορέων και να μην δημιουργούν αδικαιολόγητα εμπόδια στον ανταγωνισμό. Κάθε αναφορά σε συγκεκριμένα προϊόντα ή πρότυπα πρέπει να συνοδεύεται από τον όρο «ή ισοδύναμο», ώστε να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας και της διαφάνειας. Ο έλεγχος συμμόρφωσης των προσφερόμενων λύσεων μπορεί να γίνεται μέσω οικολογικών σημάτων, εκθέσεων δοκιμών ή πιστοποιητικών τρίτων φορέων.

2. Δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού

Οι δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να περιορίσουν τον κύκλο των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε διαδικασίες ανάθεσης, ιδίως όταν έχουν παραβιαστεί κανόνες περιβαλλοντικού, κοινωνικού ή εργατικού δικαίου.

Σύμφωνα με το άρθρο 73 του ν. 4412/2016 (αντίστοιχο με το άρθρο 57 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προβλέπουν στη διακήρυξη ότι αποκλείεται οικονομικός φορέας, εφόσον αποδειχθεί, με κατάλληλα μέσα, ότι έχει αθετήσει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 18 παρ. 2, δηλαδή υποχρεώσεις που σχετίζονται με την περιβαλλοντική, κοινωνικοασφαλιστική και εργατική νομοθεσία, όπως αυτές προβλέπονται στο ενωσιακό ή εθνικό δίκαιο, σε συλλογικές συμβάσεις ή σε διεθνείς πράξεις.

Η διάταξη αυτή ενισχύει τη συμμόρφωση των οικονομικών φορέων με τις αρχές της βιωσιμότητας και της υπεύθυνης επιχειρηματικότητας, προσδίδοντας ουσιαστικό περιεχόμενο στο άρθρο 18 παρ. 2 της Οδηγίας, το οποίο αναγάγει την τήρηση των περιβαλλοντικών, κοινωνικών και εργατικών υποχρεώσεων σε θεμελιώδη αρχή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

Παράλληλα, το άρθρο 73 παρ. 7 παρέχει στους οικονομικούς φορείς τη δυνατότητα αυτοκάθαρσης ("self-cleaning"), δηλαδή να αποδείξουν ότι έχουν λάβει επαρκή διορθωτικά μέτρα ώστε να αποκαταστήσουν την αξιοπιστία τους, ακόμη και αν έχει διαπιστωθεί σχετική παράβαση. Εφόσον τα προσκομιζόμενα στοιχεία κριθούν ικανοποιητικά, ο οικονομικός φορέας δεν αποκλείεται από τη διαδικασία.

Στην πράξη, ο αποκλεισμός για λόγους παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας προϋποθέτει συνήθως την ύπαρξη τελεσίδικης απόφασης ή διοικητικής πράξης που αποδεικνύει τη συγκεκριμένη παράβαση, καθώς η απόδειξη μέσω άλλων μέσων είναι ιδιαιτέρως δυσχερής. Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως η απόφαση στην υπόθεση Tim SpA, διευρύνει περαιτέρω το πεδίο εφαρμογής των λόγων αποκλεισμού, αναγνωρίζοντας ότι οι υποχρεώσεις του άρθρου 18 παρ. 2 μπορούν να επεκταθούν και στους υπεργολάβους. Στην εν λόγω υπόθεση, το ΔΕΕ έκρινε ότι η αναθέτουσα αρχή δύναται –και υπό προϋποθέσεις υποχρεούται– να αποκλείσει οικονομικό φορέα, όταν η παράβαση αφορά υπεργολάβο που μνημονεύεται στην προσφορά του. Ωστόσο, το Δικαστήριο επισήμανε ότι ο αυτόματος αποκλεισμός χωρίς στάθμιση των πραγματικών περιστάσεων και χωρίς να παρέχεται στον φορέα η δυνατότητα να αποδείξει την αξιοπιστία του θα παραβίαζε την αρχή της αναλογικότητας. Συνεπώς, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να εξετάζει κατά περίπτωση τη σοβαρότητα της παράβασης, τα μέτρα συμμόρφωσης που έχουν ληφθεί και τη δυνατότητα αντικατάστασης του υπεργολάβου, πριν αποφασίσει τον αποκλεισμό.

3. Κριτήρια ποιοτικής επιλογής (άρθρο 75 ν. 4412/2016)

Για την ορθή ενσωμάτωση περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, είναι αναγκαία η κατανόηση του πλαισίου των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής που μπορεί να αξιοποιήσει η αναθέτουσα αρχή. Σύμφωνα με το άρθρο 75 του ν. 4412/2016, τα κριτήρια αυτά κατατάσσονται σε τρεις βασικούς άξονες: την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας, την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια και την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα.

Η καταλληλότητα για την άσκηση δραστηριότητας αποδεικνύεται με την εγγραφή του οικονομικού φορέα στα αρμόδια επαγγελματικά ή εμπορικά μητρώα του κράτους εγκατάστασης. Η οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια συνδέεται με τη δυνατότητα του οικονομικού φορέα να ανταποκριθεί οικονομικά στις απαιτήσεις της σύμβασης. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να θέτουν απαιτήσεις σχετικές με τον ετήσιο κύκλο εργασιών, την αναλογία ενεργητικού–παθητικού, την ύπαρξη ασφαλιστικής κάλυψης έναντι επαγγελματικών κινδύνων ή άλλα στοιχεία που αποδεικνύουν την οικονομική σταθερότητα του φορέα. Ο νόμος απαριθμεί ενδεικτικά τα αποδεικτικά μέσα, παρέχοντας ευρεία διακριτική ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές να καθορίζουν τα κατάλληλα τεκμήρια, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά πληρούν την αρχή της αναλογικότητας και ανταποκρίνονται στη φύση και το μέγεθος της εκάστοτε σύμβασης. Σύμφωνα και με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η διακριτική αυτή ευχέρεια επιτρέπει την επιλογή των αποδεικτικών μέσων που θεωρούνται κατάλληλα, υπό τον όρο ότι δεν επιβάλλονται δυσανάλογες ή υπερβολικές απαιτήσεις που περιορίζουν τον ανταγωνισμό.

Ως προς την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, ο οικονομικός φορέας πρέπει να αποδεικνύει ότι διαθέτει τους απαιτούμενους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους, καθώς και επαρκή εμπειρία, ώστε να εκτελέσει τη σύμβαση με το προσήκον επίπεδο ποιότητας. Η αναθέτουσα αρχή δύναται να ζητήσει τη συγκρότηση ομάδας έργου με συγκεκριμένα προσόντα ή έτη εμπειρίας, ανάλογα με το αντικείμενο της προμήθειας ή της υπηρεσίας. Σε αντίθεση με την οικονομική επάρκεια, η απόδειξη της τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας βασίζεται σε κλειστό

σύστημα αποδεικτικών μέσων που προβλέπει η Οδηγία 2014/24/ΕΕ, όπως π.χ. καταλόγους προηγούμενων συμβάσεων, περιγραφές τεχνικού εξοπλισμού, δηλώσεις προσωπικού ή πιστοποιητικά καλής εκτέλεσης.

Στο πλαίσιο των ΠΔΣ, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η περιβαλλοντική τεχνική ικανότητα των οικονομικών φορέων, η οποία αποτυπώνει τη δυνατότητά τους να εφαρμόζουν πρακτικές φιλικές προς το περιβάλλον. Η ικανότητα αυτή μπορεί να αφορά την τεχνική επάρκεια για τη μείωση αποβλήτων, τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας, τη χρήση οικολογικών υλικών ή την αποφυγή διαρροής ρύπων. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν αποδεικτικά που τεκμηριώνουν την εμπειρία του υποψηφίου σε ΠΔΣ, την απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού με περιβαλλοντικές γνώσεις, τη διαθεσιμότητα κατάλληλου εξοπλισμού ή εγκαταστάσεων, καθώς και την ύπαρξη συστήματος περιβαλλοντικής διαχείρισης (π.χ. ISO 14001 ή EMAS).

4. Κριτήρια ανάθεσης

Τα κριτήρια ανάθεσης ρυθμίζουν πώς θα αξιολογηθούν οι τεχνικές προσφορές των ήδη «επιλέξιμων» οικονομικών φορέων (σε διάκριση από τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, που ρυθμίζουν ποιοι γίνονται δεκτοί στο δεύτερο στάδιο). Ο νόμος αναγνωρίζει δύο βάσεις ανάθεσης: (α) αποκλειστικά την τιμή (μειοδοτικός διαγωνισμός) και (β) τη βέλτιστη σχέση ποιότητας–τιμής ή το κόστος (με χρήση κοστολόγησης κύκλου ζωής – ΚΚΖ). Στο πλαίσιο της δεύτερης βάσης, η αναθέτουσα αρχή δύναται να ενσωματώσει ποιοτικά, περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια, εφόσον συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης.

Η αναθέτουσα αρχή διαθέτει διακριτική ευχέρεια τόσο στην επιλογή των κριτηρίων όσο και στη στάθμισή τους. Η αξιολόγηση των κριτηρίων ανάθεσης και η εξέταση της καταλληλότητας είναι διακριτές λειτουργίες που μπορούν να διενεργηθούν και ταυτόχρονα, αλλά διέπονται από διαφορετικούς κανόνες: στοιχεία καθαρά επαγγελματικής/οικονομικής επάρκειας δεν πρέπει να «μεταμφιέζονται» ως κριτήρια ανάθεσης, ενώ η μοναδική νομοθετική εξαίρεση (άρθρο 86 παρ. 2 β) επιτρέπει να βαθμολογούνται η οργάνωση, τα προσόντα και η εμπειρία της ομάδας που θα εκτελέσει τη σύμβαση, όταν η ποιότητα του προσωπικού επηρεάζει ουσιωδώς την απόδοση (π.χ. μελέτες, συμβουλευτικές υπηρεσίες).

Τα κριτήρια ανάθεσης γενικώς αλλά και ειδικώς όταν αφορούν περιβαλλοντικές διαστάσεις, είναι νόμιμα υπό τις εξής σωρευτικώς συντρέχουσες προϋποθέσεις: (α) σύνδεση με το αντικείμενο της σύμβασης (σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου ζωής), (β) μη παροχή απεριόριστης ελευθερίας κρίσης, (γ) εξασφάλιση πραγματικού ανταγωνισμού και (δ) επαληθευσιμότητα (με σαφή δείκτες/αποδεικτικά). Πρέπει επίσης να μνημονεύονται ρητά στα έγγραφα και να συμμορφώνονται προς τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού δικαίου (ίση μεταχείριση, διαφάνεια, αναλογικότητα). Η απόφαση του ΔΕΕ επί της υπόθεσης Concordia Bus[16] επιβεβαιώνει ότι περιβαλλοντικά κριτήρια (π.χ. εκπομπές, θόρυβος) είναι θεμιτά εφόσον συνδέονται με το αντικείμενο και δεν οδηγούν σε διακριτική μεταχείριση. Μάλιστα, τα περιβαλλοντικά κριτήρια δεν χρειάζεται να ενσωματώνονται στην «υλική υπόσταση» του τελικού προϊόντος· μπορούν να αφορούν διαδικασίες παραγωγής, διάθεσης ή χρήσης κατά τον κύκλο ζωής. Αντιθέτως, η σύνδεση κριτηρίων ανάθεσης με γενική εταιρική πολιτική χωρίς ωστόσο ειδική σύνδεση με το αντικείμενο της συγκεκριμένης σύμβασης δεν νοείται ως νόμιμο κριτήριο ανάθεσης[17].

Ως εργαλείο αξιολόγησης, η ΚΚΖ επιτρέπει να προ-υπολογίζονται όλα τα σχετικά κόστη (αγορά–εγκατάσταση, ενέργεια/συντήρηση, τέλος ζωής, ενδεχομένως εξωτερικές περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις). Έτσι, μια προσφορά με υψηλότερη τιμή κτήσης μπορεί να αναδεικνύεται οικονομικότερη συνολικά, αν το λειτουργικό/περιβαλλοντικό της αποτύπωμα είναι χαμηλότερο σε βάθος χρόνου. Προϋποτίθεται σαφής μεθοδολογία, ρεαλιστικά δεδομένα και (όπου απαιτείται) κατάλληλη προεξόφληση.

Συμπερασματικά, στο πλαίσιο των ΠΔΣ, η στρατηγική χρήση των κριτηρίων ανάθεσης μπορεί να λειτουργήσει ως καταλύτης για την επίτευξη ουσιαστικής περιβαλλοντικής απόδοσης. Η επιλογή της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας–τιμής ή μέσω της ΚΚΖ αναδεικνύεται ως το καταλληλότερο εργαλείο, καθώς αποφεύγει τη βραχυπρόθεσμη προσήλωση στο χαμηλότερο κόστος και επιτρέπει την αξιολόγηση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας. Οι τεχνικές προδιαγραφές μπορούν να καθορίζουν ελάχιστα επίπεδα περιβαλλοντικής επίδοσης, ενώ τα κριτήρια ανάθεσης να επιβραβεύουν τις προσφορές που υπερβαίνουν τα ελάχιστα αυτά κατώφλια, ενισχύοντας την καινοτομία, τη μείωση των εκπομπών και τη βελτίωση της ανθεκτικότητας των προϊόντων ή υπηρεσιών.

Εξίσου σημαντικό είναι τα κριτήρια να είναι μετρήσιμα και επαληθεύσιμα, ώστε να εξασφαλίζεται η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια στη διαδικασία αξιολόγησης· πρότυπα, οικολογικές ετικέτες, πιστοποιήσεις ή ισοδύναμα αποδεικτικά μέσα συμβάλλουν αποφασιστικά σε αυτό. Η στάθμιση των επιμέρους κριτηρίων πρέπει να γίνεται με σαφή και διαφανή τρόπο, είτε μέσω ποσοστι-

16. ΔΕΕ C-513/99, *Concordia Bus Finland*, 17.09.2002, ECLI:EU:C:2002:495, ΔΕΕ C-448/01 *EVN και Wienstrom*, 04.12.2003, ECLI:EU:C:2003:651, ΔΕΕ C-368/10 *Commission v Kingdom of the Netherlands*, 10.05.2012, ECLI:EU:C:2012:284.

17. Προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στο σημείο 97.

αίας βαρύτητας είτε με παράθεση κατά σειρά σπουδαιότητας, ώστε να εξασφαλίζεται προβλεψιμότητα και ίση μεταχείριση των προσφερόντων. Παράλληλα, πρέπει να αποφεύγεται η μεταφορά κριτηρίων που αφορούν την τεχνική ή οικονομική ικανότητα των υποψηφίων στο στάδιο της ανάθεσης, εκτός από τη στενή εξαίρεση του άρθρου 86 παρ. 2 β΄, όπου η ποιότητα του προσωπικού επηρεάζει ουσιωδώς την εκτέλεση της σύμβασης.

Μέσω αυτής της ολιστικής προσέγγισης, τα κριτήρια ανάθεσης παύουν να αποτελούν απλό μηχανισμό βαθμολόγησης και μετατρέπονται σε ουσιαστικό μοχλό πράσινης αξίας, προωθώντας ένα μοντέλο δημοσίων συμβάσεων που εναρμονίζεται με τις αρχές της διαφάνειας, της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης, ενώ παράλληλα υπηρετεί τους στρατηγικούς στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης.

5. Όροι εκτέλεσης της σύμβασης

Το άρθρο 130 του ν. 4412/2016 καθιερώνει τη γενική υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να επιβάλλουν στον ανάδοχο όρους που διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με το περιβαλλοντικό, εργατικό και κοινωνικοασφαλιστικό δίκαιο κατά το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης. Παράλληλα, η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου παρέχει τη δυνατότητα καθορισμού ειδικών περιβαλλοντικών ρητρών. Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων ρητρών περιλαμβάνουν: (α) αποτελεσματική χρήση πόρων (ενέργειας και νερού) στα εργοτάξια, (β) παράδοση αγαθών εκτός ωρών αιχμής για μείωση εκπομπών CO_2, (γ) υποχρέωση του προμηθευτή να ανακυκλώνει ή να επαναχρησιμοποιεί συσκευασίες, (δ) χρήση φιλικών προς το περιβάλλον μεταφορών, (ε) εφαρμογή μέτρων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης του προσωπικού. Ωστόσο, οι όροι εκτέλεσης δεν μπορούν να εισάγουν εκ των υστέρων νέες περιβαλλοντικές απαιτήσεις που δεν προβλέπονταν στα έγγραφα του διαγωνισμού, καθώς αυτό θα συνιστούσε μη επιτρεπτή τροποποίηση της σύμβασης.

6. Όρια στη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών

Αν και οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν σημαντικό περιθώριο εκτίμησης για τη διαμόρφωση περιβαλλοντικών απαιτήσεων, η διακριτική αυτή ευχέρεια δεν είναι απεριόριστη. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ[18], οι περιβαλλοντικοί όροι, προδιαγραφές και κριτήρια πρέπει α) να εξασφαλίζουν αποτελεσματικό ανταγωνισμό, β) να προβλέπονται ρητώς στα έγγραφα της διακήρυξης, ώστε να τηρούνται οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, γ) να συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση και τον σκοπό της σύμβασης, και δ) να συνδέονται άμεσα με το αντικείμενο της σύμβασης.

18. Βλ. ανωτέρω υπόθεση ΔΕΕ C-513/99.

VII. *De lege ferenda* – Τομεακή ή οριζόντια προσέγγιση στην υποχρεωτικότητα των πράσινων κριτηρίων

Η μετάβαση προς ένα κανονιστικό και λειτουργικό περιβάλλον φιλικό προς τις ΠΔΣ προϋποθέτει θεσμικές και τεχνικές μεταρρυθμίσεις. Σε νομικό επίπεδο, το βασικό ερώτημα αφορά τον τρόπο καθιέρωσης της υποχρεωτικότητας των πράσινων κριτηρίων, καθώς και το εύρος στο οποίο αυτή μπορεί να εφαρμοστεί, χωρίς να παραβιάζονται οι αρχές του ανταγωνισμού, της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης.

Δύο είναι οι δυνατές νομοθετικές προσεγγίσεις[19]. Αφενός, η οριζόντια, που θα καθιστούσε υποχρεωτική την εφαρμογή πράσινων κριτηρίων σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις μέσω τροποποίησης της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, και αφετέρου η τομεακή, που θα εστίαζε στην ενίσχυση της σχετικής ειδικής νομοθεσίας ανά κλάδο. Παρά το θεωρητικό ενδιαφέρον της πρώτης, η τομεακή προσέγγιση προβάλλει ως περισσότερο ρεαλιστική και αποτελεσματική[20]. Η οριζόντια υποχρεωτικότητα θα παρείχε σαφήνεια και ενιαία εφαρμογή, θα ενίσχυε τη νομική βεβαιότητα και θα περιόριζε τη ρυθμιστική πολυπλοκότητα. Ωστόσο, η ίδια της η καθολικότητα την καθιστά δύσκαμπτη, καθώς αγνοεί τις ιδιαιτερότητες και τον βαθμό ωριμότητας κάθε τομέα. Η υποχρεωτική εφαρμογή ενιαίων πράσινων κριτηρίων σε όλους τους κλάδους ενέχει τον κίνδυνο υπερβολικού διοικητικού βάρους για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, ειδικά σε τομείς όπου η σχετική τεχνογνωσία ή τα τεχνικά πρότυπα δεν έχουν ακόμη αναπτυχθεί. Επιπλέον, το άρθρο 18 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, στο οποίο θα μπορούσε να στηριχθεί μια τέτοια ρύθμιση, στερείται σαφούς δεσμευτικού χαρακτήρα και δεν προβλέπει συγκεκριμένες κυρώσεις, γεγονός που περιορίζει την κανονιστική του αποτελεσματικότητα.

Αντιθέτως, η τομεακή προσέγγιση επιτρέπει στοχευμένη και προοδευτική εφαρμογή των πράσινων κριτηρίων σε τομείς υψηλού περιβαλλοντικού αποτυπώματος — όπως οι κατασκευές, οι μεταφορές και η ενέργεια — προσαρμόζοντας τα μέτρα στις ανάγκες και τις τεχνικές δυνατότητες κάθε δραστηριότητας. Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται μεγαλύτερη ευελιξία, σταδιακή υιοθέτηση και μετρήσιμη πρόοδος, ενώ η εφαρμογή παραμένει

19. M. ANDHOV et al., Sustainability through Public Procurement: The Way Forward – Reform Proposals (SMART Project Report 2020) σ. 43, 47, διαθέσιμο σε: https://www.idos-research.de/uploads/media/Sustainability_through_public_procurement_the_way_forward_Reform_Proposals.pdf.

20. K. POUIKLI, Towards Mandatory Green Public Procurement (GPP) Requirements under the EU Green Deal: Reconsidering the Role of Public Procurement as an Environmental Policy Tool, ERA Forum, Volume 21, (2021) σ. 699-721.

συμβατή με την αρχή της αναλογικότητας και αφήνει στις αναθέτουσες αρχές τον απαραίτητο χώρο εκτίμησης.

Αναμφίβολα, η τομεακή προσέγγιση ενέχει προκλήσεις, όπως ο κίνδυνος κατακερματισμού και διαφοροποιήσεων μεταξύ κρατών μελών. Ωστόσο, τα πλεονεκτήματά της υπερτερούν, καθώς εμφανίζεται ως η πλέον αποτελεσματική και εφαρμόσιμη. Ενώ, η οριζόντια ρύθμιση θα απαιτούσε προηγουμένως την πλήρη ωρίμανση τεχνικών προτύπων και κοινών ορισμών για το «τι συνιστά πράσινο», η τομεακή προσέγγιση επιτρέπει σταδιακή εδραίωση κανόνων, με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε κλάδου και τις περιβαλλοντικές του προτεραιότητες. Εν τέλει, η αναμόρφωση του πλαισίου των ΠΔΣ πρέπει να στηριχθεί σε διττό μοντέλο, ήτοι μια τομεακή υποχρεωτικότητα ενισχυμένη από οριζόντιες κατευθυντήριες αρχές σε επίπεδο ΕΕ.

VIII. Η υπόσχεση της τεχνητής νοημοσύνης στις πράσινες δημόσιες συμβάσεις

Παρά το γεγονός ότι το ισχύον ενωσιακό και εθνικό δίκαιο παρέχει ήδη τα αναγκαία εργαλεία για την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις, η πρακτική εφαρμογή των ΠΔΣ παραμένει ένα πολύπλοκο εγχείρημα. Ο προσδιορισμός του κόστους κύκλου ζωής, η αξιοπιστία των δεδομένων, η αντικειμενική μέτρηση του περιβαλλοντικού αποτυπώματος και η συνεπής αξιολόγηση των προσφορών συνιστούν ακόμη ζητήματα μεθοδολογικής και θεσμικής ωρίμανσης.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Τεχνητή Νοημοσύνη (AI) αναδύεται ως σημαντικός καταλύτης για την αποτελεσματική εφαρμογή των ΠΔΣ. Μέσω της ανάλυσης μεγάλου όγκου δεδομένων, η AI μπορεί να υποστηρίξει τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων, εντοπίζοντας τα στάδια του κύκλου ζωής ενός προϊόντος ή έργου όπου εντοπίζεται το μεγαλύτερο περιβαλλοντικό αποτύπωμα και διευκολύνοντας έτσι τον στοχευμένο σχεδιασμό πράσινων κριτηρίων. Παράλληλα, μπορεί να συνδράμει τις επιχειρήσεις στην προσαρμογή σε βιώσιμες πρακτικές, καθιστώντας τες πιο ανταγωνιστικές σε ένα αναδυόμενο «πράσινο» περιβάλλον δημοσίων προμηθειών. Επιπλέον, τα συστήματα τεχνητής νοημοσύνης δύνανται να λειτουργήσουν ως εργαλεία κανονιστικής υποστήριξης, διευκολύνοντας την παρακολούθηση και εφαρμογή του πολυεπίπεδου πλαισίου που διέπει τις ΠΔΣ σε ενωσιακό επίπεδο.

Ωστόσο, η αξιοποίηση της AI προϋποθέτει ισορροπία. Η χρήση της δεν πρέπει να θίγει τον ανταγωνισμό ούτε να δημιουργεί ανισότητες μεταξύ οικονομικών φορέων με άνιση πρόσβαση σε τεχνολογικούς πόρους. Εξίσου κρίσιμη είναι η διασφάλιση πρόσβασης σε αξιόπιστα δεδομένα, χωρίς τα οποία οι αλγόριθμοι κινδυνεύουν να παράγουν ανακριβή ή προκατειλημμένα αποτελέσματα. Η Τεχνητή Νοημοσύνη μπορεί να επιταχύνει τη μετάβαση προς τις ΠΔΣ, αλλά δεν μπορεί ακόμη να λειτουργήσει ως «Deus ex Machina» που θα λύσει αυτομάτως τα δομικά ζητήματα του συστήματος.

Ο δρόμος, λοιπόν, προς την πλήρη ενσωμάτωση της AI στις δημόσιες συμβάσεις είναι ακόμη μακρύς· ωστόσο, τα πρώτα βήματα δείχνουν ότι η ψηφιακή τεχνολογία και η πράσινη πολιτική μπορούν να συμπορευτούν, δημιουργώντας ένα νέο υπόδειγμα για τη διοίκηση του μέλλοντος. Και αν μη τι άλλο, το γεγονός ότι πλέον ακόμη και τα συστήματα Τεχνητής Νοημοσύνης κατανοούν —ή έστω προσπαθούν να κατανοήσουν— την ελληνική πραγματικότητα, ίσως αποτελεί το πιο αισιόδοξο σημάδι ότι η μετάβαση αυτή έχει ήδη ξεκινήσει.

IX. Σύνοψη – Καταληκτικές παρατηρήσεις

Η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της ευρωπαϊκής και εθνικής στρατηγικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Αν και το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο – τόσο το ενωσιακό όσο και το εθνικό – παρέχει ήδη τις απαραίτητες βάσεις για την εφαρμογή ΠΔΣ, η πρακτική τους υλοποίηση εξακολουθεί να συναντά σημαντικές προκλήσεις. Οι δυσχέρειες εντοπίζονται κυρίως στη διαμόρφωση σαφών, επαληθεύσιμων και αναλογικών πράσινων κριτηρίων, καθώς και στην ικανότητα των αναθετουσών αρχών να αξιολογούν τεκμηριωμένα τον περιβαλλοντικό και οικονομικό τους αντίκτυπο.

Η νομοθεσία, ιδίως ο ν. 4412/2016 και η Οδηγία 2014/24/ΕΕ, παρέχει στις αναθέτουσες αρχές ένα ευρύ φάσμα εργαλείων για να ενσωματώνουν περιβαλλοντικές παραμέτρους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης — από τους λόγους αποκλεισμού και τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, έως τα κριτήρια ανάθεσης και την εκτέλεση της σύμβασης. Οι διατάξεις αυτές, εφόσον αξιοποιηθούν συνεκτικά, επιτρέπουν τη μετάβαση από μια «τυπική» σε μια «πράσινη» δημόσια σύμβαση, όπου η ποιότητα, η καινοτομία και η βιωσιμότητα αποκτούν συγκρίσιμη βαρύτητα με το κόστος.

Η εφαρμογή κριτηρίων ανάθεσης που στηρίζονται στη βέλτιστη σχέση ποιότητας–τιμής και στο ΚΚΖ αποτελεί το καίριο βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση. Η προσέγγιση αυτή επιτρέπει τη συνεκτίμηση όχι μόνο της τιμής αγοράς, αλλά και του συνολικού περιβαλλοντικού κόστους που συνεπάγεται η παραγωγή, χρήση και απόρριψη ενός προϊόντος ή έργου. Η θέσπιση σαφών, μετρήσιμων και επαληθεύσιμων πράσινων δεικτών, σε συνδυασμό με διαφανή στάθμιση των κριτηρίων, ενισχύει την ασφάλεια δικαίου και διασφαλίζει την τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας.

Σε επίπεδο πολιτικής σχεδίασης, προκρίνεται η τομεακή προσέγγιση ως το καταλληλότερο μοντέλο για την προοδευτική καθιέρωση υποχρεωτικών πράσινων κριτηρίων. Η

στοχευμένη ρύθμιση σε τομείς υψηλού περιβαλλοντικού αποτυπώματος (όπως ενέργεια, μεταφορές, κατασκευές) επιτρέπει την προσαρμογή των μέτρων στις τεχνικές ιδιαιτερότητες κάθε κλάδου, επιτυγχάνοντας ρεαλιστική και μετρήσιμη πρόοδο. Η οριζόντια επιβολή υποχρεωτικότητας, αν και εξασφαλίζει ενότητα κανόνων, θα προκαλούσε υπέρμετρο διοικητικό βάρος και πιθανές στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.

Τέλος, η τεχνητή νοημοσύνη προδιαγράφεται ως ο νέος μοχλός που μπορεί να μεταμορφώσει την εφαρμογή των ΠΔΣ.

Συνολικά, η μετάβαση προς τις ΠΔΣ δεν απαιτεί απλώς νέους κανόνες, αλλά αλλαγή νοοτροπίας. Από την αντίληψη της δημόσιας σύμβασης ως μηχανισμού κόστους, προς μια νέα θεώρηση όπου η δημόσια δαπάνη γίνεται μοχλός περιβαλλοντικής, κοινωνικής και οικονομικής βιωσιμότητας. Η αποτελεσματική αξιοποίηση του νομικού πλαισίου, η προοδευτική θεσμοθέτηση πράσινων κριτηρίων ανά τομέα και η καινοτόμος χρήση της τεχνητής νοημοσύνης συνθέτουν το τρίπτυχο πάνω στο οποίο μπορεί να οικοδομηθεί μια νέα, πράσινη δημόσια οικονομία.

Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας: Νομικό και πολιτικό πλαίσιο για την επιτάχυνση της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης της Ευρώπης - Μια ανάλυση του ενωσιακού και εθνικού πλαισίου, της σχέσης με τις κρατικές ενισχύσεις και των προοπτικών για την Ελλάδα

*Κατερίνα Νικολαΐδου**

Περίληψη

Οι Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας (εφεξής: ΔΣΚ) συνιστούν ένα από τα πιο σύγχρονα και στρατηγικά εργαλεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επίτευξη της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης. Η διττή φύση τους -ως μηχανισμός κάλυψης δημοσίων αναγκών και ως καταλύτης τεχνολογικής ανάπτυξης- καθιστά τις ΔΣΚ θεμέλιο της νέας αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ.

Η παρούσα μελέτη αναλύει το νομικό και θεσμικό πλαίσιο, εξετάζει το πολιτικό περιβάλλον, παρουσιάζει τη διασύνδεση των ΔΣΚ με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων και αναδεικνύει τις προοπτικές εφαρμογής στην Ελλάδα.

I. Εισαγωγή

Οι Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας (Innovation Procurement) έχουν καταστεί κεντρικό εργαλείο πολιτικής για τη μετάβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ένα πιο πράσινο, ψηφιακό και ανθεκτικό οικονομικό μοντέλο.

Καθώς οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν περίπου 14% του ΑΕΠ της ΕΕ, η αγοραστική δύναμη του δημόσιου τομέα μπορεί να λειτουργήσει στρατηγικά, επιταχύνοντας την ανάπτυξη καινοτόμων λύσεων και ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων[1].

Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (European Green Deal) και η Ψηφιακή Δεκαετία (Digital Decade 2030) αποτελούν τους δύο βασικούς πυλώνες που πλαισιώνουν τη χρήση των ΔΣΚ. Οι δημόσιες αρχές, λειτουργώντας ως "early adopters" νέων τεχνολογιών, συμβάλλουν καθοριστικά στη διάχυση της καινοτομίας και στη μείωση του ρίσκου εμπορικής αποτυχίας για τις επιχειρήσεις[2].

II. Θεσμικό και νομικό πλαίσιο

Το θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ θεμελιώνεται στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, που επιτρέπουν τη στρατηγική ενσωμάτωση της καινοτομίας. Το άρθρο 31 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ επιτρέπει τη χρήση καινοτόμων διαδικασιών(συμπράξεις καινοτομίας) όταν δεν υπάρχουν έτοιμες λύσεις στην αγορά[3].

Το άρθρο 67 της ίδιας Οδηγίας προβλέπει ότι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά (MEAT-Most Economically Advantageous Tender) μπορεί να βασίζεται σε παράγοντες πέραν της τιμής, όπως το κόστος κύκλου ζωής, η περιβαλλοντική απόδοση και τα κοινωνικά οφέλη[4].

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναπτύξει εργαλεία υποστήριξης όπως το EAFIP Toolkit, το Horizon Europe, και το Digital Europe Programme, τα οποία ενθαρρύνουν την εφαρμογή των PCP (Pre-Commercial Procurement-Προ-εμπορικές Συμβάσεις Καινοτομίας) και PPI (Public Procurement of Innovation- Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας)[5].

Οι μηχανισμοί αυτοί διευκολύνουν τις δημόσιες αρχές στην προετοιμασία προκηρύξεων, την αξιολόγηση καινοτόμων λύσεων και την ορθή διαχείριση των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Σε εθνικό επίπεδο, τα κράτη μέλη έχουν ενσωματώσει τις Οδηγίες στο εθνικό δίκαιο με διαφορετικούς βαθμούς εξειδίκευσης και υιοθέτησης πρακτικών ΔΣΚ.

III. Πολιτικό πλαίσιο της ΕΕ και διεθνείς τάσεις

Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα Καινοτομίας (European Innovation Agenda, 2022) τοποθετεί τις ΔΣΚ στο επίκεντρο της βιομηχανικής στρατηγικής της ΕΕ. Η Ένωση επιδιώκει να μετασχηματίσει τη δημόσια αγορά σε εργαλείο πολιτικής

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ*

1. European Court of Auditors (2023), *Special report 28/2023: Public procurement in the EU*. Luxembourg: European Court of Auditors. Available at: https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-28.
2. European Commission, European Green Deal, COM(2019) 640 final.
3. Βλ. άρθρο 31 παρ. 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.
4. Βλ. άρθρο 67 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, EAFIP, Guidance for Public Procurement of Innovation in Europe, 2023.
5. European Commission (n.d.) *EAFIP Toolkit: European Assistance for Innovation Procurement*. Available at: https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/en/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/eafip/eafip-toolkit.

καινοτομίας, ικανό να διαμορφώνει τη ζήτηση για τεχνολογίες καθαρής ενέργειας, ψηφιακές υποδομές και έξυπνες λύσεις βιωσιμότητας.

Τα ευρωπαϊκά προγράμματα Horizon Europe, Digital Europe και άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία έχουν ειδικές γραμμές στήριξης για την ανάπτυξη λύσεων που μπορούν να προωθηθούν μέσω ΔΣΚ[6].

Ο ΟΟΣΑ (OECD) αναγνωρίζει ότι οι ΔΣΚ λειτουργούν ως καταλύτης για τη μετάβαση σε «καινοτόμες δημόσιες διοικήσεις»[7]. Σύμφωνα με τις OECD Guidelines for Public Procurement of Innovation (2021), η ενσωμάτωση καινοτομίας στις δημόσιες συμβάσεις δεν συνιστά πολυτέλεια, αλλά επένδυση στην αποδοτικότητα και την ανθεκτικότητα του δημόσιου τομέα.

Παράλληλα, το Green Deal Industrial Plan (2023), σε συνδυασμό με τη Net-Zero Industry Act, θέτουν τις ΔΣΚ ως βασικό μοχλό για την ανάπτυξη τεχνολογιών μηδενικών εκπομπών (net-zero technologies), την παραγωγή καθαρής ενέργειας και την ενίσχυση της ευρωπαϊκής βιομηχανικής κυριαρχίας.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χώρες όπως η Φινλανδία και η Ολλανδία έχουν ενσωματώσει τις ΔΣΚ στις εθνικές τους στρατηγικές καινοτομίας. Ειδικότερα, η Ολλανδία εφαρμόζει "Innovation Partnership Contracts", συνδυάζοντας κριτήρια ποιότητας, βιωσιμότητας και κοινωνικού αντικτύπου[8].

IV. Εννοιολογική προσέγγιση: PCP και PPI

Οι ΔΣΚ υλοποιούνται μέσω δύο διακριτών αλλά αλληλένδετων μηχανισμών:

α) Pre-Commercial Procurement (PCP- Προ-εμπορικές Συμβάσεις) – αφορά δραστηριότητες Έρευνας & Ανάπτυξης (R&D) χωρίς άμεση εμπορική εκμετάλλευση από το δημόσιο. Περιλαμβάνει φάσεις ανταγωνιστικής ανάπτυξης πρωτοτύπων, δοκιμών και πιλοτικής εφαρμογής.

β) Public Procurement of Innovation (PPI- Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας) – αφορά την προμήθεια καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών που βρίσκονται ήδη σε αρχικό στάδιο εμπορικής διάθεσης[9]. Οι PPI στοχεύουν στην αγορά λύσεων που έχουν ήδη φτάσει σε αρχικό στάδιο εμπορικής ανάπτυξης, με σκοπό την ευρύτερη διάχυσή τους στην αγορά.

Ο συνδυασμός PCP και PPI συμβάλλει στην αντιμετώπιση του λεγόμενου innovation gap, δηλαδή του χάσματος μεταξύ έρευνας και αγοράς. Επιτρέπει στις δημόσιες αρχές να λειτουργήσουν ως πελάτες-πρωτοπόροι (lead customers), προσφέροντας στους προμηθευτές την ευκαιρία να ωριμάσουν τις τεχνολογίες τους με μειωμένο ρίσκο.

Ενδεικτικά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει χρηματοδοτήσει έργα PCP σε τομείς όπως η τεχνητή νοημοσύνη για δημόσιες υπηρεσίες, η κυβερνοασφάλεια και η ενεργειακή αποδοτικότητα δημοσίων κτιρίων[10].

V. Η στρατηγική σημασία των ΔΣΚ

Οι ΔΣΚ δεν αποτελούν απλώς εργαλείο προμηθειών, αλλά μηχανισμό στρατηγικής διακυβέρνησης. Μέσω αυτών, το κράτος λειτουργεί ως συν-δημιουργός δημόσιας αξίας μαζί με πολίτες και επιχειρήσεις, προωθώντας την έννοια της Public Value Governance[11].

Η στρατηγική σημασία των ΔΣΚ εκτείνεται σε τρεις βασικούς άξονες:

1. Οικονομικός Άξονας – Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, υποστήριξη νεοφυών επιχειρήσεων, δημιουργία αγορών καινοτομίας.

2. Περιβαλλοντικός Άξονας – Προώθηση τεχνολογιών χαμηλών εκπομπών, ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και κυκλικής οικονομίας.

3. Κοινωνικός Άξονας – Βελτίωση ποιότητας ζωής, ενίσχυση κοινωνικής συνοχής και μείωση ανισοτήτων.

Επιπλέον, οι ΔΣΚ συνδέονται με την αρχή της δημόσιας αξίας (public value) και της ανθεκτικής διακυβέρνησης, καθώς δημιουργούν συστήματα που επιτρέπουν τη συνεχή προσαρμογή των πολιτικών στις ανάγκες των πολιτών[12].

---

6. European Commission, *The New European Innovation Agenda*, 2022. Available at: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda_en.

7. OECD, Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, Paris, 2021.

8. M. ROSSI, *Innovation and Public Procurement in the European Union: Legal and Policy Perspectives*, PhD thesis, University of Turin, 2023. Available at: https://iris.unito.it/retrieve/cd471b4e-4da3-4c5f-8bb3-f3ae68c0d6c4/Thesis%20PhD.pdf.

9. M. ROLFSTAM, *Public Procurement and Innovation: The Role of Institutions*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2013. Available at: https://www.researchgate.net/publication/259869062_Public_Procurement_and_Innovation_The_role_of_institutions.

10. European Commission (n.d.) *Public Procurement of Innovative Solutions*. Available at: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/public-procurement-innovative-solutions_en.

11. M. H. MOORE, *Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government*. International Journal of Professional Business Review, 6(1), σ. 219, 2021. Available at: https://www.hks.harvard.edu/publications/creating-public-value-core-idea-strategic-management-government.

12. J. M. BRYSON / B. C. CROSBY / L. L. BLOOMBERG, Public Value Gov-

VI. Προκλήσεις και εμπόδια στην εφαρμογή των ΔΣΚ

Παρά τη δυναμική τους, οι Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας εξακολουθούν να συναντούν σημαντικά εμπόδια κατά την πρακτική εφαρμογή τους: α. νομική αβεβαιότητα και έλλειψη ενιαίου ορισμού της καινοτομίας, β. κατακερματισμό πολιτικών μεταξύ κρατών μελών, γ. περιορισμένη διοικητική ικανότητα και τεχνογνωσία, και δ. έλλειψη κινήτρων στο δημόσιο για ανάληψη υπολογισμένου ρίσκου. Αυτά τα προβλήματα οδηγούν σε χαμηλή υιοθέτηση των ΔΣΚ και σε αποσπασματικές πρωτοβουλίες χωρίς ευρύτερη συστημική επίδραση.

Τα προβλήματα αυτά δεν είναι αποκλειστικά νομικής φύσης, αλλά συνδέονται με ζητήματα διοικητικής κουλτούρας, θεσμικής ωριμότητας και επάρκειας τεχνογνωσίας στις αναθέτουσες αρχές.

1. Νομική και θεσμική αβεβαιότητα

Η απουσία ενιαίου ευρωπαϊκού ορισμού της «καινοτομίας» στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων δημιουργεί ασάφειες και διαφοροποιήσεις μεταξύ κρατών μελών. Οι εθνικές αρχές, συχνά, ερμηνεύουν διαφορετικά την έννοια των «καινοτόμων λύσεων» και επιλέγουν παραδοσιακές διαδικασίες προμηθειών, φοβούμενες τον νομικό έλεγχο ή ενστάσεις[13].

2. Περιορισμένη διοικητική ικανότητα

Πολλές αναθέτουσες αρχές δεν διαθέτουν επαρκή κατάρτιση για τον σχεδιασμό καινοτόμων διαγωνισμών. Η προετοιμασία μιας ΔΣΚ απαιτεί τεχνική γνώση, διατομεακή συνεργασία και δεξιότητες διαχείρισης κινδύνου. Η απουσία αυτών των δεξιοτήτων συχνά οδηγεί σε εσφαλμένες προδιαγραφές ή αποτυχημένες διαγωνιστικές διαδικασίες[14].

3. Κίνητρα και πολιτική βούληση

Η επιτυχία των ΔΣΚ εξαρτάται από την πολιτική δέσμευση για υιοθέτηση καινοτόμων λύσεων. Σε πολλές χώρες, η έλλειψη κινήτρων για τις αναθέτουσες αρχές (οικονομικών, θεσμικών ή επαγγελματικών) περιορίζει τη διάδοση των ΔΣΚ.

Η μετάβαση προς τις ΔΣΚ προϋποθέτει ένα «οικοσύστημα εμπιστοσύνης» μεταξύ κράτους και αγοράς, όπου η αποτυχία θεωρείται μάθηση και όχι τιμωρητέο γεγονός.

VII. Οι δημόσιες συμβάσεις καινοτομίας υπό το πρίσμα του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων

Μία από τις πιο κρίσιμες πτυχές των ΔΣΚ αφορά τη σχέση τους με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων.

Η εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ καθιστά αναγκαία την εξέταση κατά πόσον μια ΔΣΚ μπορεί να θεωρηθεί κρατική ενίσχυση υπέρ συγκεκριμένων επιχειρήσεων. Οι δημόσιες συμβάσεις καινοτομίας εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο των εργαλείων δημόσιας πολιτικής για την ενίσχυση της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης, πλην όμως η εφαρμογή τους εγείρει κρίσιμα ζητήματα συμβατότητας με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, κάθε μέτρο που συνεπάγεται τη χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος μέσω κρατικών πόρων και νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, επηρεάζοντας το ενδοενωσιακό εμπόριο, συνιστά κρατική ενίσχυση. Στο πλαίσιο αυτό, ο χαρακτηρισμός μιας δημόσιας σύμβασης καινοτομίας ως συμβατής με την εσωτερική αγορά εξαρτάται από την τήρηση των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του ανταγωνισμού, καθώς και από την ορθή κατανομή κινδύνων και ωφελειών μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των οικονομικών φορέων. Ιδίως, η συμμόρφωση με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της έρευνας, ανάπτυξης και καινοτομίας, καθώς και η αξιοποίηση εργαλείων όπως οι προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις (PCP), δύνανται να λειτουργήσουν ως μηχανισμοί αποφυγής της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης ή διασφάλισης της συμβατότητάς της με το ενωσιακό δίκαιο.

1. Το τεστ Altmark και οι προϋποθέσεις μη ενίσχυσης

Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υπόθεση *Altmark Trans*, C-280/00) καθόρισε τέσσερα σωρευτικά κριτήρια για τη μη ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης. Εφόσον πληρούνται -και ιδίως όταν η ανάθεση γίνεται μέσω ανταγωνιστικής διαδικασίας που διασφαλίζει την πλέον συμφέρουσα προσφορά- η χρηματοδότηση θεωρείται σύμφωνη με την αγορά και δεν εμπίπτει στο άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ[15].

2. Το πλαίσιο RDI (Research, Development and Innovation Framework, 2022)

ernance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management, *Public Administration Review*, 2014. Available at: https://www.researchgate.net/publication/264675787_Public_Value_Governance_Moving_Beyond_Traditional_Public_Administration_and_the_New_Public_Management.

13. European Commission (n.d.) *EAFIP Toolkit: European Assistance for Innovation Procurement*. Available at: https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/en/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/eafip/eafip-toolkit.

14. European Commission (2021), *Guidance on Innovation Procurement*. Available at: https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975.

15. ΔΕΚ C-280/00, *Altmark Trans GmbH και Regierungspräsidium Magdeburg*, 24.07.2003, ECLI:EU:C:2003:415.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο RDI Framework (2022/C 414/01), προβλέπει ειδικές εξαιρέσεις για έργα έρευνας και καινοτομίας που χρηματοδοτούνται από δημόσιους φορείς. Όταν οι ΔΣΚ στοχεύουν σε κοινό όφελος, περιλαμβάνουν διαφάνεια, ανταγωνισμό και δίκαιη κατανομή αποτελεσμάτων, τότε δεν θεωρούνται επιλεκτικές ενισχύσεις[16].

3. Η διάκριση μεταξύ PCP και PPI ως μηχανισμός συμμόρφωσης

Οι PCP θεωρούνται εκτός του πεδίου των κρατικών ενισχύσεων, καθώς αφορούν προ-εμπορικά στάδια (R&D χωρίς αγορά προϊόντος).

Οι PPI, αντίθετα, ενδέχεται να ενέχουν στοιχεία ενίσχυσης αν το κράτος αγοράζει προϊόν σε τιμή υψηλότερη της αγοραίας.

Για τον λόγο αυτό, η ΕΕ ενθαρρύνει σαφή κατανομή IPR (δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας) και επαρκή διαφάνεια κατά τις φάσεις διαγωνισμού[17].

VIII. Συστάσεις πολιτικής και μελέτη περίπτωσης

1. Συστάσεις πολιτικής

Προκειμένου να απελευθερωθεί το πλήρες δυναμικό των ΔΣΚ, προτείνονται τα εξής μέτρα:

1. Εναρμόνιση Ορισμών και Κατευθύνσεων – Θεσμοθέτηση ενιαίου ορισμού «καινοτομίας» στις δημόσιες συμβάσεις, έκδοση δεσμευτικών ευρωπαϊκών οδηγιών για PCP και PPI, σαφείς κανόνες και οδηγίες περί IPR (Πνευματική Ιδιοκτησία)ν

2. Ανάπτυξη Ικανοτήτων – Ίδρυση Ευρωπαϊκού Κέντρου ΔΣΚ για κατάρτιση στελεχών, νομική και τεχνική υποστήριξη προς τις αναθέτουσες αρχές, ανταλλαγή καλών πρακτικών.

3. Οικονομικά Κίνητρα –Δημιουργία ειδικών χρηματοδοτικών γραμμών μέσω Horizon Europe και μηχανισμών συνοχής καθώς και θέσπιση του σήματος *Seal of Excellence* για έργα υψηλής ποιότητας που δεν χρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

4. Συμμετοχή της Αγοράς – Υποχρεωτικές προσυμβατικές διαβουλεύσεις για μεγάλες συμβάσεις και έμφαση σε κριτήρια απόδοσης/αποτελεσμάτων αντί για αυστηρές τεχνικές προδιαγραφές.

5. Προώθηση Διασυνοριακών PCP/PPI – Ενίσχυση κοινοπραξιών μεταξύ κρατών μελών για κοινές προμήθειες καινοτομίας, με νομική και επιχειρησιακή υποστήριξη από την ΕΕ.

6. Ρύθμιση IPR και Δίκαιη Αδειοδότηση – Κατευθυντήριες γραμμές για την κατανομή δικαιωμάτων και την αδειοδότηση των αποτελεσμάτων PCP/PPI, ίδρυση γραφείου υποστήριξης IPR και καθορισμός τυποποιημένων κανόνων για την κατανομή δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

7. Σύστημα Παρακολούθησης και Δεικτών – Δημιουργία Ευρωπαϊκού *Dashboard* για την αξιολόγηση κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών αποτελεσμάτων.

8. Ανταλλαγή Γνώσης – Επέκταση και αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Δικτύου Καινοτόμων Προμηθειών (EAFIP) για βέλτιστες πρακτικές και φόρουμ μάθησης.

2. Μελέτη περίπτωσης: νοσοκομείο Niguarda (Ιταλία)

Η προεμπορική δημόσια σύμβαση (Pre-Commercial Procurement – PCP) που υλοποιήθηκε από το νοσοκομείο Niguarda, σε συνεργασία με την Περιφέρεια Λομβαρδίας και τον κεντρικό φορέα προμηθειών ARCA, συνιστά χαρακτηριστικό παράδειγμα ορθής εφαρμογής του ενωσιακού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις καινοτομίας. Το αντικείμενο της PCP αφορούσε την ανάπτυξη μιας καινοτόμου, αυτοματοποιημένης συσκευής μεταφοράς νοσοκομειακών κλινών, με στόχο την αντιμετώπιση τόσο λειτουργικών όσο και ζητημάτων υγείας και ασφάλειας του προσωπικού. Η διαδικασία σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε σε διακριτές και διαδοχικές φάσεις, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, περιλαμβάνοντας την προκήρυξη της πρόσκλησης, την ανταγωνιστική επιλογή προμηθευτών, την ανάπτυξη και αξιολόγηση πρωτοτύπων, την πιλοτική δοκιμή σε πραγματικές συνθήκες και την τελική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η σταδιακή μείωση του αριθμού των συμμετεχόντων, καθώς από έξι (6) αρχικούς οικονομικούς φορείς, τέσσερις (4) προχώρησαν στη φάση ανάπτυξης πρωτοτύπων, ενώ δύο (2) ολοκλήρωσαν επιτυχώς τη δοκιμή των λύσεων σε πραγματικό νοσοκομειακό περιβάλλον. Η φάση αυτή επέτρεψε στην αναθέτουσα αρχή να αξιολογήσει ανταγωνιστικά εναλλακτικές τεχνολογικές προσεγγίσεις, χωρίς δέσμευση αποκλειστικής εκμετάλλευσης ή μελλοντικής προμήθειας, στοιχείο κρίσιμο για τη διασφάλιση της συμβατότητας της PCP με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων.

Τα αποτελέσματα της διαδικασίας ήταν πολλαπλά και μετρήσιμα: καταγράφηκε μείωση του συνολικού κόστους κατά περίπου 40%, περιορισμός των εργατικών ατυχημάτων που σχετίζονται με τη χειροκίνητη μεταφορά κλινών, καθώς και ενίσχυση της συμμετοχής μικρομεσαίων επιχειρήσεων σε μια αγορά που παραδοσιακά χαρακτηρίζεται από υψηλά εμπόδια εισόδου. Παράλληλα, η PCP κατέστησε δυνατή την αξιολόγηση των λύσεων με βάση

16. European Commission, Framework for State Aid for Research, Development and Innovation, 2022/C 414/01.

17. European Commission (2021), *Guidance on Innovation Procurement*. Available at: https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975.

το κόστος κύκλου ζωής (life-cycle costing), ενσωματώνοντας κριτήρια βιωσιμότητας και μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Υπό το πρίσμα αυτό, η συγκεκριμένη PCP αναδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο οι προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις μπορούν να λειτουργήσουν ως αποτελεσματικό εργαλείο προαγωγής της καινοτομίας στον δημόσιο τομέα, χωρίς να παραβιάζουν τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού δικαίου περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων, εφόσον διασφαλίζεται η διαφάνεια, η ανταγωνιστική διαδικασία και η ισόρροπη κατανομή κινδύνων και ωφελειών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα[18].

IX. Προοπτικές για την Ελλάδα

Η Ελλάδα διαθέτει όλα τα απαραίτητα συστατικά για να μετατρέψει τις Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας σε μοχλό βιώσιμης ανάπτυξης και μετασχηματισμού του δημόσιου τομέα- δίκτυο ΑΕΙ, δυναμικό οικοσύστημα ΜΜΕ και πρόσβαση σε ευρωπαϊκά προγράμματα. Ωστόσο, η πρόοδος παραμένει ασυνεχής και ασύνδετη μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοίκησης

Προτείνεται: Σύνταξη εθνικής στρατηγικής ΔΣΚ, πιλοτικά έργα σε τομείς όπως η Υγεία και Μεταφορές, δημιουργία εθνικού κόμβου υποστήριξης ΔΣΚ, εκπαίδευση προσωπικού και ενσωμάτωση κριτηρίων κόστους κύκλου ζωής στις αξιολογήσεις.

1. Θεσμική υποδομή και διοικητικές προκλήσεις

Η εφαρμογή των ΔΣΚ στην Ελλάδα συναντά εμπόδια που αφορούν κυρίως:

• την έλλειψη σαφούς στρατηγικής και συντονισμού μεταξύ των υπουργείων,

• την περιορισμένη διοικητική ικανότητα μικρότερων αναθετουσών αρχών,

• και την απουσία εξειδικευμένων καθοδηγητικών εγγράφων και υποστηρικτικών δομών.

Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων έχει ήδη διατυπώσει εισηγήσεις για την προώθηση «καινοτόμων προμηθειών», ωστόσο η εφαρμογή τους παραμένει αποσπασματική.

Το ΕΣΗΔΗΣ (Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων) θα μπορούσε να εξελιχθεί σε κεντρική πλατφόρμα διαφάνειας και τεκμηρίωσης ΔΣΚ, προσφέροντας στατιστικά στοιχεία και εργαλεία αξιολόγησης.

2. Χρηματοδοτικά εργαλεία και ευρωπαϊκές συνδέσεις

Η αξιοποίηση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (RRF) και των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων (ΕΣΠΑ 2021–2027) δημιουργεί νέα ευκαιρία. Επιπλέον, το πρόγραμμα Horizon Europe παρέχει δυνατότητες συγχρηματοδότησης για πιλοτικά έργα PCP και PPI, καθώς και τεχνική υποστήριξη για τη σύσταση διακρατικών κοινοπραξιών[19].

3. Προτεινόμενη εθνική στρατηγική για ΔΣΚ

Για να καταστεί η Ελλάδα ηγέτιδα στην εφαρμογή καινοτόμων δημοσίων συμβάσεων, προτείνεται η υιοθέτηση Εθνικής Στρατηγικής για ΔΣΚ, βασισμένης σε τρεις πυλώνες:

1. Θεσμικός Πυλώνας: Θέσπιση νομικού πλαισίου που ενσωματώνει τα εργαλεία PCP και PPI.

2. Πολιτικός Πυλώνας: Δημιουργία *Διυπουργικής Ομάδας Καινοτόμων Προμηθειών* για τον συντονισμό δράσεων.

3. Οικονομικός Πυλώνας: Δημιουργία *Εθνικού Κέντρου ΔΣΚ* με χρηματοδότηση από το RRF και το Horizon Europe.

Η υλοποίηση τέτοιας στρατηγικής θα επιτρέψει τη σύνδεση του ελληνικού ερευνητικού οικοσυστήματος με τις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης, προωθώντας λύσεις υψηλής τεχνολογικής προστιθέμενης αξίας.

X. Συμπεράσματα

Οι Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας αποτελούν θεμελιώδες εργαλείο για τη μετάβαση της Ευρώπης και της Ελλάδας σε ένα βιώσιμο και ανταγωνιστικό μέλλον. Η αποτελεσματική αξιοποίησή τους απαιτεί:

- θεσμική σαφήνεια και νομική ασφάλεια,
- ανάπτυξη ικανοτήτων και τεχνικής επάρκειας,
- διασύνδεση πολιτικής και διοίκησης,
- και σταθερή επένδυση σε συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα.

Οι ΔΣΚ δεν είναι μια θεωρητική προσέγγιση, αλλά μια πρακτική μορφή σύγχρονης διακυβέρνησης. Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι, όταν σχεδιάζονται με νομική ακρίβεια και διοικητική ωριμότητα, μπορούν να παράξουν πολλαπλασιαστικά οφέλη: νέες θέσεις εργασίας, αύξηση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα, προστασία του περιβάλλοντος και ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος.

Η Ελλάδα, αξιοποιώντας τον αυξανόμενο δυναμισμό της ερευνητικής και ακαδημαϊκής της κοινότητας, καθώς και τη συστηματική συμμετοχή της σε ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα, διαθέτει τις αναγκαίες θεσμικές, επιστημονικές και οικονομικές προϋποθέσεις για να αναδειχθεί σε πρότυπο εφαρμογής των δημοσίων συμβάσε-

18. EAFIP, Niguarda PCP Case Study, 2022.

19. European Commission, Recovery and Resilience Plan – Greece, Brussels, 2022.

ων καινοτομίας (ΔΣΚ) στον χώρο της Νότιας Ευρώπης. Η ύπαρξη ερευνητικών κέντρων υψηλού επιπέδου, η εμπειρία των ελληνικών φορέων σε έργα έρευνας και ανάπτυξης στο πλαίσιο προγραμμάτων όπως το Horizon Europe, καθώς και η πρόσβαση σε συμπληρωματικά χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, δημιουργούν ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την υιοθέτηση και κλιμάκωση καινοτόμων προμηθειών.

Παράλληλα, η σταδιακή εναρμόνιση του εθνικού δικαίου δημοσίων συμβάσεων με το ενωσιακό κεκτημένο, σε συνδυασμό με τη δυνατότητα αξιοποίησης εργαλείων όπως οι προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις (PCP) και οι δημόσιες συμβάσεις καινοτόμων λύσεων (PPI), επιτρέπει στη δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει ως «έξυπνος αγοραστής» και καταλύτης καινοτομίας. Υπό την προϋπόθεση της ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας των αναθετουσών αρχών, της παροχής εξειδικευμένης νομικής και τεχνικής υποστήριξης και της διασφάλισης της συμβατότητας με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων, η Ελλάδα δύναται να μετατρέψει τις ΔΣΚ σε βασικό εργαλείο άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής.

Στο πλαίσιο αυτό, η στρατηγική αξιοποίηση των δημοσίων συμβάσεων καινοτομίας μπορεί να συμβάλει όχι μόνο στην αναβάθμιση των δημοσίων υπηρεσιών και στη βελτίωση της αποδοτικότητας του κράτους, αλλά και στη δημιουργία νέων αγορών για καινοτόμες επιχειρήσεις, ιδίως μικρομεσαίες, ενισχύοντας τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Ως εκ τούτου, η Ελλάδα έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως πιλοτικό παράδειγμα καλής πρακτικής για χώρες με παρόμοια διοικητικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά στη Νότια Ευρώπη.

Κρατικές ενισχύσεις στον κλάδο της υγείας: επίκαιροι προβληματισμοί

*Πασχάλης Πασχαλίδης**

Εισαγωγή

Η επιβίωση και ομαλή λειτουργία των δημοσίων συστημάτων υγείας αποτελεί έναν από τους πλέον δυσεπίλυτους γρίφους της εποχής μας. Αποτελώντας εξαίρεση από τον κανόνα της οικονομικής κερδοφορίας που αποτελεί αυτονόητο συστατικό στοιχείο του ύστερου καπιταλισμού, η δημόσια υγεία ακροβατεί στις προκλήσεις των καιρών. Η τεχνολογική πρόοδος, η εξειδίκευση των τεχνικών και επαγγελματικών δεξιοτήτων, ο ανταγωνισμός στην παγκοσμιοποιημένη αγορά και η συμμόρφωση με διεθνή και ενωσιακά πρότυπα είναι μερικές μόνο από τις πάγιες παραμέτρους στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνεται κάθε σύγχρονο σύστημα. Σε όλα αυτά ήρθαν να προστεθούν η σημαντική επιβάρυνση των συστημάτων υγείας κατά την περίοδο της πανδημίας του κορωνοϊού, η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνητής νοημοσύνης, η ανάγκη περίθαλψης ανασφαλίστων σε συνθήκες οικονομικών κρίσεων και η κάλυψη των αναγκών μεταναστών και προσφύγων.

Όλα τα παραπάνω καθομολογούν μιαν αναντίρρητη πραγματικότητα· ότι το κόστος για τη διατήρηση και ομαλή λειτουργία των δημοσίων συστημάτων υγείας έχει αυξηθεί παρά ποτέ και απαιτεί μια διαρκή προσαρμογή στις σύγχρονες προκλήσεις. Σε μια εποχή όπου η οικονομική κερδοφορία έχει καταστεί πλέον αυτοσκοπός, ο ρόλος του κράτους έχει μετασχηματιστεί άρδην, με αποτέλεσμα οι προτεραιότητές του να τοποθετούνται συχνά σε διαφορετικά πεδία. Έτσι, η ιδιωτική υγεία κερδίζει αναπόφευκτα ζωτικό χώρο ανάπτυξης. Γι' αυτό και το δημόσιο σύστημα καλείται να υπερνικήσει νέες προκλήσεις προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικό και να παρέχει υψηλού επιπέδου περίθαλψη καθολικά και με βάση την αρχή της αλληλεγγύης[1].

Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, η κρατική χρηματοδότηση στη δημόσια υγεία αποτελεί αναμφίβολη αναγκαιότητα. Βάσει του ενωσιακού δικαίου, όμως, κάθε κρατική χρηματοδότηση εξετάζεται ως ύποπτη να χορηγεί κρατική ενίσχυση προς τον αποδέκτη της, με αποτέλεσμα να είναι εξεταστέα βάσει των κανόνων που θέτουν τα άρθρα 107-108 ΣΛΕΕ. Αμέσως παρακάτω, γίνεται πραγμάτευση του ζητήματος της ύπαρξης κρατικών ενισχύσεων στον κλάδο της υγείας. Παρουσιάζονται, εν πρώτοις, κατά τρόπο γενικό οι προϋποθέσεις για την ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης, με έμφαση στο κρίσιμο εν προκειμένω στοιχείο της *οικονομικής δραστηριότητας*. Εν συνεχεία, τοποθετείται το ζήτημα εντός του κλάδου της υγείας, με εξειδίκευση επιμέρους κρίσιμων παραμέτρων. Κατόπιν, αναλύονται πρόσφατα παραδείγματα από διάφορα κράτη μέλη, όπως προκύπτουν από την πρακτική της Επιτροπής και την νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων. Τέλος, αναδεικνύονται κρίσιμα συμπεράσματα, επιβοηθητικά για κάθε κρατική χρηματοδότηση της δημόσιας υγείας, στην Ελλάδα ή σε άλλο κράτος μέλος.

I. Η οικονομική δραστηριότητα ως προϋπόθεση ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης

Προκειμένου ένα μέτρο χρηματοδότησης να χαρακτηρίζεται ως *κρατική ενίσχυση*, πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 107 (1) ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, πρέπει α) ο δικαιούχος του μέτρου να είναι *επιχείρηση*, δηλαδή φορέας που ασκεί οικονομική δραστηριότητα, β) το μέτρο να είναι καταλογιστέο στο κράτος, γ) να χρηματοδοτείται από κρατικούς πόρους, δ) να χορηγεί οικονομικό πλεονέκτημα, ε) το πλεονέκτημα να είναι επιλεκτικό, δηλαδή να ευνοεί προνομιακά ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους, στ) το μέτρο να μπορεί να επηρεάσει τις εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών και ζ) να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό[2]. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι σωρευτικές, με αποτέλεσμα εφόσον αποδειχθεί η απουσία έστω μίας εξ αυτών, το μέτρο να μην χορηγεί κρατική ενίσχυση.

Με δεδομένο τον *δημόσιο* χαρακτήρα του κλάδου της υγείας, ο πρώτος προβληματισμός που ανακύπτει είναι το εάν οι αποδέκτες χρηματοδοτικών μέτρων (νοσοκομεία, δομές υγείας, διαγνωστικά κέντρα κ.λπ.) αποτελούν *επιχειρήσεις*, δηλαδή εάν ασκούν ή όχι οικονομική δραστηριότητα. Κι αυτό με δεδομένο τον δημόσιο και καθολικό χαρακτήρα τους και τους σκοπούς ωφέλειας του κοινωνικού συνόλου που εξυπηρετούν. Το πότε μια δραστηριότητα είναι ή όχι οικονομική δεν αξιολογείται βάσει του σκοπού της. *Οικονομική δραστηριότητα* αποτελεί, κατά πάγια νομολογία, η παροχή αγαθών και υπηρεσιών στην αγορά[3]. Αμφότεροι οι όροι *επιχείρηση* και *οικονομι-*

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Δικηγόρος, Επιστ. Συνεργάτης ΚΔΕΟΔ*

1. Για την αρχή της αλληλεγγύης και την κανονιστική σημασία της για το εξεταζόμενο ζήτημα: Α. ΣΤΕΡΓΙΟΥ, Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης, εκδ. Σάκκουλα, 2022, σ. 47 επ.

2. Μεταξύ άλλων: ΔΕΕ C-453/23, *Prezydent Miasta Mielca*, 29.04.2025, ECLI:EU:C:2025:285, σκ. 36, ΔΕΕ C-558/22, *Fallimento Esperia & GSE*, 07.03.2024, ECLI:EU:C:2024:209, σκ. 62, ΔΕΕ C-179/20, *Fondul Proprietatea*, 27.01.2022, ECLI:EU:C:2022:58, σκ. 86.

3. Μεταξύ άλλων: ΔΕΕ C-128/21, *Lietuvos notarų rūmai κ.λπ.*, 18.01. 2024, ECLI:EU:C:2024:49, σκ. 56, ΔΕΕ C-237/04, *Enirisorse*, 23.03. 2006, ECLI:EU:C:2006:197, σκ. 29. Πρβλ. Ανακοίνωση 2016 για την

κή δραστηριότητα είναι, επομένως, αντικειμενικοί. Εξαρτώνται, δηλαδή, από πραγματικά στοιχεία, και ιδίως από τις συνέπειες του μέτρου στον ανταγωνισμό[4]. Στον αντίποδα, δεν ενδιαφέρουν οι υποκειμενικές επιλογές ή εκτιμήσεις του κράτους, όπως ο σκοπός που εξυπηρετεί το εκάστοτε μέτρο ή οι λόγοι θέσπισής του[5]. Στη βάση αυτή, είναι κατ' αρχήν αδιάφορο το νομοθετικό καθεστώς που διέπει τον τρόπο χρηματοδότησης ή τη λειτουργία του ίδιου του δικαιούχου και ο κερδοσκοπικός ή μη κερδοσκοπικός σκοπός του δικαιούχου[6]. Ομοίως, ακόμη και ένας δικαιούχος στον οποίο έχει ανατεθεί αποστολή γενικού συμφέροντος μπορεί να ασκεί οικονομική δραστηριότητα ως προς την αποστολή του αυτήν[7]. Επιπλέον, ένας δικαιούχος μπορεί να ασκεί τόσο οικονομικές όσο και μη οικονομικές δραστηριότητες. Για τις πρώτες εξ αυτών, το μέτρο πρέπει να εξετάζεται ως προς την πλήρωση των λοιπών προϋποθέσεων κρατικής ενίσχυσης και εφόσον αυτές πράγματι πληρούνται, εν συνεχεία να αναζητείται ενδεχόμενη βάση συμβατότητας βάσει των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ. Για τις δεύτερες εξ αυτών, ασφαλώς δεν τίθεται ζήτημα κρατικής ενίσχυσης[8]. Συνεπώς, εφόσον ένας φορέας δημόσιας υγείας παρέχει υπηρεσίες στην αγορά, ελέγχεται, κατ' αρχήν, ως επιχείρηση.

Υπάρχουν, όμως, και περιπτώσεις όπου ορισμένες δραστηριότητες, οι οποίες παρέχονται στην αγορά κρίνονται ως μη οικονομικές, λόγω ύπαρξης ορισμένου δικαιολογητικού λόγου. Αυτές οι εξαιρέσεις από τον κανόνα της οικονομικής δραστηριότητας αποτυπώνονται σήμερα στην Ανακοίνωση 2016 για την έννοια της κρατικής ενίσχυσης και έχουν προκύψει τόσο από την πρακτική της Επιτροπής όσο και από την νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων. Οι εξαιρέσεις αυτές είναι ενδεικτικές, με δεδομένες τις διαφορές μεταξύ των πολιτικών και οικονομικών δεδομένων που επικρατούν σε κάθε κράτος μέλος. Για τον λόγο αυτόν, η Επιτροπή έχει αποκλείσει τον εκ προοιμίου προσδιορισμό τους, αλλά επιλέγεται μία case-by-case προσέγγιση, βάσει της οποίας οι εξαιρέσεις από τον κανόνα της οικονομικής δραστηριότητας προκύπτουν από την ίδια την πρακτική της και ασφαλώς από τον έλεγχο που ασκούν τα ενωσιακά δικαστήρια.

Η κυριότερη εξαίρεση αφορά την περίπτωση όπου ο δικαιούχος του μέτρου ασκεί δημόσια εξουσία. Η εξαίρεση αυτή διακρίνεται σε δύο υπό-κατηγορίες, και συγκεκριμένα στην *άσκηση αρμοδιοτήτων δημόσιας αρχής* και στην *άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας*. Υπάρχουν ασφαλώς και περιπτώσεις όπου οι εν λόγω έννοιες αλληλοκαλύπτονται[9]. Στο πεδίο της άσκησης δημόσιας εξουσίας έχουν κατά καιρούς κριθεί ότι εμπίπτουν: ο έλεγχος και η αστυνόμευση του εναέριου χώρου[10], η επιτήρηση για την πρόληψη της ρύπανσης σε λιμένα πετρελαίου[11], η διατήρηση, η βελτίωση και η ενίσχυση της ασφάλειας της αεροπορίας[12], η συλλογή στοιχείων σχετικών με τις επιχειρήσεις, βάσει τόσο της εκ του νόμου υποχρέωσής τους να δηλώνουν ορισμένα στοιχεία όσο και της εξουσίας επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παράβασης της εν λόγω υποχρέωσης[13], η λειτουργία μιας πλατφόρμας για την ηλεκτρονική σύναψη δημοσίων συμβάσεων σε όλη την επικράτεια[14], ο έλεγχος και η ασφάλεια των θαλάσσιων μεταφορών[15] και ο καθορισμός των τρόπων καταβολής χρηματικής αποζημίωσης στις μεταφορικές επιχειρήσεις[16].

Άλλοι τομείς στους οποίους έχουν εισαχθεί εξαιρέσεις είναι εκείνοι της κοινωνικής ασφάλισης, της εκπαίδευσης και έρευνας, του πολιτισμού και της διατήρηση της κληρονομιάς συμπεριλαμβανομένης της διατήρησης της φύσης, καθώς και της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης που αφορά το εξεταστέο ζήτημα[17]. Στις περιπτώσεις όπου μια εξαίρεση πληρούται, αναιρείται η *οικονομική δραστηριότητα* και το εκάστοτε μέτρο δεν θεωρείται ότι χορηγεί κρατική ενίσχυση.

έννοια της κρατικής ενίσχυσης (2016/C 262/01), παρ. 12.

4. Αντί άλλων για το κριτήριο της επιχείρησης: Λ. ΑΘΑΝΑΣΙΟΥ, Δίκαιο κρατικών ενισχύσεων, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2025, σ. 19 επ.

5. ΓεΔΕΕ Τ-364/20, *Δανία κατά Επιτροπής*, 28.02.2024, ECLI:EU:T:2024:125, σκ. 62.

6. Ανακοίνωση ό.π., παρ. 7-9.

7. ΔΕΕ C-237/04, *Enirisorse*, 23.03.2006, ECLI:EU:C:2006:197, σκ. 34, ΓεΔΕΕ Τ-364/20, *Δανία κατά Επιτροπής*, 28.02.2024, ECLI:EU:T:2024:125, σκ. 64.

8. Ανακοίνωση, ό.π., παρ. 10. Πρβλ. Γ. ΑΡΓΥΡΟΣ, σε: Γ. Αργυρός / Α. Δεδούλη-Λαζαράκη, Ευρωπαϊκή Ένωση και το δίκαιο της ευρωπαϊκής οικονομίας, εκδ. Σάκκουλα, 2018, σ. 412.

9. Βλ., για παράδειγμα, ΓεΔΕΕ Τ-364/20, *Δανία κατά Επιτροπής*, 28.02.2024, ECLI:EU:T:2024:125, σκ. 49.

10. ΔΕΚ C-364/92, *SAT Fluggesellschaft*, 19.01.1994, ECLI:EU:C:1994:7, σκ. 30.

11. ΔΕΚ C-343/95, *Diego Calì & Figli*, 18.03.1997, ECLI:EU:C:1997:160, σκ. 22.

12. ΔΕΚ C-113/07 P, *SELEX Sistemi Integrati κατά Επιτροπής*, 26.03.2009, ECLI:EU:C:2009:191, σκ. 76.

13. ΔΕΕ C-138/11, *Compass-Datenbank*, 12.07.2012, ECLI:EU:C:2012:449, σκ. 40.

14. ΓεΔΕΕ Τ-138/15, *Aanbestedingskalender κ.λπ. κατά Επιτροπής*, 28.09.2017, ECLI:EU:T:2017:675, σκ. 71.

15. ΓεΔΕΕ Τ-673/17, *Port autonome du Centre et de l'Ouest κ.λπ. κατά Επιτροπής*, 20.09.2019, ECLI:EU:T:2019:643, σκ. 91.

16. ΔΕΕ C-666/20 P, *GVN κατά Επιτροπής*, 24.03.2022, ECLI:EU:C:2022:225, σκ. 73.

17. Βλ. αναλυτικώς, Ανακοίνωση, ό.π., παρ. 17-37.

II. Η οικονομική δραστηριότητα στον κλάδο της υγείας

Ο τρόπος με τον οποίον οργανώνονται θεσμικά οι υπηρεσίες που παρέχονται στην αγορά ποικίλει από κράτος σε κράτος σε μια σειρά κλάδων. Μπορούμε να αντιληφθούμε τα εθνικά συστήματα υγείας ως ευρισκόμενα σε μια νοητή γραμμή μεταξύ του πλήρως ιδιωτικοποιημένου συστήματος υγείας και του πλήρως κρατικού. Το που τοποθετείται το εκάστοτε εθνικό σύστημα εξαρτάται από μια σειρά πολιτικών, κοινωνικών, ιστορικών και πολιτισμικών παραγόντων, με αποτέλεσμα να μην προκύπτει ομοιογένεια στην ενιαία ενωσιακή αγορά. Η ρύθμιση του κλάδου της υγείας ποικίλει από κράτος σε κράτος και να διενεργείται επί τη βάση των επιλογών του νομοθέτη, στο πλαίσιο της πολιτικής διαπάλης για τον ιδιωτικό ή δημόσιο χαρακτήρα της υγείας. Ωστόσο οι επιλογές του νομοθέτη δεν μπορεί να αντιστρατεύονται τους σκοπούς των κανόνων ανταγωνισμού, μέρος των οποίων αποτελεί και το δίκαιο κρατικών ενισχύσεων[18]. Κι αυτό παρά το άρθρο 168 (7) ΣΛΕΕ που προβλέπει τη διατήρηση των κρατικών αρμοδιοτήτων στη διαμόρφωση πολιτικής στον κλάδο της υγείας, περιλαμβανομένων των υγειονομικών υπηρεσιών και ιατρικής περίθαλψης. Στα συστήματα που βρίσκονται εγγύτερα στον άξονα της ιδιωτικής οικονομίας, οι σχετικοί φορείς παρέχουν συνήθως τις υπηρεσίες τους έναντι αμοιβής που καταβάλλεται είτε άμεσα από τους ασθενείς είτε από τα κοινωνικοασφαλιστικά τους ταμεία. Στην περίπτωση αυτήν, είναι αυξημένο το επίπεδο ανταγωνισμού και η πιθανότητα ύπαρξης οικονομικής δραστηριότητας θεωρείται σχεδόν δεδομένη. Ομοίως, στην περίπτωση της αμιγώς ιδιωτικής υγείας, (ιδιωτικών νοσοκομείων δομών, φορέων, φαρμακείων ιδιωτών ιατρών κ.λπ.), ο οικονομικός χαρακτήρας είναι αυτονόητος και συντρέχει οικονομική δραστηριότητα[19]. Στα συστήματα που βρίσκονται εγγύτερα στον άξονα του δημόσιου χαρακτήρα, ελεγκτέα είναι εάν: πληρούνται οι αρχές της καθολικότητας και της αλληλεγγύης, οι φορείς υγείας χρηματοδοτούνται άμεσα από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης/άλλους κρατικούς πόρους και εάν οι υπηρεσίες παρέχονται δωρεάν. Στις περιπτώσεις που πληρούνται τα εν λόγω κριτήρια, δεν συντρέχει οικονομική δραστηριότητα, επομένως ούτε κρατική ενίσχυση[20].

Το οριακό αυτό ζήτημα της οικονομικής δραστηριότητας τέθηκε ενώπιον των ευρωπαϊκών δικαστηρίων στο πεδίο του ανταγωνισμού, σε χρόνο ήδη προγενέστερο των σύγχρονων δεδομένων του κλάδου της υγείας. Το ζήτημα, ωστόσο, δεν αφορούσε τις κρατικές ενισχύσεις, αλλά την ενδεχόμενη κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. Στην επίμαχη υπόθεση, η Fenin, μία ένωση που εκπροσωπούσε τις επιχειρήσεις εμπορίας υγειονομικού υλικού στα νοσοκομεία της Ισπανίας, είχε υποβάλει καταγγελία στην Επιτροπή σχετικά με σημαντικές καθυστερήσεις στις πληρωμές από τους ισπανικούς φορείς παροχής υπηρεσιών υγείας προς τις οικείες επιχειρήσεις. Στην καταγγελία της, η Fenin υποστήριξε πως οι επιχειρήσεις που υφίσταντο την καθυστέρηση δεν μπορούσαν να ασκήσουν εμπορική πίεση, αφού οι ισπανικοί φορείς κατείχαν δεσπόζουσα θέση στην ισπανική αγορά υγειονομικού υλικού και προέβαιναν σε κατάχρησή της, καθυστερώντας τις πληρωμές. Η Επιτροπή απέρριψε την καταγγελία, με το επιχείρημα ότι οι ισπανικοί φορείς δεν ενεργούσαν ως επιχειρήσεις, όταν συμμετείχαν στη διαχείριση υπηρεσιών δημόσιας υγείας, ενώ παράλληλα η ιδιότητά τους ως διαχειριστών δεν μπορούσε να διαχωριστεί από τη χρησιμοποίηση του υγειονομικού υλικού κατόπιν της αγοράς.

Κατόπιν προσφυγής ακυρώσεως της Fenin κατά της απόφασης της Επιτροπής, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι, εφόσον ένας φορέας αγοράζει προϊόν, ακόμη και σε μεγάλες ποσότητες, «*όχι προκειμένου να παράσχει αγαθά ή υπηρεσίες στο πλαίσιο οικονομικής δραστηριότητας αλλά για να το χρησιμοποιήσει στο πλαίσιο άλλης δραστηριότητας, όπως για παράδειγμα δραστηριότητας αμιγώς κοινωνικής φύσεως, δεν ενεργεί ως επιχείρηση και μόνον εκ του γεγονότος της ιδιότητάς του ως αγοραστή στην αγορά*»[21]. Για την ερμηνεία αυτή, έθεσε ορισμένες παραμέτρους αξιολόγησης, οι οποίες ήταν: η εκπλήρωση αποστολής αποκλειστικά κοινωνικού χαρακτήρα, η εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης, η χρηματοδότηση από κοινωνικές εισφορές και άλλους κρατικούς πόρους, η απουσία κερδοσκοπικού σκοπού, η δωρεάν παροχή υπηρεσιών στους ασφαλισμένους και η καθολικότητα της κάλυψης. Σε περιπτώσεις που οι παραπάνω παράμετροι πληρούνται, οι οργανισμοί υπηρεσιών υγείας δεν ενεργούν ως επιχειρήσεις στο πλαίσιο της διαχείρισης των εθνικών συστημάτων υγείας, όπως συνέβαινε στην επίμαχη ισπανική περίπτωση[22].

Το ζήτημα τέθηκε υπόψη της Μείζονος Συνθέσεως του ΔΕΚ[23], το οποίο υπεραμύνθηκε της κρίσης του Πρωτοδικείου. Συγκεκριμένα, έκρινε ότι, στο πλαίσιο αξιολόγησης της φύσης που έχει η δραστηριότητα, δεν πρέπει να διαχωρίζεται η δραστηριότητα της αγοράς ενός προϊόντος

18. M. GUY, Competition Policy in Healthcare: Frontiers in Insurance-based and Taxation-funded Systems, Itersentia, 2019, σ. 217 επ.

19. ΔΕΚ C-180/98, *Pavlov κ.ά.*, 12.09.2000, ECLI:EU:C:2000:428, σκ. 76-77, ΔΕΚ C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, 25.10.2001, ECLI:EU:C:2001:577, σκ. 20.

20. Ανακοίνωση, ό.π., 23-27.

21. ΠΕΚΤ-319/99, *Fenin κατά Επιτροπής*, 04.03.2003, ECLI:EU:T:2003:50, σκ. 37.

22. Αυτόθι, σκ. 38-40.

23. ΔΕΚ C-205/03 P, *Fenin κατά Επιτροπής*, 11.07.2006, ECLI:EU:C:2006:453.

από τη μεταγενέστερη χρήση του. Αντιθέτως, ο οικονομικός ή μη οικονομικός χαρακτήρας της *χρήσης* προσδιορίζει κατ' ανάγκη και τον χαρακτήρα της *αγοράς*[24].

Μερίδα της θεωρίας αντιτάχθηκε στην θέση αυτήν για δύο βασικούς λόγους. Αφενός μεν, διαφώνησε με τον ενιαίο χαρακτήρα της ερμηνείας, ο οποίος, κατά την αντίθετη αυτήν γνώμη, έπρεπε να σεβαστεί τη δυνατότητα διαχωρισμού των υπηρεσιών αγοράς και χρήσης, όπως είχε κάνει σε άλλους κλάδους[25]. Αφετέρου δε, κατέκρινε την ενικότητα-ενότητα της προσέγγισης, η οποία, κατά την εν λόγω ερμηνεία, παραβιάζει το λειτουργικό κριτήριο της οικονομικής δραστηριότητας, το οποίο παγίως εφαρμόζεται σε όλους τους κλάδους του δικαίου ανταγωνισμού[26]. Άλλωστε, και ο ίδιος ο Γεν. Εισαγγελέας Maduro είχε προτείνει αντίθετη ερμηνεία από εκείνη που τελικώς προέκρινε η Μείζων Σύνθεση του ΔΕΚ, υποστηρίζοντας ότι έπρεπε να εξεταστεί πρωτίστως εάν οι ανάγκες της αγοράς ικανοποιούνταν πλήρως από τους κρατικούς φορείς ή εάν συμμετείχαν και ιδιωτικές επιχειρήσεις[27].

Όπως καταδεικνύεται αμέσως παρακάτω, η νομολογία *Fenin*, παρότι δεν εκδόθηκε στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων, αποτέλεσε εντούτοις τη βάση επί της οποίας η Επιτροπή, και πιο πρόσφατα τα ενωσιακά δικαστήρια, λειτούργησαν στις υποθέσεις κρατικών ενισχύσεων. Κι αυτό μάλιστα υπό το πρίσμα των νέων δεδομένων στον κλάδο της υγείας, όπου η κυριαρχία του καπιταλιστικού κεφαλαίου στον ευρωπαϊκό χώρο οδήγησε σε αυξημένη ιδιωτικοποίηση των συστημάτων υγείας. Η ευελιξία την οποία επέδειξε το δικαστήριο στην υπόθεση αυτήν, άλλωστε, προκρίνοντας τη δημόσια υγεία ως εξαίρεση στον κανόνα της οικονομικής δραστηριότητας, υιοθετήθηκε έκτοτε και σε άλλους τομείς, όπως τα συστήματα εκπαίδευσης και κοινωνικής ασφάλισης.

III. Επίκαιρα ζητήματα κρατικής χρηματοδότησης σε δομές υγείας

Εντός του προπεριγραφόμενου νομικού και οικονομικού περιβάλλοντος, η κρατική χρηματοδότηση, ως αυτονόητη αναγκαιότητα για την επιβίωση και βιωσιμότητα των εθνικών συστημάτων υγείας έχει εγείρει πρόσφατα και διάφορα ζητήματα κρατικών ενισχύσεων. Η αντιμετώπιση των υποθέσεων αυτών από την Επιτροπή δεν ήταν πάντως ενιαία, αλλά προκρίθηκε μια περιπτωσιολογική ανάλυση του εκάστοτε συστήματος, προκειμένου να αναζητούνται τόσο οι παράμετροι που αναλύθηκαν από τη νομολογία *Fenin* όσο και τα επιμέρους στοιχεία ιδιωτικοποίησης ενός εθνικού συστήματος υγείας, τα οποία μπορούσαν να επαναφέρουν το ζήτημα στον κανόνα της οικονομικής δραστηριότητας. Αμέσως παρακάτω αναλύονται τα τέσσερα κυριότερα παραδείγματα της σύγχρονης προσέγγισης που ακολουθούν η Επιτροπή και τα ενωσιακά δικαστήρια επί του ζητήματος. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, το νέο δεδομένο που έπρεπε να αξιολογηθεί ήταν το (μεγαλύτερο ή μικρότερο) άνοιγμα του εκάστοτε εθνικού συστήματος υγείας στην ελεύθερη αγορά, με αποτέλεσμα να δημιουργείται η υπόνοια ανταγωνισμού με ιδιωτικούς φορείς.

1. Βέλγιο: από το δημόσιο σύστημα προς την ιδιωτική οικονομία

Στην περίπτωση του Βελγίου, είχαν υποβληθεί διάφορες καταγγελίες σχετικά με τη χρηματοδότηση των δημόσιων νοσοκομείων IRIS στις Βρυξέλλες. Η Επιτροπή εξέδωσε αρχικώς, το 2009, την απόφαση SA.19864 (πρώην NN 54/2009), η οποία ακυρώθηκε από το ΓεΔΕΕ για τυπικούς λόγους[28]. Στη συνέχεια, επανήλθε το 2016 και υιοθέτησε επί της ουσίας το ίδιο σκεπτικό επί της οικονομικής δραστηριότητας.

Η Επιτροπή ξεκίνησε το σκεπτικό της από την αυξημένη είσοδο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας ενός του εθνικού συστήματος υγείας του Βελγίου. Παρατήρησε ότι τα νοσοκομεία IRIS είχαν κατά βάση τέσσερις βασικές πηγές εσόδων: α) την τακτική κρατική χρηματοδότηση που λαμβάνουν όλα τα νοσοκομεία του Βελγίου, β) κρατική χρηματοδότηση που καλύπτει τα ταμειακά τους ελλείματα, γ) άμεσες πληρωμές από το Εθνικό Ινστιτούτο Ασφάλισης Ασθενείας-Αναπηρίας και δ) άμεσες πληρωμές από τους ασθενείς. Οι δύο τελευταίες κατηγορίες εσόδων αποτελούσαν οικονομικό αντάλλαγμα για τις παρεχόμενες νοσοκομειακές υπηρεσίες. Στη βάση αυτή, η Επιτροπή έκρινε ότι, όταν η υγειονομική περίθαλψη παρέχεται από νοσοκομεία και άλλους παρόχους υγειονομικής περίθαλψης έναντι αμοιβής, είτε απευθείας από τους ασθενείς είτε από άλλες πηγές, πρέπει γενικά να θεωρείται ως οικονομική δραστηριότητα. Σε ένα σύστημα, όπως το βελγικό, υπάρχει ένας ορισμένος βαθμός ανταγωνισμού μεταξύ των δημοσίων νοσοκομείων, όπως τα IRIS, και της ιδιωτικής υγείας, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης. Στη βάση αυτή, με ευθεία εφαρμογή του λειτουργικού κριτηρίου, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι ο κατ' αρχήν δημόσιος χαρακτήρας των νοσοκομείων IRIS δεν αποκλείει την οικονομική δραστηριότητα[29].

24. Αυτόθι, σκ. 26-27. Πρβλ. Ανακοίνωση ό.π., παρ. 25.

25. V. HATZOPOULOS, The Concept of 'Economic Activity' in the EU Treaty: From Ideological Dead-Ends to Workable Judicial Concepts, College of Europe: Research Paper in Law 06/2011, σ. 5 επ. και 16.

26. V. KORAH, An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice, Hart, 2007, σ. 47 επ.

27. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα M.P. Maduro επί της υποθέσεως C-205/03 P, *Fenin κατά Επιτροπής*, 10.11.2005, σημ. 53-57.

28. ΓεΔΕΕ T-137/10, *CBI κατά Επιτροπής*, 07.11.2012, ECLI:EU:T:2012:584.

29. SA.19864/2016, παρ. 44-48 και 108-109.

Η Επιτροπή δέχθηκε, ακόμη, ότι το βελγικό σύστημα λειτουργούσε εν μέρει υπό την αρχή της αλληλεγγύης. Παρόλα αυτά, διαχώρισε τη *διαχείριση* του εθνικού συστήματος υγείας με την *παροχή υπηρεσιών νοσοκομειακής περίθαλψης* έναντι αμοιβής. Η τελευταία περίπτωση, στο μέτρο που ασκείται εντός απελευθερωμένου συστήματος ιδιωτικής οικονομίας και ανταγωνισμού, πρέπει να θεωρείται οικονομική δραστηριότητα[30]. Με τον τρόπο αυτόν, η Επιτροπή επέστρεψε στη δυαδική προσέγγιση την οποία είχαν εισηγηθεί μερίδα της θεωρίας και ο Γεν. Εισαγγελέας Maduro στην υπόθεση *Fenin*, παρότι η προσέγγιση αυτή είχε απορριφθεί από τη Μείζονα Σύνθεση του ΔΕΚ. Επιπλέον, προκειμένου να στηρίξει το επιχείρημα αυτό, η Επιτροπή παρέπεμψε σε δύο αποφάσεις που αφορούσαν όχι το δίκαιο του ανταγωνισμού, αλλά την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας[31]· κανόνες, δηλαδή, αμφίβολης εφαρμοσιμότητας ως προς την αξιολόγηση του κατά πόσον μπορεί ένα σύστημα που λειτουργεί βάσει της αρχής της αλληλεγγύης να διαχωριστεί ή όχι από τον κανόνα της οικονομικής δραστηριότητας[32].

2. Ιταλία: Η ελευθερία του ασθενούς να επιλέγει τον πάροχο υπηρεσιών υγείας

Στην περίπτωση της Ιταλίας, ένα θρησκευτικό ίδρυμα που λειτουργούσε ιδιωτικό νοσοκομείο υπέβαλε καταγγελία στην Επιτροπή σχετικά με την κρατική χρηματοδότηση που λάμβαναν τα δημόσια νοσοκομεία της περιφέρειας του Λάτσιο[33]. Όλες οι υφιστάμενες τοπικές μονάδες υγείας είχαν μετατραπεί βάσει νόμου σε ιδιωτικά νομικά πρόσωπα. Οι ασθενείς μπορούσαν να επιλέξουν ελεύθερα τον ιατρό ή τον τόπο περίθαλψής τους, με ορισμένους μόνο περιορισμούς που προβλέπονταν από τον νόμο. Επιπλέον, ο ίδιος νόμος επέτρεπε στους ιατρούς που εργάζονται στα δημόσια νοσοκομεία να προσφέρουν υπηρεσίες, εκτός του κανονικού ωραρίου εργασίας, υπό καθεστώς ενδονοσοκομειακής περίθαλψης, δηλαδή εντός των δημόσιων εγκαταστάσεων και χρησιμοποιώντας τις δομές εξωτερικών ιατρείων και διαγνωστικών υπηρεσιών των νοσοκομείων. Οι υπηρεσίες αυτές είχαν επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με την τακτική λειτουργία των δημοσίων νοσοκομείων. Οι ασθενείς πλήρωναν οι ίδιοι απευθείας τους ιατρούς για την κάλυψη του συνολικού κόστους της εκάστοτε ιατρικής πράξης, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών του ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού, των αναλογικών δαπανών απόσβεσης και συντήρησης των μηχανημάτων, καθώς και όλων των άμεσων και έμμεσων δαπανών που βάρυναν το νοσοκομείο. Κατόπιν αυτού, ο ιατρός όφειλε να αποδώσει υποχρεωτικά στο νοσοκομείο ένα ποσό ίσο με το 5% της αμοιβής του.

Το πρώτο ενδιαφέρον εύρημα της εν λόγω απόφασης είναι το ότι η Επιτροπή επέλεξε να εξετάσει το ιταλικό σύστημα υγείας συνολικά και όχι να αποσπάσει τη συγκεκριμένη δραστηριότητα, προκειμένου να την αξιολογήσει ως οικονομική ή όχι. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για το δίκαιο κρατικών ενισχύσεων, όπου κανόνας είναι ότι η οικονομική δραστηριότητα εξετάζεται κατά περίπτωση και με βάση τη συγκεκριμένη δραστηριότητα και τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά[34]. Ο υπόρρητος λόγος που φαίνεται να οδήγησε την Επιτροπή σε μια τέτοια ενέργεια είναι η διαπίστωση πως αποσπασματικά οι επιμέρους δραστηριότητες θα ήταν, σε κάθε σχεδόν περίπτωση, οικονομικής φύσεως, όπως είχε ήδη διαπιστώσει στη βελγική περίπτωση. Μόνο μια συνολική θεώρηση του συστήματος υγείας θα μπορούσε να διακριβώσει τον βαθμό του ανταγωνιστικού ή αλληλέγγυου χαρακτήρα του.

Στη βάση αυτήν, διαπίστωσε εν πρώτοις ότι οι επίμαχες μεταρρυθμίσεις του ιταλικού συστήματος υγείας δεν μετέβαλλαν τα κύρια χαρακτηριστικά που καθιστούν τις δραστηριότητες μη οικονομικής φύσης, οι οποίες είναι: α) η καθολική κάλυψη με το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης, β) η δωρεάν (ή σχεδόν δωρεάν) παροχή των υπηρεσιών, γ) η κρατική χρηματοδότηση από πόρους του κρατικού προϋπολογισμού και των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών που καταβάλλουν οι ασφαλισμένοι και δ) η εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης[35].

Εν συνεχεία, η Επιτροπή αξιολόγησε το κατά πόσον η ελευθερία του ασθενούς να επιλέγει τους παρόχους των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης μεταβάλλει το συμπέρασμα αυτό. Παρατήρησε ότι η επιλογή αυτή εντάχθηκε σε ένα ευρύτερο πλαίσιο μεταρρυθμίσεων που σκοπό είχαν να διευκολύνουν τον προγραμματισμό της παροχής των υπηρεσιών, τον περιορισμό των δημόσιων δαπανών και την αύξηση της αποτελεσματικότητάς. Η Επιτροπή αποδέχθηκε ότι η ελευθερία επιλογής του ασθενούς ενδέχεται να έχει εισαγάγει έναν ορισμένο βαθμό ανταγωνισμού εντός του συστήματος, δηλαδή μεταξύ των παρόχων που εντάσσονται στο ιταλικό σύστημα υγείας. Ωστόσο, γεγονός παραμένει ότι οι εν λόγω

30. Αυτόθι, παρ. 110-111.

31. Πρόκειται για τις αποφάσεις: ΔΕΚ C-157/99, *Smits και Peerbooms*, 12.07.2001, ECLI:EU:C:2001:404, σκ. 58, η οποία, με τη σειρά της, παραπέμπει στην απόφαση C-263/86, *Βελγικό Δημόσιο κατά Humbel και Edel*, 27.09.1988, ECLI:EU:C:1988:451, σκ. 17.

32. V. HATZOPOULOS, ό.π., 2011, σ. 6. Πρβλ. ομοίως, D. GALLO, Social Security and Health Services in EU Law: Towards Convergence or Divergence in Competition State Aids and Free Movement?, EUI RSCAS, 19/2011, άνευ ηλεκτρονικής σελιδοποίησης.

33. SA.39913/2017.

34. Βλ. Ανακοίνωση, ό.π., 2016, παρ. 7-9.

35. SA.39913/2017, παρ. 62-63 και 66.

πάροχοι δεν παύουν να χρηματοδοτούνται μέσω κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών και άλλων κρατικών πόρων και προσφέρουν τις υπηρεσίες τους δωρεάν και καθολικά[36].

Η κρίση της Επιτροπής επικυρώθηκε ως προς την ουσία της τόσο από το ΓεΔΕΕ όσο και από το ΔΕΕ. Συγκεκριμένα, το ΓεΔΕΕ επεσήμανε ομοίως ότι η εισαγωγή ενός ανταγωνιστικού στοιχείου σε ένα σύστημα που τηρεί τα παραπάνω χαρακτηριστικά δεν αλλοιώνει τη φύση του συστήματος, στο μέτρο που αποσκοπεί να ενθαρρύνει τους φορείς να ασκούν τη δραστηριότητά τους σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διοίκησης, δηλαδή με τον αποτελεσματικότερο και λιγότερο δαπανηρό τρόπο. Ακόμη και όταν συνδυάζεται με έναν ορισμένο βαθμό ανταγωνισμού που επικρατεί στη σχετική αγορά και στις παρακείμενες αγορές, οι αρχές της αλληλεγγύης και της καθολικότητας συνεπάγονται μόνον ότι η υπηρεσία πρέπει να παρέχεται, τουλάχιστον δυνητικά, σε όλους τους ασθενείς που τη ζητούν, χωρίς το εθνικό σύστημα υγείας να καλύπτει απαραιτήτως όλες τις ανάγκες περίθαλψης των ασθενών[37]. Η κρίση αυτή επιβεβαιώθηκε και από το ΔΕΕ, σε μια κατά τα άλλα μάλλον δικονομική απόφαση[38].

Αυτή η τελευταία επισήμανση περί του ότι δεν είναι αναγκαίο να καλύπτονται όλες οι ανάγκες περίθαλψης των ασθενών έχει μεγάλη σημασία, διότι χαμηλώνει τον πήχη της καθολικότητας που απαιτείται για τη διαπίστωση του μη οικονομικού χαρακτήρα των δραστηριοτήτων. Αφενός, αποδίδει την ανοχή της νομολογίας στη μερική απελευθέρωση των εθνικών συστημάτων υγείας, αρκεί να μην θίγονται οι βασικές τους αρχές. Αφετέρου, δίνει και μια γενικότερη κατεύθυνση, η οποία πιθανότατα θα υιοθετηθεί στο μέλλον και σε άλλα κριτήρια του δημοσίου συστήματος υγείας, όπως η δωρεάν κάλυψη. Έτσι, με την κρίση αυτήν, επιβεβαιώνεται ότι ένας φορέας που οργανικά ανήκει σε ένα εθνικό σύστημα υγείας μπορεί να ανταγωνίζεται μερικώς και άλλους φορείς (δημόσιους ή ιδιωτικούς) χωρίς ταυτόχρονα να αποβάλλει τον δημόσιο χαρακτήρα του.

3. Εσθονία: Πρόσθετες ιατρικές υπηρεσίες επί πληρωμή

Στην περίπτωση της Εσθονίας, η Επιτροπή, στο περιβάλλον πανδημίας του κορωνοϊού, έλεγξε την κρατική χρηματοδότηση που λάμβαναν τα δημόσια εσθονικά νοσοκομεία. Το επίμαχο νομοθετικό καθεστώς προέβλεπε ότι ο κρατικός φορέας δημόσιας υγείας σύναπτε συμβάσεις με τα δημόσια νοσοκομεία για τη χρηματοδότηση ιατρικών θεραπειών. Βάσει των συμβάσεων αυτών, τα δημόσια νοσοκομεία παρείχαν ολοκληρωμένες δημόσιες υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης σε ασφαλισμένους με την καταβολή συμβολικού μόνο τέλους. Παράλληλα με την κανονική τους δραστηριότητα, τα δημόσια νοσοκομεία είχαν μια περιορισμένη δραστηριότητα, εν μέρει ιδιωτική, καθώς δεν καλυπτόταν από την κρατική χρηματοδότηση, αλλά πληρωνόταν απευθείας από τους ασθενείς ή από την ιδιωτική τους ασφάλιση. Η δραστηριότητα περιελάμβανε μια σειρά από πρόσθετες υπηρεσίες, και ιδίως: α) ορισμένου τύπου ιατρικές υπηρεσίες, μεταξύ των οποίων περιλαμβανόταν η επιλογή των ασθενών να παραλείψουν τη λίστα αναμονής χειρουργείων, β) πρόσθετες υπηρεσίες που παρέχονταν στο πλαίσιο ιατρικών θεραπειών (π.χ. οικογενειακά και προγεννητικά μαθήματα) και γ) άλλες παράπλευρες δραστηριότητες (π.χ. ενοικιάσεις χώρων σε μικρά νοσοκομειακά καταστήματα).

Η Επιτροπή χρησιμοποίησε ίδια κριτήρια με εκείνα της ιταλικής υπόθεσης προκειμένου να καταλήξει στο συμπέρασμα περί απουσίας οικονομικής δραστηριότητας. Με τον τρόπο αυτόν, έμεινε πιστή στην οριζόντια προσέγγιση που κρίθηκε αναγκαία στην ιταλική περίπτωση, σε χρόνο ήδη προγενέστερο από την επικύρωση της μεθοδολογίας εκείνης από τα ενωσιακά δικαστήρια. Ειδικότερα, διαπίστωσε αρχικά ότι το εθνικό σύστημα υγείας της Εσθονίας βασιζόταν στις αρχές της αλληλεγγύης και της καθολικής κάλυψης, ενώ παράλληλα επεδίωκε κοινωνικούς στόχους και οι δραστηριότητές του τελούσαν υπό κρατική εποπτεία. Προκειμένου να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό ιδιαίτερο ρόλο έπαιξαν τα εξής κριτήρια: α) ο δημόσιος χαρακτήρας των νοσοκομείων και η εκπλήρωση στόχων δημοσίου συστήματος υγείας (καθολικότητα, βελτιστοποίηση δαπανών, διασφάλιση βιωσιμότητας κ.ά.), β) η χρηματοδότηση άμεσα από κοινωνικοασφαλιστικές εισφορές, ανεξαρτήτως του είδους των υπηρεσιών που λάμβαναν οι ασθενείς, γ) ο περιορισμός των τελών που κατέβαλλαν οι ασθενείς σε οικονομικά επουσιώδη επίπεδα, τα οποία εξυπηρετούσαν απλώς τον σκοπό αποφυγής της αναζήτησης περιττών υπηρεσιών και δ) η απουσία ανταγωνισμού μεταξύ των νοσοκομείων όσον αφορά τις υπηρεσίες υγείας που καλύπτονταν από τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης[39].

Το ενδιαφέρον στην απόφαση αυτήν είναι ότι η Επιτροπή προέβη σε έναν διαχωρισμό των τακτικών δραστηριοτήτων των δημοσίων νοσοκομείων (που καλύπτονταν κατά κύριο λόγο από τις κοινωνικοασφαλιστικές εισφορές) και των πρόσθετων υπηρεσιών που παρείχαν (έναντι αμοιβών που καταβάλλονταν απευθείας από τους ασθενείς ή την ιδιωτική τους ασφάλιση). Για τις τελευταίες, άφησε ανοιχτό το ενδεχόμενο να συνιστούν οικονομικές

36. Αυτόθι, παρ. 71-75.

37. ΓεΔΕΕ Τ-223/18, *Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo/Επιτροπή*, 02.06.2021, ECLI:EU:T:2021:315, σκ. 154 και 164-165.

38. ΔΕΕ C-492/21 P, *Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo/Επιτροπή*, 27.04.2023, ECLI:EU:C:2023:354, σκ. 104.

39. SA.39324/2020, παρ. 53-60.

δραστηριότητες, χωρίς ωστόσο να προβεί σε διεξοδική αξιολόγηση. Κι αυτό διότι, εξετάζοντας την μεθοδολογία τιμολόγησης των εν λόγω υπηρεσιών, διαπίστωσε ότι ο τρόπος λειτουργίας των εσθονικών νοσοκομείων δεν επέτρεπε τη σταυροειδή χρηματοδότηση οικονομικών και μη οικονομικών δραστηριοτήτων των δημοσίων νοσοκομείων. Ως εκ τούτου, ακόμη κι αν υποτεθούν οικονομικές, οι εν λόγω πρόσθετες δραστηριότητες δεν είναι ικανές να αναιρέσουν τον δημόσιο χαρακτήρα των εσθονικών δημόσιων νοσοκομείων[40]. Αυτό ήταν και το όριο ελέγχου της Επιτροπής στην υπόθεση αυτήν, καθώς η επίμαχη καταγγελία αφορούσε κατ' αρχήν την κρατική χρηματοδότηση των δημοσίων νοσοκομείων και όχι τις πρόσθετες δραστηριότητές τους *per se*. Ενδεχομένως σε μια άλλη υπόθεση που θα είχε ως αντικείμενο μόνον τις τελευταίες η αυστηρότητα της Επιτροπής να ήταν μεγαλύτερη. Σε μια υπόθεση με το ως άνω αντικείμενο, όμως, ένας τέτοιος διευρυμένος έλεγχος θα ήταν οπωσδήποτε μάλλον επιβαρυντικός και ουδόλως επωφελής για την όλη διαδικασία.

4. Σλοβενία: Μερικό άνοιγμα του εθνικού συστήματος υγείας στην αγορά

Στην περίπτωση της Σλοβενίας, το εθνικό σύστημα υγείας παρείχε δημόσιες υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης μέσω δύο βασικών πυλώνων. Αφενός, μέσω των δημοσίων νοσοκομείων και των κέντρων υγείας. Αφετέρου, μέσω ιδιωτικών φορέων στους οποίους είχε παραχωρηθεί η άσκηση ορισμένων υπηρεσιών, όταν ο πρώτος πυλώνας αδυνατούσε να εξασφαλίζει επαρκώς την παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών σε συγκεκριμένη περιοχή ή για συγκεκριμένη ειδικότητα. Οι τιμές για τις υπηρεσίες αμφοτέρων των πυλώνων προκαθορίζονταν από μία ετήσια σύμβαση, κατόπιν διαπραγματεύσεων μεταξύ των παρόχων υγειονομικής περίθαλψης (δημοσίων και ιδιωτικών), του Εθνικού Ινστιτούτου Ασφάλισης και του Υπουργείου Υγείας. Επομένως, η επιλογή του κόστους δεν ήταν ανοιχτή στον ανταγωνισμό. Κατά κανόνα, το Εθνικό Ινστιτούτο Ασφάλισης χρηματοδοτούσε τις ιατρικές υπηρεσίες είτε στο 100% της αξίας τους είτε σε χαμηλότερο ποσοστό και οι ασθενείς επωμίζονταν το κόστος του μη καλυπτόμενου ποσοστού. Ωστόσο, σύμφωνα με τα στοιχεία που παρουσίασαν στην Επιτροπή οι σλοβενικές αρχές, το 95% των ασθενών διέθετε επικουρική ασφάλιση, η οποία κάλυπτε την εν λόγω διαφορά και μόλις το 5% των ασθενών πλήρωνε αυτή τη διαφορά είτε από δικούς του πόρους είτε μέσω ιδιωτικής ασφάλισης.

Η Επιτροπή ακολούθησε ομοίως την οριζόντια προσέγγιση του σλοβενικού εθνικού συστήματος υγείας[41]. Παρατήρησε αρχικά ότι η παροχή υγειονομικών υπηρεσιών βασιζόταν κατά κύριο λόγο στα δημόσια νοσοκομεία και τα κέντρα υγείας, ενώ η παραχώρηση υπηρεσιών σε ιδιώτες είχε συμπληρωματικό χαρακτήρα. Το σύστημα βασιζόταν στην υποχρεωτικότητα της κοινωνικής ασφάλισης, ενώ προβλεπόταν καθολική κάλυψη που περιελάμβανε και κατηγορίες ασθενών που δεν ασφαλίζονταν (π.χ. ανέργους και αναπήρους). Παράλληλα, λειτουργούσε ένα σύστημα επικουρικής ασφάλισης, βασισμένο στην αρχή της αμοιβαιότητας. Μόνο ένα πολύ μικρό ποσοστό ασφαλισμένων επέλεγε να μην διαθέτει επικουρική ασφάλιση, καθώς τα οφέλη που αυτή συνεπαγόταν ήταν οικονομικά πολύ συμφέροντα για κάθε ασθενή. Στη βάση αυτήν, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η επικουρική ασφάλιση είχε κατ' ουσίαν καταστεί μέρος της κοινωνικής ασφάλισης, δεδομένου ότι πάνω από το 95% του πληθυσμού καλυπτόταν από αυτήν.

Ενόψει του παραπάνω συστήματος, η κάλυψη των ασθενών ήταν καθολική και άνευ αντιτίμου. Μόνον ένα επουσιώδες ποσοστό, κάτω του 5%, χρησιμοποιούσε ίδιους πόρους για την πληρωμή υπηρεσιών υγείας. Λαμβάνοντας υπόψη αυτόν τον επουσιώδη αριθμό ασθενών που επιβαρύνονταν οικονομικά κατά τρόπο άμεσο και το γεγονός ότι οι πληρωμές αυτές θα αφορούσαν, σε κάθε περίπτωση, μόνο το μέρος που δεν καλυπτόταν από την υποχρεωτική ασφάλιση, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμά ότι οι δημόσιες υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης παρέχονταν άνευ αντιτίμου και μόνο σε ορισμένες σπάνιες περιπτώσεις, οι ασθενείς πλήρωναν για τις εν λόγω υπηρεσίες.

Περαιτέρω, η Επιτροπή παρατήρησε ότι το σλοβενικό σύστημα υγείας έχει κοινωνικό σκοπό, καθώς διασφαλίζει την καθολική κάλυψη των πολιτών, ανεξαρτήτως οικονομικής κατάστασης ή κατάστασης της υγείας. Το όλο σύστημα διέπεται από την αρχή της αλληλεγγύης, στο μέτρο που α) προβλέπει υποχρεωτικότητα της συμμετοχής των ασφαλισμένων και των ασφαλιστικών οργανισμών στις ασφαλιστικές εισφορές, β) επιβάλλει τις εισφορές ανάλογα με το εισόδημα των ασφαλισμένων και όχι με τον κίνδυνο που αντιπροσωπεύουν λόγω της ηλικίας ή της κατάστασης της υγείας τους, γ) χορηγεί ίδιες παροχές σε όλους τους ασφαλισμένους, χωρίς εξάρτηση από το ύψος των εισφορών του καθενός και δ) προβλέπει έναν μηχανισμό εξισορρόπησης των εισφορών των ασφαλισμένων. Τέλος, η Επιτροπή σημείωσε ότι το μερικό άνοιγμα του συστήματος στην αγορά, μέσω των συμβάσεων παραχώρησης σε ιδιωτικούς φορείς, δεν αναιρούσε την κρατική εποπτεία, η οποία εκτεινόταν τόσο σε δημόσιους όσο και σε ιδιωτικούς φορείς.

Ως προς την ενδεχόμενη ύπαρξη ανταγωνισμού μεταξύ δημοσίων νοσοκομείων και παραχωρησιούχων, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι ο όποιος ανταγωνισμός ενδέχεται να υφίσταται, είναι, σε κάθε περίπτωση, πολύ περιορισμένος. Οι ετήσιες συμβάσεις καθόριζαν συγκεκριμένα πρό-

40. Αυτόθι, παρ. 61-74.

41. Βλ. για την ανάλυση των αμέσως παρακάτω παραγράφων: SA. 45844/2024, παρ. 74-117.

τυπα διασφάλισης της παροχής των υπηρεσιών, τα οποία ήταν κοινά τόσο για τους δημόσιους όσο και για τους ιδιωτικούς φορείς. Σημαντική, στο πλαίσιο αυτό, είναι η σημείωση της Επιτροπής ότι ένας δυνητικά περιορισμένος ανταγωνισμός μεταξύ των δημόσιων νοσοκομείων και των παραχωρησιούχων δεν θέτει υπό αμφισβήτηση τον μη οικονομικό χαρακτήρα των δημόσιων υπηρεσιών υγείας. Η παρουσία ενός στοιχείου ανταγωνισμού σε ένα σύστημα υγειονομικής περίθαλψης που διέπεται από την αρχή της αλληλεγγύης, δεν μεταβάλλει τον μη οικονομικό χαρακτήρα του συστήματος αυτού, στο μέτρο που αποσκοπεί στο να ενθαρρύνει τους φορείς να λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής διαχείρισης, δηλαδή με τον αποτελεσματικότερο και λιγότερο δαπανηρό τρόπο, προς το συμφέρον της εύρυθμης λειτουργίας του συστήματος. Στο σλοβενικό σύστημα, ακόμη και εάν οι ασθενείς μπορούσαν να επιλέξουν την ιατρική μονάδα την οποία θα επισκέπτονταν, όλοι οι πάροχοι (δημόσιοι και ιδιωτικοί) χρηματοδοτούνταν από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και προσέφεραν τις υπηρεσίες τους δωρεάν σε όλους τους ασφαλισμένους. Επομένως, ο περιορισμένος ανταγωνισμός μεταξύ δημοσίων νοσοκομείων και παραχωρησιούχων τελούσε προς το συμφέρον της καλής λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, αλλά δεν τροποποιούσε τη μη οικονομική φύση του συστήματος.

Στη βάση αυτή, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι το σλοβενικό σύστημα δημόσιας υγείας είναι μη οικονομικής φύσεως, γεγονός που σημαίνει ότι και τα δημόσια νοσοκομεία του δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα. Η κρίση αυτή είναι μεγάλης σημασίας, καθώς επεκτείνει ακόμη περισσότερο την ήδη αυξημένη ανοχή της Επιτροπής ως προς την κρατική χρηματοδότηση σε δομές εθνικών συστημάτων υγείας, ακόμη κι όταν αυτά προσαρμόζονται στις σύγχρονες εξελίξεις και ανοίγουν βαθμιαία στον ανταγωνισμό. Το σκεπτικό της Επιτροπής θα αξιολογηθεί στο άμεσο μέλλον από τα ευρωπαϊκά δικαστήρια, καθώς κατά τον παρόντα χρόνο εκκρεμεί προσφυγή ακυρώσεως κατά της απόφασής της, ενώπιον του ΓεΔΕΕ[42]. Θα έχει ενδιαφέρον εάν το ΓεΔΕΕ θα ακολουθήσει την έως τώρα ανεκτική νομολογιακή προσέγγιση στα οικεία ζητήματα ή αν θα ενσκήψει περαιτέρω στα στοιχεία του συστήματος που προσιδιάζουν σε οικονομικές δραστηριότητες, ώστε να απόσχει από την οριζόντια προσέγγιση αξιολόγησης και να επιστρέψει σε μια *in concreto* κρίση περί της εκάστοτε δραστηριότητας, με άμεση εφαρμογή του λειτουργικού κριτηρίου.

42. T-499/24, *Zdravniška Zbornica Slovenije κατά Επιτροπής*.

Επίλογος

Το ζήτημα της ύπαρξης *οικονομικής δραστηριότητας* σε ένα εθνικό σύστημα υγείας αποτελεί ένα παλιό ερώτημα, το οποίο διαρκώς παρουσιάζεται αναδιαμορφωμένο, στο πλαίσιο των αλλεπάλληλων εξελίξεων στην σύγχρονη, παγκοσμιοποιημένη αγορά υγείας. Το μεγαλύτερο ή μικρότερο άνοιγμα των εθνικών συστημάτων υγείας στον ανταγωνισμό είναι μια πραγματικότητα την οποία καλείται να συναξιολογεί ο εκάστοτε ερμηνευτής και εφαρμοστής του δικαίου κρατικών ενισχύσεων, είτε πρόκειται για την Επιτροπή είτε για τα ευρωπαϊκά δικαστήρια.

Παρότι η προσέγγιση των εθνικών συστημάτων δεν ήταν πάντα ομοιόμορφη, φαίνεται τα τελευταία χρόνια να υπάρχει μια ερμηνευτική κατεύθυνση μεγαλύτερης ευελιξίας. Κοινός παρονομαστής της σύγχρονης προσέγγισης Επιτροπής και δικαστηρίων είναι η διαπίστωση ότι η εισαγωγή ενός περιορισμένου στοιχείου ανταγωνισμού δεν αναιρεί τον μη οικονομικό χαρακτήρα του εθνικού συστήματος υγείας, εφόσον δεν αναιρούνται οι αρχές της επιδίωξης κοινωνικού σκοπού, της αλληλεγγύης και της καθολικής κάλυψης. Η κρίση αυτή προκρίνει μια οριζόντια προσέγγιση των εκάστοτε συστημάτων υγείας, η οποία παρεκκλίνει από τον γενικό κανόνα του *in concreto* ελέγχου της εκάστοτε δραστηριότητας.

Η κρίση αυτή θα δοκιμαστεί αναμφίβολα τα επόμενα χρόνια, με δεδομένο το ολοένα και μεγαλύτερο άνοιγμα των εθνικών συστημάτων υγείας στην αγορά, η οποία μπορεί να οδηγήσει στη διαπίστωση οικονομικών δραστηριοτήτων ακόμη και από αμιγώς δημοσίους φορείς. Στον αντίποδα, η προσέγγιση αυτή ενδεχομένως θα δώσει το παράδειγμα για τη χρήση αυτής της οριζόντιας προσέγγισης σε άλλους κλάδους της κρατικής δραστηριότητας, όπου η σύγχρονη πραγματικότητα επιτάσσει τη σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα ή την χρήση κρατικών σχημάτων ιδιωτικού χαρακτήρα, με σκοπό την χρηστή και ορθολογικότερη χρήση των πόρων και την επίτευξη του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος με το χαμηλότερο κόστος.

Κρατικές Ενισχύσεις και Πράσινη Βιομηχανική Πολιτική: Από το TCTF στο CISAF

*Κυριάκος Ευθυνόπουλος**

I. Το δίπολο Πράσινη Μετάβαση – Ανταγωνιστικότητα και η νέα βιομηχανική στρατηγική της Ε.Ε.

1. Το πλαίσιο: Η μετάβαση από το Green Deal στο Clean Industrial Deal

Η πράσινη μετάβαση συνιστά θεμελιώδη και αναμφίβολο στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μάλιστα νομικά κατοχυρωμένο από τον οποίο δεν χωρεί παρέκκλιση[1]. Ωστόσο, η Ένωση οφείλει να διατηρήσει ταυτόχρονα την ανταγωνιστικότητα και την οικονομική της ανεξαρτησία, σε ένα διεθνές περιβάλλον εντεινόμενου οικονομικού ανταγωνισμού και αυξανόμενου οικονομικού προστατευτισμού, ενώ παράλληλα ο παγκόσμιος οικονομικός χάρτης αναδιαμορφώνεται σε διακριτούς πόλους ανάπτυξης, εμπορικής, βιομηχανικής επιρροής και γεωπολιτικής ισχύος[2].

Το ανωτέρω δίπολο σηματοδοτεί αφενός μια την ανάγκη για νομικο-πολιτική μεταβολή *(legal policy shift)*, αφετέρου αποτελεί μια ευκαιρία για την ΕΕ. Συγκεκριμένα, αφενός η ταυτότητα της άλλοτε επικρατούσας Πράσινης Συμφωνίας *(Green Deal)*[3] μετασχηματίζεται πλέον σε μια Πράσινη Βιομηχανική Συμφωνία *(Clean Industrial Deal)*[4], ούτω δε, η εν συνόλω επακόλουθη πολιτική για το κλίμα *(Climate Policy)* μετουσιώνεται σε μια πολιτική πράσινης βιομηχανίας *(Green Industrial Policy)*. Αφετέρου, ανακύπτει μια κατάσταση φαινομενικής αντίφασης, η οποία δύναται, ωστόσο, να αποτελέσει ευκαιρία της Ένωσης να επανέλθει στο οικονομικό προσκήνιο. Ειδικότερα, η πράσινη μετάβαση μπορεί να καταστεί καταλύτης για την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας και βιομηχανικής κυριαρχίας, καθιστώντας τις δυο αντικρουόμενες τάσεις σε μια τελικώς λυσιτελή σχέση αιτίου-αιτιατού.

Συνακόλουθα, η Ευρώπη δύναται να ανατρέψει τους κακούς οικονομικούς οιωνούς και να αναχθεί, όπως, ευσχήμως, διατύπωσε ο M. Draghi σε ένα *«πρότυπο κλιματικής υπευθυνότητας και ανεξάρτητος παγκόσμιος παίκτης»*[5], όπως επίσης ηγέτης στη *«νέα βιομηχανική επανάσταση»* όπως την αποκάλεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή της οποίας κορμός ανάπτυξης είναι οι νέες τεχνολογίες μηδενικών εκπομπών[6].

2. Ο ρόλος των κρατικών ενισχύσεων

Η παραπάνω ευκαιρία ανάπτυξης της ανταγωνιστικότητας και διατήρησης της άλλοτε κραταιάς βιομηχανικής υπεροχής της γηραιάς ηπείρου μέσα από την πράσινη μετάβαση και τις σχετικές καινοφυείς τεχνολογίες, απαιτεί μια ξεκάθαρη και επί της ουσίας οικονομικής φύσης στρατηγική επιλογή για τον Ενωσιακό νομοθέτη. Τούτο, διότι η συνύπαρξη των απαιτήσεων της πράσινης μετάβασης προϋποθέτει μακροπρόθεσμες επενδύσεις και διαρθρωτικές αλλαγές σε υποδομές, ενώ η ανάγκη άμεσης στήριξης της παραγωγής και ιδίως στην βιομηχανία μηδενικών ρύπων *("net-zero industry")* δημιουργεί μια σειρά προβλημάτων, με κυριότερο αυτών την ανάγκη ουσιαστικών χρηματοδοτικών εργαλείων.

Στο πλαίσιο αυτό, δυστυχώς, οι ευρωπαϊκοί πόροι δεν καθίστανται επαρκείς για την χρηματοδότηση του εγχειρήματος[7]. Ως εκ τούτου τα όργανα χάραξης πολιτικής

---

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ*

1. Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1119 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Ιουνίου 2021 για τη θέσπιση πλαισίου με στόχο την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 401/2009 και (ΕΕ) 2018/1999 («*Ευρωπαϊκό Νομοθέτημα για το Κλίμα*»), άρθρο 1 παρ. 1 και 2. Βλ. επίσης: H. KOGELS, A Changing World Making the Road to Carbon Neutrality Even More Bumpy, EC Tax Review 2023/3, σ. 89. K. STOYANOV, A Global Green Subsidies Race? The EU's Green Deal Industrial Plan: Effective and WTO-Compatible?, Journal of World Trade, Vol 59, Issue 2 (2025), σ. 303-326, διαθέσιμο στο: httpss://doi.org/10.54648/trad2025020.

2. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 29ης Ιανουαρίου 2025, Πυξίδα Ανταγωνιστικότητας για την ΕΕ, COM(2025)30, σ. 1, Ursula von der Leyen, Επιστολή Προθέσεων – Κατάσταση της Ένωσης 2025, (αρχικός τίτλος: Letter of Intent – State of the Union 2025), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Brussels, 10 Σεπτεμβρίου 2025, σ. 2-4.

3. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11ης Δεκεμβρίου 2019 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία» COM(2019) 640.

4. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 1ης Φεβρουαρίου 2023 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Το Βιομηχανικό Σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας για την Εποχή της Καθαρής Μηδενικής Εκπομπής» COM(2023) 62.

5. M. DRAGHI, Έκθεση για «Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ανταγωνιστικότητας – Μέρος Α», Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2024, σ. 5-6.

6. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 1ης Φεβρουαρίου 2023 για Βιομηχανικό σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας για την εποχή των μηδενικών καθαρών εκπομπών, COM(2023)62 τελικό, σ. 1-2.

7. L. HORNKOHL / D. PELEKIS, State Aid Control as a Coordinating

και θέσπισης νομοθεσίας στην ΕΕ καλούνται, και δη κατ' επειγόντως, να αναθεωρήσουν το ρόλο των κρατικών ενισχύσεων στην εσωτερική αγορά[8]. Συγκεκριμένα, μολονότι αναμφισβήτητη είναι η αξία των κανόνων ανταγωνισμού και της γενικής ρήτρας του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ περί απαγόρευσης χορήγησης κρατικών ενισχύσεων που αντίκεινται στην εσωτερική αγορά, ωστόσο το νομοθετικό πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων έχει αποδειχθεί ευπροσάρμοστο ωσάν ζωντανός οργανισμός[9], ώστε να ανταποκρίνεται στις τρέχουσες εξελίξεις, τις κατευθύνσεις πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την πίεση, ενίοτε, των εξωγενών οικονομικών και γεωπολιτικών παραγόντων[10].

Συνεπώς, τόσο η ερμηνεία του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ μετασχηματίζεται, όσο και τα μέτρα ηπίου δικαίου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σταδιακώς καθίστανται βασικά εργαλεία της νέας ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής. Άλλωστε, αυτό συμβαίνει στα πλαίσια γενικότερης αναθεώρησης του δικαίου ανταγωνισμού. Η αυξανόμενη τάση αντικατάστασης του *ex-ante* μοντέλου «προηγούμενου ελέγχου» από τον *ex-post* εποπτικό ρόλο, δεν είναι νέο φαινόμενο αλλά άρχισε να καθίσταται ορατή ήδη από το έτος 2012, χρονιά που συμπίπτει με την υιοθέτηση του πλαισίου εκσυγχρονισμού των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις (στην αγγλική γνωστό ως SAM 2012 από το State Aid Modernisation)[11]. Στα πλαίσια του SAM τρία βασικά εργαλεία επηρέασαν άμεσα τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας και του περιβάλλοντος, ήτοι η περίφημη «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης»12, ο «Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός» υπ' αριθ. 651/2014[13], και οι «Κατευθυντήριες Γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)»[14].

Στις μέρες μας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προωθεί πλέον μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση του δικαίου ανταγωνισμού με στόχο τη στήριξη της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και τη διευκόλυνση στρατηγικών επενδύσεων σε καινοτόμες και καθαρές τεχνολογίες[15]. Αυτή η μεταρρύθμιση περιλαμβάνει τρία βασικά εργαλεία, ήτοι το νέο «Πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία» (στα αγγλικά: "Clean Industrial Deal State Aid Framework" ή "CISAF") τον Ιούνιο του 2025[16], και θα αποτελέσει κύριο μέρος της ανάλυσης αυτής της μελέτης, συνδυαστικά με τις Σημαντικές Επενδύσεις Κοινού Ευρωπαϊκού Ενδιαφέροντος (IPCEIs) και την αναθεώρηση των Κατευθυντήριων Γραμμών για Συγχωνεύσεις, τα οποία εκφεύγουν της παρούσας ανάλυσης. Η παρούσα μελέτη θα αναπτύξει το πρώτο εξ αυτών σύμφωνα με τον ερευνητικό σκοπό και τα ερευνητικά ερωτήματα της ακόλουθης ενότητας.

3. Ερευνητικός σκοπός

Στο ως άνω αναπτυχθέν πραγματικό και νομικό πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισήγαγε το *«Πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία»* (στα αγγλικά: *"Clean Industrial Deal State Aid Framework"* ή στο εξής για λόγους συντομίας χρησιμοποιείται το ευρέως διαδεδομένο αγγλικό προσωνύμιο *"CISAF"*) τον Ιούνιο του 2025[17], αντικαθιστώντας το *«Προσωρινό πλαίσιο κρίσης*

Instrument for EU Industrial Policy in the Internal Market (February 16, 2025). Διαθέσιμο στο SSRN: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5140227, σ. 2.

8. Έκθεση M. DRAGHI, «Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ανταγωνιστικότητας - Μέρος Β: Εις βάθος ανάλυση και προτάσεις», σ. 92-105 και 116-133, Βλ. επίσης: Έγγραφο Εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής της 23ης Μαρτίου 2023, «Αξιολόγηση αναγκών επενδύσεων και διαθεσιμότητας χρηματοδότησης για την ενίσχυση της παραγωγικής ικανότητας της ΕΕ σε τεχνολογίες μηδενικών καθαρών εκπομπών», SWD(2023) 68 τελικό.

9. J. J. P. LÓPEZ, The Evolving Nature of the Notion of Aid under EU Law, European State Aid Law Quarterly, vol. 15, no. 3, 2016, σ. 400-401.

10. Ενδεικτικώς, η υιοθέτηση μέτρων προσωρινού και ευέλικτου χαρακτήρα με το TCTF κατά την περίοδο Covid-19 για την υποστήριξη των επιχειρήσεων.

11. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών της 8ης Μαΐου 2012, «Εκσυγχρονισμός των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις», COM(2012) 209.

12. Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» της 19ης Ιουλίου 2016, OJ 2016/C262/01.

13. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής της 17ης Ιουνίου 2014 «για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης», όπως ισχύει κατόπιν τροποποιήσεων με σημαντικότερη εκ των οποίων για την ενέργεια αυτή της 23ης Ιουνίου 2023 με τον Κανονισμός της Επιτροπής ΕΕ/2023/1315.

14. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας (2014-2020)», OJ/2014/C 200/01.

15. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η συμβολή της πολιτικής ανταγωνισμού στη δίκαιη, καθαρή και ανταγωνιστική μετάβαση» (αρχικός τίτλος στα αγγλικά: Competition Policy Contribution to the Clean, Just and Competitive Transition), διαθέσιμο στο: https://competition-policy.ec.europa.eu/about/contribution-clean-just-and-competitive-transition_en.

16. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Πλαίσιο για μέτρα κρατικής ενίσχυσης με σκοπό τη στήριξη της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία (Πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία)» της 4ης Ιουλίου 2025, C/2025/3602.

17. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Πλαίσιο για μέτρα κρατικής ενίσχυσης με σκοπό τη στήριξη της συμφωνίας για καθαρή βιομηχα-

για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό τη στήριξη της οικονομίας μετά την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας» (στα αγγλικά *"Temporary Crisis and Transition Framework"* ή στο εξής ομοίως χρησιμοποιείται το αγγλικό προσωνύμιο *"TCTF"*)[18]. Το TCTF, όπως θα εκτεθεί στο οικείο κεφάλαιο της παρούσης, αποτέλεσε νομοθετική απάντηση στις οικονομικές συνέπειες της οξείας ενεργειακής κρίσης που ανέκυψε μετά την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία και έγινε ιδιαιτέρως αισθητή τόσο σε νοικοκυριά αλλά και στην ενεργοβόρο βιομηχανία, δηλαδή στην «καρδιά» της Ευρωπαϊκής οικονομικής ισχύος.

Το διάδοχο του TCTF πλαίσιο, CISAF, όπως επίσης θα αναλυθεί, επιχειρεί να καθιερώσει ένα απλοποιημένο, συνεκτικό, πιο μόνιμο πλαίσιο σε αντίθεση με το TCTF που είχε προσωρινό χαρακτήρα. Είναι μάλιστα ειδικώς στοχευμένο στις κρατικές ενισχύσεις που στηρίζουν τη βιομηχανία με «πράσινες» επενδύσεις, υπό προϋποθέσεις φυσικά που ρητώς ρυθμίζονται σε αυτό. Στον νομικό, όμως, διάλογο ανακύπτει το ερώτημα κατά πόσο η θέσπιση του ανωτέρω πλαισίου αποτελεί συνειδητή ένδειξη της κατεύθυνσης σηματοδοτούσα τη γενικότερη πορεία της νομοθετική βούλησης στις κρατικές ενισχύσεις, ήτοι την ανάγκη ελαστικοποίησης του αυστηρού κανόνα απαγόρευσης που εισάγει το άρθρο 107 ΣΛΕΕ. Με άλλα λόγια, δέον να διερευνηθεί κατά πόσον η κρατική παρέμβαση κρίνεται τόσο αναγκαία ώστε νομοθετικά πλαίσια απλοποιημένων διαδικασιών που θέτουν όρια σε ενισχύσεις επιτρέποντάς τις να εκφεύγουν της προηγούμενης κοινοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και να χορηγούνται ακόμα και με διοικητικές (και όχι ανταγωνιστικές διαδικασίες) είναι πρώτον φαινόμενο νομικά θεμιτό-επιτρεπτό, δεύτερον αποτελεσματικό και τρίτον αναλογικό στο σύγχρονο ευρωπαϊκό νομικό γίγνεσθαι.

Προς τούτο αξιολογείται η πρακτική εφαρμογή ενός διαχρονικού και ενός προσωρινού πλαισίου, αμφότερα αποτελούντα εργαλεία επιτάχυνσης και απλοποίησης των κρατικών ενισχύσεων και προάγοντα την *«υπό όρους επιτρεπτό»* κατεύθυνση που προαναφέρθηκε. Ειδικότερα, αφενός, διερευνάται η εφαρμογή του ισχύοντα Γενικού Απαλλακτικού Κανονισμού *(στο εξής «ΓΑΚ»)*, ήτοι ενός Κανονισμού που μολονότι εμπλουτίστηκε με την πάροδο των ετών παρέμεινε σταθερός μια γεμάτη ήδη δεκαετία. Αφετέρου, αποτιμάται η πρακτική εφαρμογή του Προσωρινού Πλαισίου Κρίσης και Μετάβασης ("TCTF"), το οποίο, μολονότι βραχύβιο, αποτέλεσε καίριας σημασίας εργαλείο «χειρουργικής ακρίβειας» με στόχο την προώθηση μέτρων στήριξης στους τομείς της ενέργειας και προστασίας περιβάλλοντος, ιδίως στην πολύπαθη από την ενεργειακή κρίση Ευρωπαϊκή βιομηχανία. Επιπροσθέτως, εκτός από την χρονική ισχύ των εν λόγω πλαισίων, επιλέγονται αυτά και επί της ουσίας τους καθόσον συμβάλλουν από κοινού, κατά την ρητή φράση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής *«στην επιτάχυνση των επενδύσεων και της χρηματοδότησης για την παραγωγή καθαρής τεχνολογίας στην Ευρώπη»*[19]. Η αξιολόγηση τους, λοιπόν, στόχο έχει να απαντήσει στα ερευνητικά ερωτήματα της ακόλουθης ενότητας και εν τέλει θα αναδείξει αν υπάρχει πεδίο γόνιμο για το διάδοχο του TCTF, CISAF, στην εν γένει εξέλιξη του πλαισίου κρατικών ενισχύσεων.

4. Ερευνητικά ερωτήματα

Το κύριο ερευνητικό ερώτημα που επιχειρεί να απαντήσει η παρούσα μελέτη είναι κατά πόσο η εξέλιξη του πλαισίου κρατικών ενισχύσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως αυτή αποτυπώνεται στη μετάβαση από τον Γενικό Απαλλακτικό Κανονισμό (ΓΑΚ) και το Προσωρινό Πλαίσιο Κρίσης και Μετάβασης (TCTF) προς το Πλαίσιο για τη Στήριξη της Συμφωνίας για την Καθαρή Βιομηχανία (CISAF), σηματοδοτεί μια συνειδητή μετατόπιση από το μοντέλο «πλήρους απαγόρευσης» στο μοντέλο «υπό όρους επιτρεπτό» κρατικών ενισχύσεων, με στόχο την ενίσχυση μιας πράσινης και ανταγωνιστικής βιομηχανικής βάσης στην Ευρώπη.

Στο πλαίσιο αυτού του κεντρικού ερωτήματος, διερευνάται πρώτον κατά πόσο ο ΓΑΚ λειτούργησε στην πράξη ως αποτελεσματικό εργαλείο απλοποίησης και επιτάχυνσης της διαδικασίας χορήγησης ενισχύσεων στους τομείς της ενέργειας και του περιβάλλοντος, μέσω ποσοτικής ανάλυσης επίσημων στατιστικών δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την έκταση και τον τρόπο εφαρμογής του στα κράτη μέλη. Δεύτερον, εξετάζεται ο ρόλος και η οικονομική επίδραση του TCTF ως μηχανισμού άμεσης παρέμβασης εν μέσω ενεργειακής και γεωπολιτικής κρίσης. Αν αποδειχθεί η αποτελεσματικότητα τους, τότε υπάρχει αφενός έδαφος για το CISAF, αφετέρου σκιαγραφείται μια τάση που συνοδεύει τη νομοθετική εξέλιξη της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας στις κρατικές ενισχύσεις.

Παράλληλα, αξιολογείται το CISAF ως νέο θεσμικό εργαλείο μέσω της ανάλυσης της δομής, των προϋποθέσεων και των κατηγοριών ενισχύσεων που εισάγει, καθώς και της συγκριτικής αποτίμησης των τάσεων χρηματοδότησης όπως αυτές αποτυπώνονται στα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία της Επιτροπής.

νία (Πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία)» της 4ηςΙουλίου 2025, C/2025/3602.

18. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 9ης Νοεμβρίου 2022 «Προσωρινό πλαίσιο κρίσης για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό τη στήριξη της οικονομίας μετά την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας», όπως σήμερα ισχύει μετά από τροποποιήσεις, 2022/C 426/01.

19. Δελτίο Τύπου Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 9ηςΜαρτίου 2023 με τίτλο «Κρατικές ενισχύσεις: η Επιτροπή εγκρίνει το προσωρινό πλαίσιο κρίσης και μετάβασης για να στηρίξει περαιτέρω τη μετάβαση προς μια οικονομία μηδενικού ισοζυγίου εκπομπών».

Τέλος, εξετάζεται ο βαθμός στον οποίο η διαφοροποιημένη αξιοποίηση των ενισχύσεων μεταξύ κρατών μελών ενδέχεται να ενισχύει ή να υπονομεύει την ισορροπία και τον υγιή ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά, προκειμένου να εξαχθεί αν οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν πράγματι να λειτουργήσουν ως εργαλείο ενορχήστρωσης της πράσινης μετάβασης και της βιομηχανικής ανταγωνιστικότητας χωρίς να διακυβεύεται η συνοχή και η ενιαία λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

II. Η εφαρμογή του Γενικού Απαλλακτικού Κανονισμού (ΓΑΚ) και του TCTF για κρατικές ενισχύσεις στους τομείς της ενέργειας και περιβάλλοντος

1. Ο Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός (ΓΑΚ)

1.1. Νομική βάση και πεδίο εφαρμογής

Δυνάμει του άρθρου 108 παρ. 4 ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να εκδίδει Κανονισμούς για συγκεκριμένες κατηγορίες κρατικών ενισχύσεων οι οποίες εκπίπτουν της υποχρέωσης προηγούμενης γνωστοποίησης και έγκρισης από την ιδία. Έτσι, ήδη από το 2012 στα πλαίσια του SAM που προαναφέρθηκε, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να αξιοποιήσει την εν λόγω δυνατότητα με στόχο την αποσυμφόρηση του όγκου που έφτανε στην ίδια και να επικεντρωθεί στην εξέταση σχεδίων κρατικών ενισχύσεων μεγαλύτερης σπουδαιότητας για την εσωτερική αγορά[20]. Πράγματι, δύο χρόνια αργότερα, εξέδωσε τον Γενικό Απαλλακτικό Κανονισμό 2014 (στο εξής ΓΑΚ) εξαιρώντας ρητώς 13 κατηγορίες ενισχύσεων από την υποχρέωση γνωστοποίησης και προέγκρισης της Επιτροπής[21], οι δε εξειδικευμένοι τομεακοί κανόνες που αφορούν την ενέργεια και το περιβάλλον αντανακλούν τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις ομώνυμες Κατευθυντήριες Γραμμές 2014-2020[22]. Συγκεκριμένα, μολονότι το πλαίσιο του ΓΑΚ αποτελεί οριζόντιο πλαίσιο με ευρύ φάσμα τομεακής εφαρμογής, οι επίμαχες διατάξεις για το περιβάλλον και την ενέργεια βρίσκονται στο έβδομο τμήμα του Κανονισμού, θεσπίζοντας ταχείες διαδικασίες για την χορήγηση κρατικών ενισχύσεων με στόχο την απανθρακοποίηση και την περιβαλλοντική προστασία, υπό την πλήρωση, όμως, των όρων που προβλέπονται στις επιμέρους διατάξεις του. Τα εν λόγω άρθρα αποτελούν μέρος του ευρύτερου πλαισίου προς την πράσινη μετάβαση που συμπεριλαμβάνει την ναυαρχίδα πολιτικής, ήτοι την Πράσινη Συμφωνία *(Green Deal)*, την ισχύουσα κατά το χρόνο θέσπισης του Κανονισμού, δηλαδή το 2014, Οδηγία 2009/28/ΕΚ[23], ως επίσης δέον να σημειωθεί ότι η αναθεώρηση του ΓΑΚ στις 23.06.2023 είχε ήδη δρομολογηθεί τρεις περίπου μήνες πριν με την παράλληλη θέσπιση του TCTF[24].

1.2. Βασικοί άξονες εφαρμογής του ΓΑΚ και τομεακοί κανόνες στην ενέργεια και την προστασία περιβάλλοντος

Ο Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός (ΓΑΚ) θεμελιώνει ένα σύστημα κρατικών ενισχύσεων το οποίο επιτρέπει την υποστήριξη επενδύσεων, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται σε αυτόν και διασφαλίζουν αναγκαιότητα, αναλογικότητα και διαφάνεια. Σε κάθε περίπτωση ο ΓΑΚ αποτελεί ένα σαφές και ξεκάθαρο νομοθετικό κείμενο, σημαντικό για τα κράτη μέλη, όμως, κυρίως διότι αποτελεί εναλλακτική επιλογή στην υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επιλογή διαδικαστικά περίπλοκη και οικονομικά δυσμενή[25].

Στα αρχικά άρθρα του Κανονισμού προβλέπονται οριζόντιας εφαρμογές ρυθμίσεις, ενώ τα ακολούθως διαδοχικά επιμέρους τμήματα ρυθμίζουν κρατικές ενισχύσεις που απαλλάσσονται κοινοποίησης με τομεακό ενδιαφέρον. Στις οριζόντιες ρυθμίσεις συμπεριλαμβάνονται οι ανώτατες εντάσεις και ποσά ενίσχυσης ανά κατηγορία, λειτουργώντας ως μηχανισμός αποτροπής υπεραντιστάθμισης και στρεβλώσεων[26]. Επιπλέον, η αρχή της διαφάνειας προβάλλει ως βασικός μηχανισμός εμπιστοσύνης, επιβάλλοντας διαφάνεια στον υπολογισμό και στη μορφή της ενίσχυσης, διασφαλίζοντας ότι το ακαθάριστο ισοδύναμο επιχορήγησης είναι μετρήσιμο και ελέγξιμο[27]. Συνδυαστικά με τη διαφάνεια, κρίσιμης σημασίας είναι και η δημοσιοποίηση των ενισχύσεων σε ενωσιακή βάση δεδομένων ενισχύει τη λογοδοσία και επιτρέπει δημόσιο

20. H. HOFMAN / C. MICHEAU, State Aid Law of the European Union, Oxford University Press 2015, σ. 324-325.

21. Κανονισμός της Επιτροπής ΕΕ 651/2014 της 17ης Ιουνίου 2014 για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης, OJ L 187, 26/06/2014.

22. I. HERRERA / C. BERGQVIST, The Role of State Aid Law in Energy στο Handbook of Energy Law, H. T. Soliman / I. Herrera / P. Crossley / G. Álvarez (eds), Routledge, 2019, διαθέσιμο στο SSRN: https://ssrn.com/abstract=3446687, σ. 11.

23. Οδηγία 2009/28/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Απριλίου 2009, σχετικά με την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και την τροποποίηση και τη συνακόλουθη κατάργηση των οδηγιών 2001/77/ΕΚ και 2003/30/ΕΚ. Σημειωτέον ότι καταργήθηκε από τη νυν ισχύουσα Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για την προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

24. Πληροφορία που ευρίσκεται στον σύνδεσμο: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/regulations_en.

25. PH. NICOLAIDES, An Economic Assessment Of The Usability Of The New General Block Exemption Regulation For State Aid (Regulation 651/2014), ECJ VOL. 10 NO 3 2014, διαθέσιμο στο: DOI: 10.5235/17441056.10.3.403, σ. 404.

26. ΓΑΚ άρθρο 3.

27. ΓΑΚ άρθρο 5.

έλεγχο[28], καθώς επίσης υφίστανται μηχανισμοί παρακολούθησης και υποχρέωσης τήρησης αρχείων από τα κράτη μέλη, εξασφαλίζοντας ότι η εφαρμογή συμμορφώνεται με τους όρους του Κανονισμού[29]. Τέλος, σπουδαίας σημασίας είναι η αναγκαία προϋπόθεση κινήτρου της ενίσχυσης, δηλαδή ότι η ενίσχυση κατά σχέση αιτίου-αιτιατού να επιφέρει αλλαγή στη συμπεριφορά του δικαιούχου και να οδηγεί σε επένδυση που δεν θα υλοποιούνταν χωρίς κρατική υποστήριξη[30]. Οι ανωτέρω οριζόντιοι ρυθμιστικοί άξονες θέτουν την βάση των επιμέρους τομεακών κανόνων που ακολουθούν και καθιστούν τον ΓΑΚ ουσιαστικό μηχανισμό επενδυτικής καθοδήγησης για την πράσινη και ενεργειακή πολιτική της Ένωσης.

Στο πλαίσιο αυτό, δέον να σημειωθούν συντόμως μα συνάμα συμπεριλιπτικώς οι ειδικοί τομεακοί κανόνες για την ενέργεια και την προστασία του περιβάλλοντος, οι οποίοι ρυθμίζονται υπό τις διατάξεις του εβδόμου τμήματος του Κανονισμού, με κεντρική αρχή που τους διέπει ότι οι ενισχύσεις καλύπτουν μόνο το πρόσθετο κόστος που συνδέεται με την επίτευξη υψηλότερου επιπέδου περιβαλλοντικής επίδοσης. Ειδικότερα, το άρθρο 36 αφορά ενισχύσεις για την υπέρβαση ισχυόντων ενωσιακών προτύπων ή τη βελτίωση περιβαλλοντικής προστασίας όπου δεν υπάρχουν πρότυπα, με ένταση ενίσχυσης έως 40% και προσαυξήσεις για ΜΜΕ και ενισχυόμενες περιοχές[31]. Το άρθρο 37 επιτρέπει ενισχύσεις για πρόωρη συμμόρφωση με μελλοντικά πρότυπα, ενθαρρύνοντας την επιτάχυνση της πράσινης μετάβασης. Τα άρθρα 38-39 καλύπτουν ενισχύσεις για ενεργειακή απόδοση και ανάκτηση θερμότητας, υπό τον όρο ότι δεν πρόκειται για ήδη υποχρεωτικές πρακτικές. Τα άρθρα 40-44 αφορούν τη στήριξη ΑΠΕ, βιοκαυσίμων, βιοαερίου, τηλεθέρμανσης/τηλεψύξης και συμπαραγωγής υψηλής απόδοσης, όπου η ενίσχυση βασίζεται στη διαφορά κόστους έναντι συμβατικών τεχνολογιών. Τα άρθρα 45-47 επιτρέπουν ενισχύσεις για αποκατάσταση μολυσμένων χώρων, ανακύκλωση/επαναχρησιμοποίηση αποβλήτων και ενεργειακά αποδοτικά συστήματα θέρμανσης/ψύξης, ενισχύοντας την κυκλική οικονομία. Το άρθρο 48 αφορά ενεργειακές υποδομές, με απαίτηση συμμόρφωσης στους κανόνες της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, ενώ, τέλος, το άρθρο 49 επιτρέπει ενισχύσεις για περιβαλλοντικές μελέτες που υποστηρίζουν τις ανωτέρω επενδύσεις.

Συνολικά, το εν λόγω πλαίσιο συγκροτεί μια στοχευμένη πολιτική προώθησης πράσινης μετάβασης, όπου η κρατική παρέμβαση νομιμοποιείται μόνο στον βαθμό που βελτιώνει την περιβαλλοντική επίδοση πέραν του επιπέδου της αγοράς, διασφαλίζοντας παράλληλα την ανταγωνιστική ουδετερότητα. Η αποτελεσματικότητα του πλαισίου αυτού, ωστόσο, θα κριθεί σχεδόν με απλά μαθηματικά, καθώς η επόμενη υποενότητα της παρούσας μελέτης αποτιμά κατά πόσο ο βασικός στόχος του Γενικού Απαλλακτικού Κανονισμού, η δυνατότητα κρατικής παρέμβασης χωρίς ανάγκη κοινοποίησης, εφαρμόστηκε πράγματι εκτενώς ή παρέμεινε περισσότερο μια συστηματική επιδίωξη στη διαδρομή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η διαπίστωση αυτή είναι κρίσιμη, καθώς θα αναδείξει το κατά πόσο το έδαφος που διαμορφώθηκε από την πολυετή εφαρμογή του ΓΑΚ υπήρξε επαρκώς γόνιμο ώστε, στις βάσεις της απλούστευσης, της επιτάχυνσης και της στρατηγικής στόχευσης, να θεμελιωθεί ο πρόσφατος CISAF.

1.3. Ανάλυση δεδομένων, συμπεράσματα και κριτική του ΓΑΚ

Αναμφίβολα, η σημαντική αναθεώρηση του ΓΑΚ εν έτη 2014, ήτοι τέσσερα χρόνια μετά τη Συνθήκης της Λισαβόνας, συνέβαλε στον γενικότερο προσανατολισμό της τελευταίας να μειωθεί η γραφειοκρατία και να επιλεχθεί μια εκμοντερνισμένη προσέγγιση στον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, γεγονός που με τη σειρά θα συνέβαλε στους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής βιομηχανίας[32]. Να τεκμαίρουμε ότι οι σκοποί αυτοί επετεύχθησαν, δηλαδή ότι παρέμεινε ακμαία η ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας συνάμα με την πράσινη μετάβαση, τουλάχιστον μακροπρόθεσμα (από το 2010 μέχρι σήμερα) αποδεικνύεται μάλλον αδύνατον. Άλλωστε, δεν θα μιλούσαμε σήμερα για το Clean Industrial Deal και το επικουρικό πακέτο μέτρων ενισχύσεων CISAF. Πάντως το ότι ο ίδιος ο ΓΑΚ έτυχε μεγάλης εφαρμογής είναι αδιαμφισβήτητο δεδομένο.

Συγκεκριμένα, η ανάλυση που ακολουθεί αναλύει δεδομένα ποσοτικής μελέτης αναδεικνύοντας τάσεις, μοτίβα και αντιφάσεις και συνακόλουθα συμπεράσματα.

Πρώτον, όπως προκύπτει από το πρώτο γράφημα τομεακά εστιασμένο στην περιβαλλοντική προστασία και την ενεργειακή μετάβαση (έβδομο τμήμα ΓΑΚ), έχει παρουσιάσει εντυπωσιακή αύξηση εφαρμογής του ΓΑΚ σε μια σταθερά κλιμακούμενη διαχρονική δυναμική αύξηση. Μολονότι η προαναφερόμενη αύξηση παρουσιάζει στατιστική ομοιομορφία σε όλες τις διατάξεις του εβδόμου τμήματος του ΓΑΚ, δειγματοληπτικά εξετάσαμε την πορεία μερικών από τα σημαντικότερα άρθρα του εν λόγω τμήματος και συγκεκριμένα το άρθρο 38 που αφορά μέτρα ενεργειακής απόδοσης, το άρθρο 41 που αφορά επενδυτικές ενισχύσεις για ΑΠΕ, το άρθρο 42 που αφορά λειτουργικές ενισχύσεις για την προώθηση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ΑΠΕ, το άρθρο 44 που αφορά

28. ΓΑΚ άρθρο 9.

29. ΓΑΚ άρθρο 12.

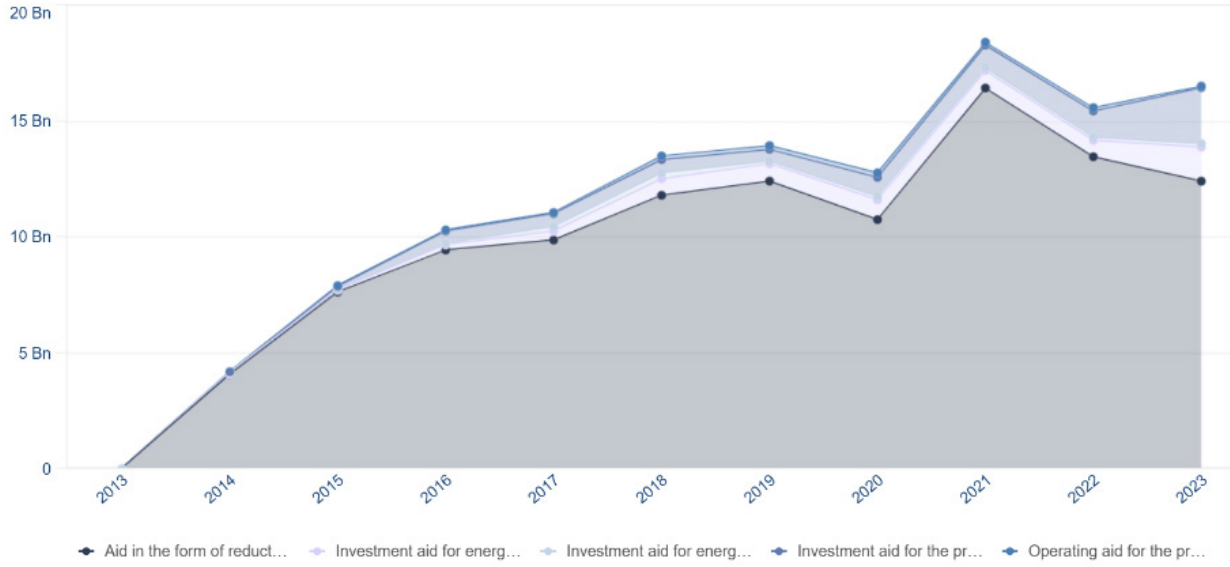
30. ΓΑΚ άρθρο 6.

31. ΓΑΚ άρθρο 36 παρ. 5-8.

32. P. PODSIADŁO, Block Exempted Aid As An Instrument Of State Aid Policy In The European Union, στο 16th International Scientific Conference Finance and Risk 2014 (Vol. 1, σ. 188-197), σ. 190.

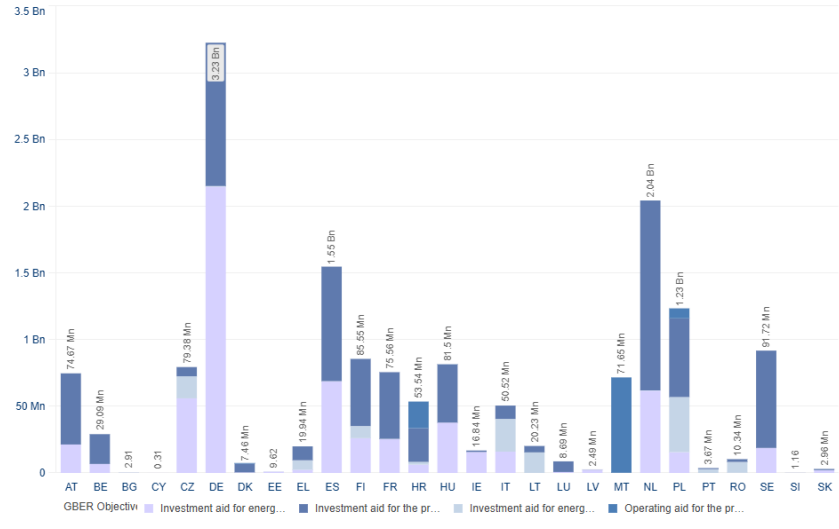
μειώσεις περιβαλλοντικών φόρων δυνάμει της Οδηγίας 2003/96/ΕΚ και, τέλος, το άρθρο 48 που αφορά επενδυτικές ενισχύσεις για τις ενεργειακές υποδομές.

Στο παρόν γράφημα παρουσιάζεται η αύξηση της τάσης χρήσης μέτρων από το έτος θέσπισης του ΓΑΚ. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η κορύφωση το 2021 και η συνακόλουθη σταθεροποιητική μείωση τα επόμενα χρόνια μέχρι το 2023 που έχουμε σαφή δεδομένα, οφειλόμενη κατά την κρίση του γράφοντος, αφενός, στον κορεσμό έργων ΑΠΕ και την υπερπροσφορά ηλεκτρικής ενέργειας από τις ΑΠΕ σε σχέση με τις αντοχές των δικτύων και ανάγκες, γεγονός που δεν αποτελεί πανευρωπαϊκό και όχι μόνον Ελληνικό φαινόμενο, αφετέρου (και κυρίως) στο ότι κατόπιν της ενεργειακής κρίσης του 2022 με τον πόλεμο στην Ουκρανία τα χρηματοδοτικά εργαλεία αυξήθηκαν (βλ. υπερχρήση TCTF, όπως θα αποδειχθεί παρακάτω) και, επομένως, τρόπον τινά μοιράστηκαν τα «νομικά οχήματα» για την χορήγηση των κεφαλαίων, λαμβανομένου υπόψιν ότι το παρόν γράφημα παρουσιάζει αποκλειστικά μέτρα υπό ΓΑΚ.



Evolution of State aid per year, Member State and GBER objective

Δεύτερον, αναφορικά με τη γεωγραφική κατανομή της χρήσης ΓΑΚ στους τομείς του εβδόμου τμήματος του Κανονισμού, δειγματοληπτικά χρησιμοποιήθηκαν τα αυτά προαναφερόμενα στο ανωτέρω πρώτο συμπέρασμα άρθρα του ΓΑΚ, εξαιρουμένου του άρθρου 44. Συγκεκριμένα συνάγεται ότι η γεωγραφική κατανομή αντανακλά ως προς την αξιοποίηση του ΓΑΚ. Ειδικότερα, μεγαλύτερη ανισοκατανομή παρουσιάζεται μεταξύ των κεντρικών δυτικοευρωπαϊκών κρατών με την Γερμανία να ξεχωρίζει μακράν εξαιτίας της σαφώς μεγάλης της οικονομία, έντονης ενεργειακής μετάβασης και αυξημένης παραγωγικής και βιομηχανικής βάσης. Η Ολλανδία και Πολωνία επίσης εμφανίζονται με σημαντικά υψηλά ποσά. Χώρες μεσαίου μεγέθους και οικονομικής ισχύος όπως η Τσεχία, Ελλάδα,

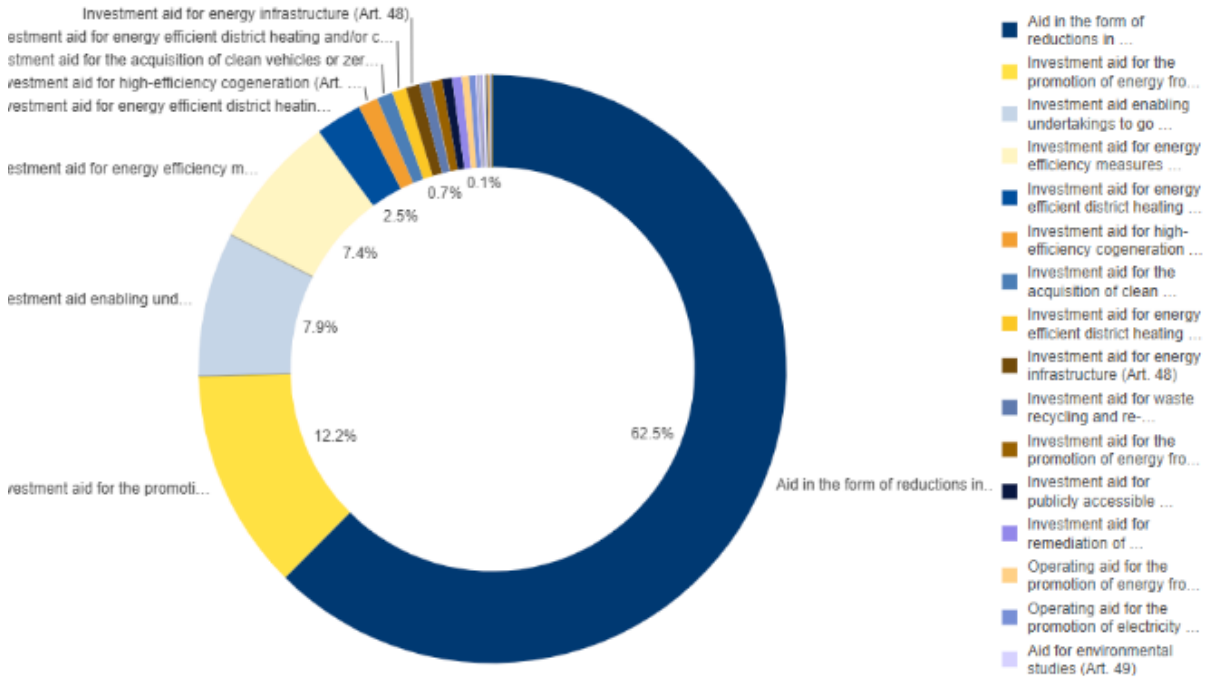


Φινλανδία παρουσιάζουν ενισχύσεις σε μεσαία επίπεδα. Αυτό μπορεί να αντικατοπτρίζει μεσαίο βαθμό επενδύσεων σε πράσινες τεχνολογίες και διαφορετικό βαθμό ωρίμανσης πράσινων έργων. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ένταξη της Γαλλίας σε αυτή την κατηγορία ενώ θα έπρεπε θεωρητικά να βρίσκεται πλάι της Γερμανίας, γεγονός που ενδεχομένως οφείλεται στην αυξημένη παρουσία της πυρηνικής ενέργειας στο ενεργειακό της μείγμα. Μικρά ποσά εμφανίζονται κυρίως σε μικρά ή λιγότερο βιομηχανοποιημένα κράτη όπως η Μάλτα, Κύπρος, Εσθονία, και Σλοβενία που εμφανίζουν μικρότερο όγκο ενισχύσεων πιθανότατα λόγω μικρότερης οικονομικής και ενεργειακής κλίμακας, λιγότερες ενεργοβόρες βιομηχανίες και συχνά μικρότερο αριθμό έργων αιχμής. Εν κατακλείδι, η εν λόγω δύο ταχύτητες στις ενισχύσεις και η ανισοκατανομή μεταξύ ισχυρών-αδυνάμων οικονομιών δεν είναι φαινόμενο μόνο του ΓΑΚ, αλλά γενικότερο φαινόμενο της κρατικής παρέμβασης μέσω κρατικών ενισχύσεων, ακόμα και αυτών που υπόκεινται σε προηγούμενη κοινοποίηση.

Τέλος, δέον συντόμως να παρουσιαστούν το τρίτο και τέταρτο συμπέρασμα, το μεν αφορά τον τρόπο χορήγησης της ενίσχυσης, το δε αφορά το ποια άρθρα του εβδόμου κεφαλαίου του ΓΑΚ τυγχάνουν μεγαλύτερης εφαρμογής. Συγκεκριμένα, διαχρονικά, στην εφαρμογή του ΓΑΚ (και ιδίως μετά την αναθεώρησή του το 2014) για την περιβαλλοντική και ενεργειακή πολιτική, παρατηρείται ισχυρή προτεραιοποίηση στη χρήση ενισχύσεων φορολογικής φύσης, οι οποίες απορροφούν τη μεγαλύτερη οικονομική δαπάνη και αφορούν κυρίως δράσεις ενεργειακής απόδοσης, ανάπτυξης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και απανθρακοποίηση παραγωγικών κλάδων. Οι μορφές αυτές ενίσχυσης εμφανίζονται ως προτιμητέες, καθώς σηματοδοτούν τη μετάβαση από τις άμεσες επιδοτήσεις σε σταθερά φορολογικά επενδυτικά κίνητρα, γεγονός που ευνοεί την ιδιωτική συμμετοχή, περιορίζει το άμεσο δημοσιονομικό κόστος και επιτρέπει ταχύτερη και χωρίς υποχρέωση κοινοποίησης εφαρμογή. Πρόταση μας είναι η εν λόγω τάση να συνεχιστεί με νομοθεσίες που θα προβλέπουν πιο ξεκάθαρα και στενευμένα ενισχύσεις φορολογικού προσανατολισμού. Παράλληλα, οι άμεσες επιχορηγήσεις εξακολουθούν να αποτελούν το συχνότερα χρησιμοποιούμενο εργαλείο, λειτουργώντας ως βασικός μηχανισμός χρηματοδότησης πράσινων επενδύσεων, ενώ τα δάνεια, οι εγγυήσεις και τα λοιπά χρηματοοικονομικά σχήματα διαδραματίζουν συμπληρωματικό ρόλο. Το παραπάνω τρίτο συμπέρασμα συνδέεται και με το τέταρτο, καθώς φαίνεται από τα στατιστικά στοιχεία ότι με ποσοστό 62,5% την πρωτοκαθεδρία στην εφαρμογή και χρήση έχει το άρθρο 44 του ΓΑΚ που αφορά μειώσεις περιβαλλοντικών φόρων δυνάμει της Οδηγίας 2003/96/ΕΚ, ακολουθεί με 12.2% το άρθρο 41 για τις επενδυτικές ενισχύσεις για παραγωγή ενέργειας από ΑΠΕ, ενώ έπονται το άρθρο 36 για την υπέρβαση περιβαλλοντικών προτύπων με 7,9% και το άρθρο 38 με 7,4% που αφορά επενδυτικές ενισχύσεις για μέτρα ενεργειακής απόδοσης.

1.4. ΓΑΚ και εφαρμογή στην Ελλάδα

Αξιοποιώντας, επίσης, στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνάγονται συγκεκριμένα συμπεράσματα που αφορούν την αξιοποίηση των εργαλείων που παρέχει ο ΓΑΚ από την Ελλάδα.



Συγκεκριμένα, κατά την περίοδο 2014-2023, οι κρατικές ενισχύσεις της Ελλάδας στον τομέα Περιβάλλοντος και Ενέργειας μέσω του ΓΑΚ ανέρχονται συνολικά σε 29,4 εκατ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί σε 0,14% του εθνικού ΑΕΠ. Το σύνολο αυτών των ενισχύσεων προήλθε από μέτρα που δεν προέρχονται από κατ' επείγοντα μέτρα κρίσης, καθώς δεν καταγράφηκαν παροχές σχετικές με την περίοδο COVID ούτε με το πλαίσιο προσωρινής κρίσης και μετάβασης (TCTF). Αυτό υποδηλώνει ότι η αξιοποίηση του ΓΑΚ για την προώθηση της πράσινης μετάβασης υπήρξε περιορισμένη σε κλίμακα, παρότι παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία και μειωμένες διαδικαστικές απαιτήσεις. Μάλιστα αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο χορηγήθηκαν οι κρατικές ενισχύσεις, αναδεικνύεται μια σχετική ισορροπία ανάμεσα στις δύο κύριες μορφές χρηματοδότησης. Ειδικότερα, το 53,7% των ενισχύσεων δόθηκε με τη μορφή άμεσων επιχορηγήσεων ή επιδοτήσεων επιτοκίου, υποδηλώνοντας προτίμηση σε μη επιστρεπτέα σχήματα ενίσχυσης που μειώνουν άμεσα το κόστος επένδυσης για τους δικαιούχους. Παράλληλα, το 46,3% χορηγήθηκε μέσω δανείων ή επιστρεπτέων προκαταβολών, ένα εργαλείο που διατηρεί τον χαρακτήρα της ενίσχυσης αλλά ενθαρρύνει την επιστροφή μέρους των πόρων, μειώνοντας τη δημοσιονομική επιβάρυνση για το κράτος. Η σχεδόν ισομερής κατανομή αντανακλά μια στρατηγική που συνδυάζει την ανάγκη άμεσης στήριξης των επενδύσεων με την παράλληλη διασφάλιση βιωσιμότητας και ανακύκλωσης κεφαλαίων.

Σε αντιπαραβολή, οι ενισχύσεις που κοινοποιήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (notified aid) για το ίδιο χρονικό διάστημα ανήλθαν σε 3,19 δισ. ευρώ, αντιστοιχώντας σε 1,65% του εθνικού ΑΕΠ, και προήλθαν επίσης αποκλειστικά από μέτρα μη κρίσης (δηλ. εκτός Covid και TCTF). Η σημαντικά μεγαλύτερη κλίμακα των notified aid αναδεικνύει ότι η Ελλάδα επιλέγει κυρίως την οδό των ενισχύσεων που απαιτούν έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πιθανώς για να καλύψει μεγάλα επενδυτικά έργα στον ενεργειακό και περιβαλλοντικό τομέα που δεν μπορούν να ενταχθούν εύκολα στις οριζόντιες εξαιρέσεις του ΓΑΚ. Συνεπώς, παρατηρείται μια δομική τάση, ήτοι αξιοποίηση του ΓΑΚ σε μικρότερες, πιο στοχευμένες παρεμβάσεις, ενώ οι σημαντικότερες επενδύσεις πραγματοποιούνται μέσω notified ενισχύσεων, γεγονός που αντανακλά την ανάγκη της Ελλάδας για μεγάλες παρεμβάσεις στην ενεργειακή υποδομή και την περιβαλλοντική μετάβαση. Απορίας άξιον είναι αν η εν λόγω τάση εξακολουθήσει στο μέλλον και κατά πόσον το CISAF θα αξιοποιηθεί από την Ελληνική πλευρά.

2. Το προσωρινό πλαίσιο κρίσης και μετάβασης (TCTF)

2.1. Τομεακό ενδιαφέρον για την ενέργεια και περιβάλλον

Το νομικό πλαίσιο TCTF θεσπίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως προσωρινός μηχανισμός που επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν κρατικές ενισχύσεις με πιο ευέλικτους και ταχύτερους όρους με σκοπό την αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών μετά την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι παρατεταμένες αυξήσεις στις τιμές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου πλήττουν σοβαρά την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και ιδίως των ενεργοβόρων κλάδων, με δυνητικό αντίκτυπο στη συνέχιση της λειτουργίας τους και στην απασχόληση. Ούτω, το TCTF συμπεριλαμβάνει πολλές ρυθμίσεις που αφορούν την ενέργεια.

Συγκεκριμένα, με νομική βάση το 107 παρ. 3(γ) ΣΛΕΕ που ορίζει την σημαντική διατάραξη της οικονομίας κράτους μέλους, το Τμήμα 2.4 του TCTF εισάγει έναν μηχανισμό αντιστάθμισης των πρόσθετων δαπανών ενέργειας, σχεδιασμένο να περιορίσει τις επιπτώσεις της ενεργειακής κρίσης χωρίς να αποδυναμώσει τα κίνητρα για εξοικονόμηση ενέργειας. Ο μηχανισμός βασίζεται σε κλιμακωτή ενίσχυση, διαφοροποιημένη ανάλογα με την ενεργειακή ένταση και την οικονομική ανθεκτικότητα των δικαιούχων, με ανώτατα όρια ενίσχυσης μεταξύ 4 (γενικές επιχειρήσεις) και 150 εκατ. ευρώ (ενεργοβόρες σε κρίσιμους κλάδους) και απαιτήσεις απόδειξης μείωσης κερδοφορίας για μεγάλες ενισχύσεις[33]. Η κάθε κλίμακα συνδέεται με αυξημένο έλεγχο αναλογικότητας καθώς το EBITDA του δικαιούχου δεν επιτρέπεται να αυξηθεί σε επίπεδο που υπερβαίνει το 70% της περιόδου αναφοράς, διάταξη που ενσωματώνει στο πλαίσιο συγκεκριμένη στόχευση και αποτρέπει την υπεραντιστάθμιση, που αποτελεί κρίσιμο στοιχείο συμβατότητας με το άρθρο 107 παρ. 3 ΣΛΕΕ[34].

Το επόμενο τμήμα 2.5 του TCTF, το οποίο έχει επίσης νομική βάση το άρθρο 107 παρ. 3(γ) ΣΛΕΕ προβλέπει ενισχύσεις για την επιτάχυνση της ανάπτυξης ΑΠΕ, αποθήκευσης ενέργειας και θερμότητας παραγόμενες από ΑΠΕ στο πλαίσιο του REPowerEU με στόχο τη γρήγορη μείωση της εξάρτησης από εισαγόμενα ορυκτά καύσιμα και την έγκαιρη ανάπτυξη ώριμων έργων[35]. Το καθεστώς καλύπτει φωτοβολταϊκά, αιολικά, γεωθερμία, αποθήκευση, θερμότητα από ΑΠΕ, ανανεώσιμο υδρογόνο και βιοαέριο-βιομεθάνιο[36], επιτρέπει μια ευρεία παλέτα εργαλείων ενίσχυσης με ρητές προθεσμίες υλοποίησης και ρήτρες ανάκτησης[37], ενώ γενικευμένα προκρίνει την ανταγωνιστική διαδικασία με ελάχιστο 70% περιβαλλοντικό κριτήριο ή €/MWh/€/MW[38], με περιορισμένες εξαιρέσεις για φορολογικά μέτρα και «μικρά έργα» έως καθορισμένα όρια ισχύος και αξίας[39].

33. Παρ. 66, στοιχ. α-ζ.

34. Σημείο 67 (δ).

35. Παρ. 69-70.

36. Σημ. 70(α).

37. Σημ. 70(γ)-(ε), (στ).

38. Σημ. 70(ζ), (ιε).

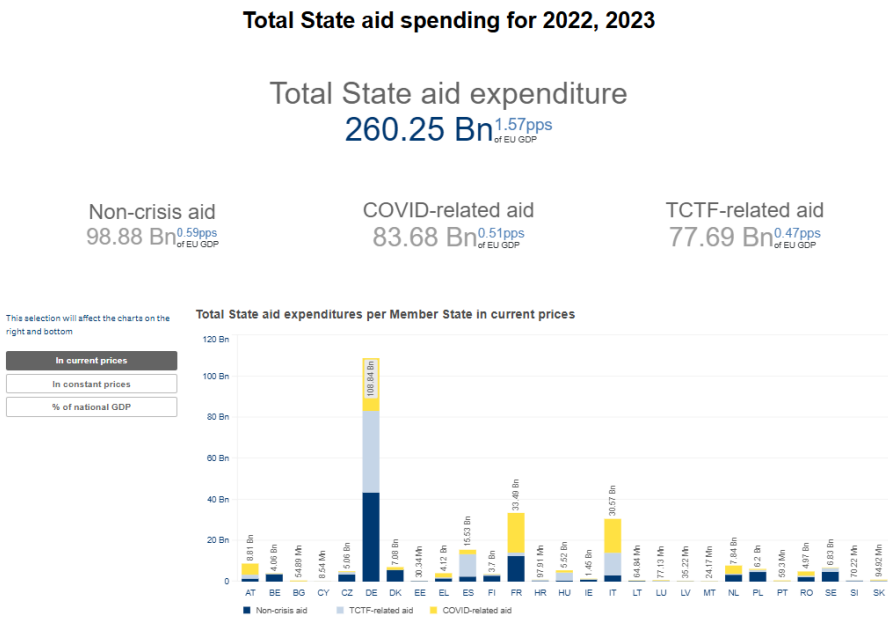
39. Σημ. 70(η).

Το Τμήμα 2.6 του TCTF επιτρέπει στοχευμένες ενισχύσεις για επενδύσεις που απανθρακοποιούν βιομηχανικές διεργασίες μέσω εξηλεκτρισμού και/ή ανανεώσιμου υδρογόνου, καθώς και για μέτρα ενεργειακής απόδοσης: επιλέξιμα είναι έργα που επιτυγχάνουν είτε ≥40% μείωση άμεσων εκπομπών είτε ≥20% μείωση κατανάλωσης ενέργειας, ενώ για εγκαταστάσεις στο ΣΕΔΕ απαιτείται επίδοση κάτω από τους σχετικούς δείκτες αναφοράς (benchmarks). Η ενίσχυση μπορεί να φτάσει έως 40% των επιλέξιμων δαπανών, με προσαυξήσεις +10 π.μ. (μεσαίες) και +20 π.μ. (μικρές), και επιπλέον +15 π.μ. όταν επιτυγχάνεται ≥55% μείωση άμεσων εκπομπών ή ≥25% μείωση κατανάλωσης, με μετρήσεις σε πενταετή βάση αναφοράς. Για έργα με ηλεκτρολυτικό υδρογόνο τίθενται αυστηρές προϋποθέσεις (παραγωγή σε ώρες μη ορυκτής οριακής μονάδας, εναλλακτικά ισοδύναμος περιορισμός ωρών, ή ≥70% εξοικονόμηση κύκλου ζωής· χωρίς διπλή προσμέτρηση ανανεώσιμου μεριδίου) και προβλέπεται ολοκλήρωση & πλήρης λειτουργία εντός 30 μηνών (ή 36 μηνών για έργα με ανανεώσιμο H_2), αλλιώς εφαρμόζεται claw-back 5%/μήνα και μετά τον 6ο μήνα 10%/μήνα.

Τέλος, το τμήμα 2.7 προβλέπει προσωρινές ενισχύσεις για πρόσθετη μείωση της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας, ώστε να συμβάλουν στους στόχους του Κανονισμού (ΕΕ) 2022/1854[40]. Η ενίσχυση χορηγείται μόνο για κατανάλωση που αποφεύγεται πέραν του αναμενόμενου, με βάση αξιόπιστο αντιστροφικό σενάριο, και παρέχεται μέσω ανοιχτής και ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών. Επιτρέπονται διάφοροι τρόποι επίτευξης μείωσης (μετατόπιση φορτίου, αποθήκευση, ιδιοπαραγωγή χωρίς ορυκτά καύσιμα), υπό την προϋπόθεση ότι δεν δημιουργούνται τεχνητοί περιορισμοί. Οι δικαιούχοι πρέπει να μην αντισταθμίζουν τη μείωση με αυξημένη κατανάλωση αερίου, η ενίσχυση καταβάλλεται με βάση τη πραγματικά επιτευχθείσα μείωση, και προβλέπονται μηχανισμοί για την αποφυγή υπεραντιστάθμισης.

2.2. Ανάλυση δεδομένων, συμπεράσματα και κριτική του ΓΑΚ

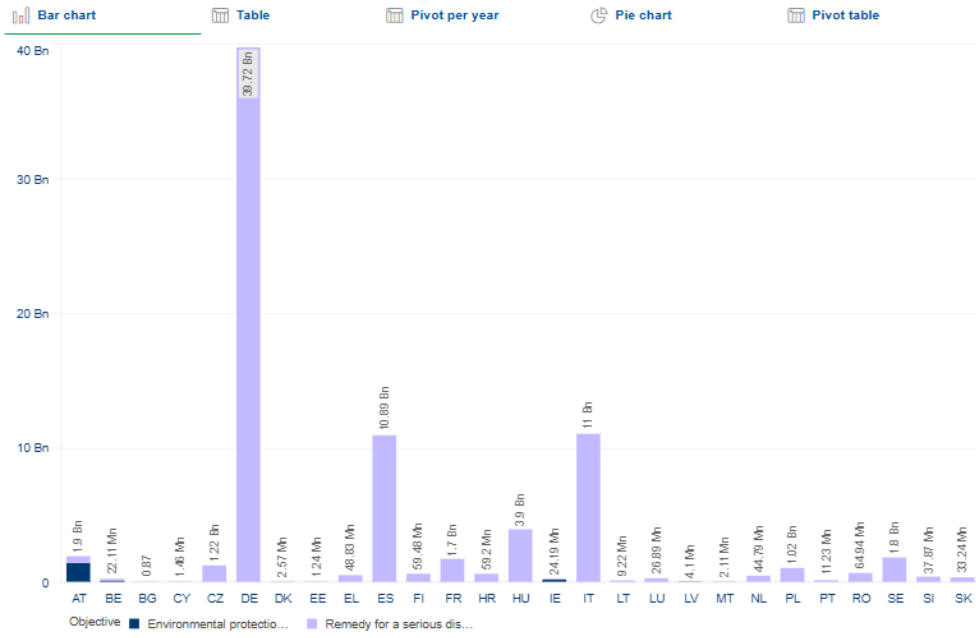
Το πρώτο συμπέρασμα αναφέρεται στην εφαρμογή του TCTF. Συγκεκριμένα, το συνολικό ύψος των κρατικών ενισχύσεων που χορηγήθηκαν την περίοδο 2022–2023 ανέρχεται σε 260,25 δισ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί σε 1,57 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ της ΕΕ. Το ποσό αυτό αντικατοπτρίζει τη συνεχιζόμενη ανάγκη στήριξης της οικονομικής δραστηριότητας μετά τις πολλαπλές κρίσεις των τελευταίων ετών (πανδημία, ενεργειακή κρίση, γεωπολιτικές αναταράξεις). Συγκεκριμένα, γίνεται διάκριση των βασικών κατηγοριών ενισχύσεων, ήτοι μη-κρίσης ενισχύσεις ανέρχονται μόνον στο ποσό των 98,88 δισ. ευρώ (0,59% του ΑΕΠ της ΕΕ), ενώ ενισχύσεις που αφορούν έκτακτα μέτρα, δηλαδή ενισχύσεις που αφορούν μέτρα COVID και TCTF ανέρχονται οι μεν πρώτες (COVID) στο ποσό των 83,68 δισ. ευρώ (0,51% του ΑΕΠ) και οι δεύτερες (TCTF) στο ποσό των 77,69 δισ. ευρώ (0,47% του ΑΕΠ). Είναι εντυπωσιακό το ύψος των ενισχύσεων δυνάμει του πλαισίου TCTF καθώς η διάθεση 77,69 δισ. ευρώ σε μόλις δύο χρόνια υπογραμμίζει τη μεγάλη προσαρμογή των κρατών μελών σε αυτό το προσωρινό και απλουστευμένο εργαλείο. Αποδεικνύεται, δηλαδή, ότι το TCTF χρησιμοποιήθηκε σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό σε σχέση με τις παραδοσιακές εκτός κρίσης ενισχύσεις που υποχρεώνουν σε προηγούμενη κοινοποίηση στην



Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι οποίες απαιτούν άλλωστε και την πλήρη και συχνά χρονοβόρα διαδικασία προέγκρισης της τελευταίας. Η προτίμηση των κρατών μελών στο TCTF αναδεικνύει ευκρινώς την ανάγκη για ταχύτητα και ευελιξία, ειδικά σε περιόδους κρίσης, αναδεικνύει τη στροφή προς εργαλεία με λιγότερο διοικητικό βάρος, και επιβεβαιώνει ότι τα κράτη επιθυμούν άμεση στήριξη σε κρίσιμους τομείς, χωρίς καθυστερήσεις.

Το δεύτερο συμπέρασμα αναφέρεται στην γεωγραφική κατανομή. Ειδικότερα, το γράφημα δείχνει ξεκάθαρα ότι οι μεγαλύτερες οικονομίες, δηλαδή η Γερμανία, η Γαλλία

40. Παρ. 74-75.



Total State aid per year, Member State and objective in current prices

και η Ιταλία, απορροφούν και χορηγούν πολύ υψηλότερα ποσά σε σχέση με μικρότερα κράτη μέλη, γεγονός που αντανακλά τη μεγαλύτερη κλίμακα των βιομηχανικών οικοσυστημάτων αυτών των χωρών, την ανάγκη στήριξης ενεργοβόρων και στρατηγικών κλάδων (π.χ. αυτοκινητοβιομηχανία, βαριά βιομηχανία, ενέργεια), την ισχύ και το μέγεθος της παραγωγικής βάσης τους. Σε αντίθεση, τα μικρότερα κράτη είτε δεν έχουν τόσο μεγάλες βιομηχανικές δομές να χρηματοδοτήσουν, είτε διστάζουν να διαθέσουν δημόσιους πόρους σε τέτοια κλίμακα. Η ανισορροπία αυτή (πρέπει να) εγείρει σοβαρό διάλογο νομικής και οικονομικής φύσης σχετικά με την ισότητα πρόσβασης, την ανταγωνιστικότητα και την αρχή των ίσων όρων ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς.

Τέλος, από το εν λόγω γράφημα προκύπτει ότι τα κράτη μέλη αξιοποίησαν σε ιδιαίτερα μεγάλο βαθμό το πλαίσιο του TCTF για τη στήριξη τομέων που συνδέονται με την ενέργεια και την πράσινη μετάβαση. Η συγκέντρωση σημαντικού μέρους των ενισχύσεων στον στόχο την αποζημίωση για την σοβαρή διατάραξη της οικονομίας επιβεβαιώνει ότι οι παρεμβάσεις αυτές θεμελιώθηκαν στη νομική βάση του άρθρου 107 παρ. 3(γ) ΣΛΕΕ, το οποίο χρησιμοποιήθηκε για τις περισσότερες διατάξεις του TCTF που αφορούν την ενεργειακή στήριξη.

Κατά συνέπεια, το TCTF λειτούργησε όχι μόνο ως εργαλείο άμεσης αντιμετώπισης της ενεργειακής κρίσης και της οικονομικής αστάθειας, αλλά και ως μοχλός για την προώθηση μακροπρόθεσμου διαρθρωτικού μετασχηματισμού προς μία κλιματικά ουδέτερη και ανταγωνιστική ευρωπαϊκή οικονομία. Η στοχευμένη κατεύθυνση των κρατικών ενισχύσεων δείχνει ότι τα κράτη μέλη δεν περιορίστηκαν απλώς στη διαχείριση των συνεπειών της κρίσης, αλλά αξιοποίησαν το TCTF για να επιταχύνουν στρατηγικές επενδύσεις σε κρίσιμες ενεργειακές και βιομηχανικές υποδομές.

III. Το νέο «Πλαίσιο για μέτρα κρατικής ενίσχυσης για τη στήριξη της Συμφωνίας για την Καθαρή Βιομηχανία» (“CISAF”)

1. Εισαγωγή

Η νέα Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Πλαίσιο για μέτρα κρατικής ενίσχυσης για τη στήριξη της Συμφωνίας για την Καθαρή Βιομηχανία» “Clean Industrial Deal State Aid Framework” (με το ευρέως διαδεδομένο στην αγγλική για λόγους συντομίας προσωνύμιο “CISAF”) θεσπίζει ένα συνεκτικό ρυθμιστικό πλαίσιο για την παροχή ενισχύσεων που αποσκοπούν στην επιτάχυνση της βιομηχανικής απανθρακοποίησης και την ενίσχυση της παραγωγικής βάσης της Ένωσης στον τομέα των καθαρών τεχνολογιών.

Νομική βάση του CISAF είναι το άρθρο 107 παρ. 3(γ) ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει τη χορήγηση ενισχύσεων που προωθούν την ανάπτυξη συγκεκριμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, εφόσον αυτές δεν αλλοιώνουν δυσανάλογα τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά.

Λαμβανομένου υπόψιν του ενδεχομένου ότι στο τρέχον διεθνές οικονομικό πλαίσιο, όπως αναπτύχθηκε στην εισαγωγή της παρούσης, πιθανότατα τα κράτη θα

επιχειρούσαν ασσυμέτρως και ατάκτως την χορήγηση κρατικών ενισχύσεων για την υποστήριξη των εγχώριων βιομηχανικών και παραγωγικών τους δυνάμεων, ελλείψει ενός στοχευμένου νομοθετικού πλαισίου μετά την λήξη εφαρμογής του TCTF[41], η απλούστευση και στοχευμένη εφαρμογή που επιχειρείται με το CISAF βρίσκεται στην ορθή κατεύθυνση, με βασικό στόχο την αποφυγή κατακερματισμού της εσωτερικής αγοράς[42]. Μάλιστα, ο προσωρινός χαρακτήρας του TCTF αντικαθίσταται όπως καθίσταται σαφές από το πιο μόνιμου χαρακτήρα πλαίσιο, ήτοι το CISAF. Βέβαια, το τελευταίο χωρεί κριτικής διότι το CISAF έχει ρητό χρονικό όριο το 2030, ούτω προφανές είναι ότι διαρθρωτικές αλλαγές στην ευρωπαϊκή βιομηχανία δεν γίνονται εντός πενταετίας. Άρα, με αυτό το δεδομένο, μάλλον βραχύχρονο είναι το CISAF, παρά μακρόπνοος νομικός σχεδιασμός κρατικών ενισχύσεων.

2. Σχέση του CISAF με τα υφιστάμενα πλαίσια

Ως προελέχθη, το CISAF αποτελεί μια στοχευμένη και τομεακή νομοθετική πρωτοβουλία ευθυγράμμισης των επενδυτικών κινήτρων που χορηγούνται από τα κράτη μέλη, αποσκοπώντας στην απανθρακοποίηση και την ενίσχυση της εγχώριας παραγωγικής ικανότητας. Λειτουργεί συμπληρωματικά προς τον ΓΑΚ και τις ισχύουσες Κατευθυντήριες Γραμμές για την Ενέργεια και το Περιβάλλον, ως κείμενο ειδικού προσανατολισμού και κατεπείγοντος χαρακτήρα.

Εντούτοις, παρά τον διακηρυγμένο «συμπληρωματικό» χαρακτήρα του CISAF[43], η παράλληλη ισχύς πολλαπλών καθεστώτων ενίσχυσης με αλληλοκαλυπτόμενα πεδία εφαρμογής εγείρει ζήτημα κανονιστικής βεβαιότητας ως προς την επιλογή του κατάλληλου νομικού πλαισίου από τα κράτη μέλη. Η ανάθεση της επιλογής αυτής στη διακριτική τους ευχέρεια, χωρίς σαφή κριτήρια προτίμησης μεταξύ CISAF, Κατευθυντήριων Γραμμών για την Ενέργεια και το Περιβάλλον και ΓΑΚ, ενδέχεται να οδηγήσει σε διαφοροποιημένες πρακτικές και, συνεπώς, σε άνιση μεταχείριση μεταξύ δικαιούχων.

Επιπλέον, μολονότι το CISAF υπόσχεται ταχεία αξιολόγηση και ελαστικότερες προϋποθέσεις συμβατότητας, η εφαρμογή του προϋποθέτει λεπτομερή προκαταρκτική αξιολόγηση του επενδυτικού σχεδίου ως προς τον κίνδυνο στρέβλωσης και τη στρατηγική του σημασία, διαδικασία που μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά για τις εθνικές αρχές, οι οποίες τείνουν να προτιμούν την «ασφαλή» προσφυγή στον ήδη δοκιμασμένο ΓΑΚ ή στις Κατευθυντήριες Γραμμές. Κατά τούτο, η θεωρούμενη «συμπληρωματικότητα» ενδέχεται, εκ του πρακτικού αποτελέσματός της, να μετεξελιχθεί σε άτυπη λειτουργική ιεράρχηση, όπου το CISAF δεν λειτουργεί ως ισότιμο εργαλείο ευρείας εφαρμογής, αλλά ως *ad hoc* εξειδικευμένο σχήμα για επενδύσεις υψηλής πολιτικής προτεραιότητας.

Από νομική σκοπιά, αυτό που φαίνεται να λείπει δεν είναι μια αλλαγή στους ίδιους τους κανόνες, αλλά μια πιο σαφής καθοδήγηση για το πότε έχει νόημα να χρησιμοποιείται το CISAF και πότε οι υφιστάμενες διατάξεις του ΓΑΚ και των Κατευθυντήριων Γραμμών. Καθώς η επιλογή αυτή επαφίεται ουσιαστικά στην εκτίμηση των κρατών μελών, πρακτικά παρατηρείται ότι ορισμένα κράτη θα επιλέξουν τη «γρήγορη οδό» του CISAF, ενώ άλλα θα παραμείνουν στα πιο οικεία σχήματα, ακόμη κι αν αυτό δεν είναι το καταλληλότερο για το συγκεκριμένο μέτρο. Για τη μείωση της αβεβαιότητας, η Επιτροπή θα μπορούσε να εκδώσει πιο συγκεκριμένη καθοδήγηση, όπου θα εξειδικεύονται ενδείξεις προτίμησης, όπως ο βαθμός στρατηγικής σημασίας της επένδυσης για την ευρωπαϊκή παραγωγική βάση, ο εκτιμώμενος κίνδυνος στρέβλωσης του ανταγωνισμού και, ιδίως, η χρονική κρισιμότητα υλοποίησης του έργου.

Επιπροσθέτως, μια τυποποιημένη διαδικασία προέγκρισης, με σαφή βήματα και χρονοδιαγράμματα, θα έδινε στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να γνωρίζουν εκ των προτέρων αν ένα μέτρο μπορεί να υπαχθεί στο CISAF, περιορίζοντας τον κίνδυνο καθυστερήσεων και ενισχύοντας έτσι τον ρόλο του ως σταθερού και προβλέψιμου μέρους του ευρύτερου συστήματος κρατικών ενισχύσεων, αντί ως εξαιρετικής και επείγουσας λύσης για επιλεγμένες μόνο περιπτώσεις.

Τέλος, μολονότι το CISAF κινείται στη σωστή κατεύθυνση, παρατηρείται για ακόμη μία φορά το γνώριμο φαινόμενο της πολυνομίας στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων, της ευκαιριακής νομοθέτησης και της διασποράς των ρυθμίσεων σε πολλαπλά νομοθετικά εργαλεία. Το γεγονός αυτό οφείλει να γίνει αντιληπτό από τον ενωσιακό νομοθέτη, καθώς όχι μόνο δεν αίρει υφιστάμενες δυσχέρειες, αλλά αντιθέτως τείνει να δημιουργεί πρόσθετη πολυπλοκότητα.

3. Περιεχόμενο και βασικές αρχές συμβατότητας των ενισχύσεων του CISAF

Αναπτύσσοντας συντόμως τις καίριες στοχεύσεις του CISAF, η ανάλυση που ακολουθεί επιχειρεί να αναπτύξει τη σώρευση θετικής και αρνητικής προϋπόθεσης του CISAF, την κατηγοριοποίηση των επιλέξιμων μορφών ενίσχυσης σε πέντε βασικές κατηγορίες, και, τέλος, τις θεμελιώδεις αρχές συμβατότητας που προβλέπει με κυριότερες τον χαρακτήρα κινήτρου και την αρχή της αναλογικότητας.

3.1. Σώρευση θετικής και αρνητικής προϋπόθεσης

Η θετική προϋπόθεση του CISAF συνίσταται στην ανάγκη η κρατική ενίσχυση να συμβάλλει ουσιαστικά στην ανάπτυξη συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητας,

41. CISAF, παρ. 12.

42. CISAF, αιτιολογική σκ. 8, σ. 2.

43. CISAF, παρ. 9-11.

παρακινώντας τον δικαιούχο, δίνοντάς του κίνητρο, να υλοποιήσει επένδυση ή δράση που δεν θα πραγματοποιούσε χωρίς αυτή[44]. Σημειωτέον, η επικουρικότητα του χαρακτήρα του CISAF ως προς την Συμφωνία για την Καθαρή Βιομηχανία (Clean Industrial Deal) και η αλληλεξαρτώμενη συμπόρευση των δύο νομικών πλαισίων παρουσιάζεται, μεταξύ άλλων, και στην θετική προϋπόθεση, καθώς ρητώς ορίζεται ότι ενίσχυση που συμπεριλαμβάνεται στο πρώτο πρέπει να προωθεί την ανάπτυξη οικονομικής δραστηριότητας ή περιοχής αναφορικά με τους στόχους που ορίζονται στη δεύτερη[45].

Η αρνητική προϋπόθεση απαιτεί η ενίσχυση να μην προκαλεί αδικαιολόγητη στρέβλωση του ανταγωνισμού και των συναλλαγών εντός της εσωτερικής αγοράς[46]. Οι δύο αυτές προϋποθέσεις θεσπίζονται προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι η κρατική ενίσχυση υπηρετεί τον επιδιωκόμενο αναπτυξιακό και μεταβατικό σκοπό όπως ορίζεται στην Συμφωνία για την Καθαρή Βιομηχανία, χωρίς να υπονομεύει την εύρυθμη λειτουργία της ενωσιακής αγοράς και να την κατακερματίζει.

3.2. Κατηγορίες ενισχύσεων CISAF

3.2.1. Ενισχύσεις για την επιτάχυνση της ανάπτυξης καθαρής ενέργειας και τη στήριξη του κόστους ηλεκτρικής ενέργειας σύμφωνα με τους στόχους της συμφωνίας για καθαρή βιομηχανία

Η συγκεκριμένη κατηγορία ενισχύσεων αποσκοπεί στην προώθηση της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, στην ανάπτυξη και χρήση ανανεώσιμου υδρογόνου, καθώς και στη μετάβαση σε καύσιμα χαμηλών ανθρακικών εκπομπών στο πλαίσιο της καθαρής βιομηχανίας[47]. Αναγνωρίζεται ρητώς ο ρόλος που διαδραματίζει το υδρογόνο που παράγεται αποκλειστικά από ΑΠΕ στη μείωση της εξάρτησης από ορυκτά καύσιμα και στην επίτευξη των στόχων απανθρακοποίηση των μεταφορών και της βιομηχανίας έως το 2030[48]. Παράλληλα, υπογραμμίζεται η ανάγκη ανάπτυξης επενδύσεων σε υποδομές αποθήκευσης ηλεκτρικής ενέργειας, ώστε να ενισχυθεί η ευελιξία του συστήματος και να καταστεί δυνατή η σταθεροποίηση της αγοράς ενέργειας καθώς αυξάνεται η διείσδυση των ΑΠΕ[49].

Σημαντικό είναι να σημειωθεί ότι το πλαίσιο θέτει απώτατο χρονικό όριο υλοποίησης των έργων τους 48 μήνες από την ημερομηνία χορήγησης της ενίσχυσης[50], κατά τρόπο που υποδηλώνεται αφενός ότι ο χαρακτήρας κινήτρου πρέπει να αποτελεί αιτιωδώς κινητήριο μοχλό ολοκλήρωσης των έργων, αφετέρου ότι μολονότι δεν πρόκειται για ένα προσωρινό έκτακτο νομικό πλαίσιο, όπως ήταν το TCTF, η ανάγκη επικράτησης των ΑΠΕ στο ενεργειακό μείγμα δεν έπαψε ουδέποτε να θεωρείται επείγουσα.

Επιπλέον, ένα κρίσιμο καινοτόμο στοιχείο αυτής της κατηγορίας ενισχύσεων είναι η δυνατότητα διοικητικής χορήγησης ενίσχυσης ως εναλλακτική στην ανταγωνιστική διαδικασία υποβολής προσφορών[51]. Η διοικητική διαδικασία εφαρμόζεται όταν το μέγεθος της επένδυσης, η τεχνολογική της ιδιαιτερότητα ή η στρατηγική σημασία της για την ενεργειακή ασφάλεια καθιστούν την ανταγωνιστική δημοπράτηση είτε μη εφικτή είτε μη αποτελεσματική. Μάλιστα, η ενίσχυση μπορεί να καθορίζεται βάσει εκτιμώμενου καθαρού πρόσθετου κόστους, χωρίς ανάγκη ανταγωνιστικής σύγκρισης με άλλες προσφορές, επιτρέποντας ταχύτερη υλοποίηση έργων που έχουν συστημικό χαρακτήρα ή απαιτούν συντονισμό πολλαπλών φορέων[52].

Παράλληλα, τίθενται αυστηρά όρια ώστε η διοικητικά εγκεκριμένη ενίσχυση να παραμένει αναλογική. Συγκεκριμένα, το ανώτατο ποσοστό ενίσχυσης δεν μπορεί να υπερβαίνει το 45% των επιλέξιμων δαπανών για έργα παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ όταν η ενίσχυση χορηγείται διοικητικά[53], ενώ για καύσιμα χαμηλών ανθρακικών εκπομπών απαιτείται επαληθεύσιμη μείωση εκπομπών τουλάχιστον κατά 70 % σε σχέση με τα συμβατικά ορυκτά καύσιμα[54]. Επομένως, τούτα καταδεικνύουν ότι η διοικητική έγκριση διασφαλίζει στοχευμένη, αναλογική και τεχνικά τεκμηριωμένη στήριξη, αποφεύγοντας την υπεραντιστάθμιση και τη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

3.2.2. Ενισχύσεις για την απανθρακοποίηση της βιομηχανίας

Μια από τις σημαντικότερες κατηγορίες που εισάγει ο CISAF και βρίσκεται ακριβώς στο επίκεντρο της θεμιτής εργαλειοποίησης των κρατικών ενισχύσεων ώστε να πετύχουν το φαινομενικά αντιφατικό δίπολο πράσινης μετάβασης και ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας της Ευρωπαϊκής βιομηχανίας. Αυτή αφορά ενισχύσεις για την απανθρακοποίηση της βιομηχανίας στοχεύει στη μείωση των άμεσων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου που προκύπτουν από βιομηχανικές δραστηριότητες, είτε μέσω βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης είτε μέσω τεχνολογικών παρεμβάσεων που συμβάλλουν στη μετάβαση σε κυκλικά, χαμηλών εκπομπών συστήματα παραγωγής[55].

44. CISAF, παρ. 17-24.

45. CISAF, παρ. 17.

46. CISAF, παρ. 25-37.

47. CISAF, παρ. 39-41.

48. CISAF, παρ. 40.

49. CISAF, παρ. 41, 49.

50. CISAF, παρ. 54.

51. CISAF, παρ. 57-59, 67.

52. CISAF, παρ. 60, 69.

53. CISAF, παρ. 62.

54. CISAF, παρ. 76.

55. CISAF, παρ. 127 και 129.

Η ενίσχυση καλύπτει επενδύσεις που μειώνουν τις εκπομπές από καύση καυσίμων ή από βιομηχανικές διεργασίες, εφόσον επιτυγχάνεται *ουσιαστική και επαληθεύσιμη* μείωση κατανάλωσης ενέργειας ή εκπομπών CO_2 σε σύγκριση με το υφιστάμενο επίπεδο αναφοράς[56]. Οι ενισχύσεις μπορούν επίσης να αφορούν επενδύσεις στην αποδοτικότερη αξιοποίηση υλικών[57], καθώς και έργα δέσμευσης, χρήσης και αποθήκευσης διοξειδίου του άνθρακα[58].

Οι επιλέξιμες επενδύσεις πρέπει να εμπίπτουν σε βιομηχανικές εγκαταστάσεις που παράγουν υλικά, ενδιάμεσα προϊόντα ή τελικά αγαθά σε τομείς υψηλής έντασης ενέργειας, και μπορούν να καλύπτουν είτε βελτιώσεις σε υπάρχουσες διεργασίες είτε αντικατάσταση υφιστάμενων μονάδων με αποδοτικότερες[59]. Για επενδύσεις που αφορούν παραγωγή ενέργειας εντός της βιομηχανικής εγκατάστασης, απαιτείται η παραγόμενη ενέργεια να χρησιμοποιείται κατά τουλάχιστον 80% *in situ*, εξασφαλίζοντας ότι η ενίσχυση αφορά πραγματική βελτίωση της βιομηχανικής απόδοσης και όχι έμμεση υποστήριξη ενεργειακών αγορών[60].

Η ενίσχυση χορηγείται βάσει «*καθεστώτος εκτιμώμενου προϋπολογισμού*», ο οποίος πρέπει να τεκμηριώνει τη μείωση των συνολικών εκπομπών ή την εξοικονόμηση ενέργειας που επιτυγχάνεται. Μπορεί να λάβει τη μορφή αποκλειστικά και μόνον άμεσης επιχορήγησης, φορολογικών πλεονεκτημάτων, δανείων ή εγγυήσεων[61].

Αναφορικά με τα όρια της ενίσχυσης, το ανώτατο ποσοστό ενίσχυσης εξαρτάται από τον τύπο της επένδυσης, ήτοι έως 60% για έργα που παράγουν ή αξιοποιούν υδρογόνο χαμηλών εκπομπών, 45% για παραγωγή ενέργειας από ΑΠΕ για χρήση στη βιομηχανία, 35% για καύσιμα χαμηλών ανθρακικών εκπομπών, και 20% για άλλες τεχνολογίες αναβάθμισης ενεργειακής απόδοσης, ενώ παράλληλα τα ποσοστά αυτά μπορούν να αυξηθούν κατά 5-20 ποσοστιαίες μονάδες για μικρομεσαίες επιχειρήσεις[62].

Τέλος, ως δικλείδα ασφάλειας μη εκμετάλλευσης των ενισχύσεων για σκοπούς άλλους της απανθρακοποίηση και άρα στρέβλωση του ανταγωνισμού, η ενίσχυση δεν πρέπει να χρηματοδοτεί αύξηση της συνολικής παραγωγικής ικανότητας, εκτός εάν η αύξηση συνδέεται αποδεδειγμένα με καλύτερες τεχνικές αποδοτικότητάς ή χαμηλότερες εκπομπές ανά μονάδα προϊόντος[63]. Επιπλέον, τα κράτη μέλη πρέπει να τεκμηριώνουν ότι τα έργα δεν προκαλούν «μεταφορά εκπομπών» σε άλλους κλάδους ή χώρες[64].

3.2.3. Ενισχύσεις για τη διασφάλιση επαρκούς παραγωγικής ικανότητας στον τομέα των καθαρών τεχνολογιών

Η συγκεκριμένη κατηγορία ενισχύσεων στοχεύει στη χρηματοδότηση επενδύσεων που αυξάνουν ή σταθεροποιούν την παραγωγική ικανότητα σε κρίσιμες αλυσίδες αξίας καθαρών τεχνολογιών, συμβάλλοντας στην επίτευξη του στόχου ανθεκτικότητας 40% της ΝΖΙΑ και στη στρατηγική αυτονομίας της Ένωσης. Οι επιλέξιμες επενδύσεις περιλαμβάνουν την παραγωγή πρώτων υλών και ενδιάμεσων υλικών που είναι απαραίτητα για την αλυσίδα καθαρών τεχνολογιών, την παραγωγή τελικών καθαρών τεχνολογικών προϊόντων (π.χ. ηλιακά στοιχεία, ανεμογεννήτριες, μπαταρίες), την παραγωγή ή ανάκτηση κρίσιμων πρώτων υλών που είναι αναγκαίες για την κατασκευή των παραπάνω προϊόντων[65]. Σημειώνεται πως η δυνατότητα χορήγησης ενισχύσεων λειτουργεί συμπληρωματικά προς τις πολιτικές κυκλικής οικονομίας, επιτρέποντας τη στήριξη επενδύσεων σε ανακύκλωση, επαναχρησιμοποίηση υλικών ή υποκατάσταση πρώτων υλών[66]. Η δε παρέμβαση δικαιολογείται ιδιαίτερα σε αγορές όπου οι κατασκευαστές καθαρών τεχνολογιών αντιμετωπίζουν υψηλό λειτουργικό κόστος, αβεβαιότητα ζήτησης ή σημαντικό κίνδυνο απώλειας ανταγωνιστικότητας εντός ή εκτός ΕΕ, γεγονός που παρατηρείται κατά κόρον σε σχέση με την Κίνα[67].

Οι ενισχύσεις χορηγούνται ως επενδυτικές ενισχύσεις με βάση εκτιμώμενο προϋπολογισμό, υπό την προϋπόθεση ότι η αίτηση κατατίθεται πριν από την έναρξη εργασιών[68]. Οι επιλέξιμες δαπάνες καλύπτουν το σύνολο των υλικών επενδυτικών στοιχείων της παραγωγικής μονάδας (γη, κτίρια, εξοπλισμός, εγκαταστάσεις, τεχνολογίες, συστήματα αποθήκευσης και μεταφοράς), υπό τον όρο ότι συνδέονται άμεσα με την παραγωγή καθαρών τεχνολογιών[69].

Αναφορικά με τα όρια της ενίσχυσης, το ποσοστό ενίσχυσης μπορεί να φτάσει έως 15% των επιλέξιμων δαπανών και το ανώτατο ποσό ανά έργο μπορεί να φτάσει 1,5 δισ. EUR, ενώ για μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις είναι δυνατή

56. CISAF, παρ. 139.
57. CISAF, παρ. 128.
58. CISAF, παρ. 147-148.
59. CISAF, παρ. 129-132.
60. CISAF, παρ. 131.
61. CISAF, παρ. 133.
62. CISAF, παρ. 154 περ. α-δ, παρ. 155.
63. CISAF, παρ. 138.
64. CISAF, παρ. 142.
65. CISAF, παρ. 160 α-γ.
66. CISAF, παρ. 161.
67. CISAF, παρ. 162.
68. CISAF, παρ. 163-165.
69. CISAF, παρ. 166.

προσαύξηση έως επιπλέον είκοσι ποσοστιαίες μονάδες[70].

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η ασφαλιστική δικλείδα ότι για να θεωρείται η επένδυση βιώσιμη, ο δικαιούχος υποχρεούται να διατηρήσει τη δραστηριότητά του στις εγκαταστάσεις για τουλάχιστον 5 έτη (ή 3 έτη για ΜΜΕ) μετά την ολοκλήρωση της επένδυσης[71]. Επιπλέον, δικλείδα αποφυγής στρέβλωσης του ανταγωνισμού είναι ότι πριν από τη χορήγηση ενίσχυσης, το κράτος μέλος πρέπει να αποδείξει ότι η επένδυση δεν οδηγεί σε μετεγκατάσταση παραγωγής εκτός ΕΟΧ, ούτε συνδέεται με απώλεια θέσεων εργασίας[72], ως επίσης πρέπει να τεκμηριώνεται ότι η επιπλέον παραγωγική ικανότητα συμβάλλει στην ευρωπαϊκή αυτονομία και δεν λειτουργεί ως υποκατάσταση ήδη υφιστάμενων μονάδων της Ένωσης[73].

Τέλος, ως επιπρόσθετη στήριξη προβλέπεται η ταχύτερη φορολογική απόσβεση του εξοπλισμού καθαρών τεχνολογιών ως έμμεση μορφή ενίσχυσης, με στόχο μείωση του χρηματοοικονομικού κόστους επένδυσης και επιτάχυνση της υλοποίησης[74].

3.2.4. Καθεστώτα στήριξης ειδικών έργων του Ταμείου Καινοτομίας

Οι ενισχύσεις της ενότητας αυτής του CISAF αφορούν ήδη επιλεχθέντα επενδυτικά έργα μέσω του Ταμείου Καινοτομίας για τη χρηματοδότηση καινοτόμων τεχνολογιών χαμηλών ή μηδενικών εκπομπών, αλλά απαιτούν συμπληρωματική κρατική ενίσχυση ώστε να καταστούν οικονομικά βιώσιμα[75]. Ειδικότερα, τα έργα αυτά μπορεί να σχετίζονται με την παραγωγή ή αποθήκευση ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές[76], την παραγωγή καυσίμων χαμηλών ανθρακικών εκπομπών και υδρογόνου[77], τη μείωση εκπομπών από βιομηχανικές διεργασίες[78], ή την αύξηση παραγωγικής ικανότητας καθαρών τεχνολογικών προϊόντων[79].

Η ενίσχυση χορηγείται βάσει εκτιμώμενου προϋπολογισμού[80] και απευθύνεται σε έργα που πληρούν τις τεχνικές απαιτήσεις αξιολόγησης της Επιτροπής, τόσο ως προς την καινοτομία όσο και ως προς το επίπεδο περιβαλλοντικής επίδρασης[81]. Οι επιλέξιμες μορφές στήριξης περιλαμβάνουν άμεσες επιχορηγήσεις, δάνεια, εγγυήσεις και φορολογικά κίνητρα[82], ενώ η χορηγούμενη ενίσχυση πρέπει να συνδέεται σαφώς με το πρόσθετο κόστος που απαιτείται για την υλοποίηση του καινοτόμου χαρακτήρα του έργου[83].

Όταν ένα έργο παρουσιάζει υψηλό επίπεδο τεχνολογικής καινοτομίας ή ρίσκου, το ποσοστό ενίσχυσης μπορεί να καθορίζεται με τη μέθοδο της μέγιστης χρηματοδότησης βάσει αναγκών, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/856[84]. Εάν το έργο υλοποιείται εκτός ενισχυόμενων περιοχών, η ένταση ενίσχυσης μπορεί να ανέλθει έως 25% των επιλέξιμων δαπανών και έως 1,5 δισ. EUR ανά έργο[85].

3.2.5. Ενισχύσεις για τη μείωση των κινδύνων ιδιωτικών επενδύσεων που σχετίζονται με στόχους της Συμφωνίας για Καθαρή Βιομηχανία

Το τελευταίο τμήμα του CISAF αποσκοπεί στη μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων σε έργα στρατηγικής σημασίας για την καθαρή βιομηχανία, όταν η υψηλή αβεβαιότητα ή ο κίνδυνος αγοράς λειτουργεί αποτρεπτικά για ιδιώτες επενδυτές[86]. Η Επιτροπή κρίνει τη στήριξη αυτή συμβατή με την εσωτερική αγορά όταν η ύπαρξη επενδυτικού κινδύνου είναι τεκμηριωμένη και όταν η ενίσχυση περιορίζει το ρίσκο χωρίς να οδηγεί σε υπεραντιστάθμιση[87].

Οι ενισχύσεις λαμβάνουν τη μορφή μετοχικών συμμετοχών, δανειακών εργαλείων, εγγυήσεων, «state-backed equity» ή υβριδικών χρηματοδοτικών σχημάτων για έργα καθαρής βιομηχανίας[88]. Η ενίσχυση μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την απόκτηση εξοπλισμού ή μονάδων παραγωγής καθαρών τεχνολογιών, τη δημιουργία νέων εγκαταστάσεων, την εμπορική κλιμάκωση καινοτόμων λύσεων. Τα κράτη μέλη οφείλουν να αποδείξουν ότι η ενίσχυση δεν εκτοπίζει ιδιωτικές επενδύσεις, αλλά λειτουργεί καταλυτικά για την προσέλκυση τους και ότι δεν οδηγεί σε στρέβλωση ανταγωνισμού ή μετατόπιση παραγωγικής δραστηριότητας[89].

Σημειώνεται ότι αναφορικά με την αναλογικότητα της ενίσχυσης, προβλέπεται ότι η ενίσχυση προς ιδιώτες επενδυτές θεωρείται αναλογική όταν η επιλογή τους

70. CISAF, παρ. 167-168.

71. CISAF, παρ. 170.

72. CISAF, παρ. 171-172.

73. CISAF, παρ. 178-179.

74. CISAF, παρ. 180-184.

75. CISAF, παρ. 186.

76. CISAF, παρ. 187.

77. CISAF, παρ. 188.

78. CISAF, παρ. 189.

79. CISAF, παρ. 190.

80. CISAF, παρ. 191.

81. CISAF, παρ. 192.

82. CISAF, παρ. 195.

83. CISAF, παρ. 196.

84. CISAF, παρ. 197-198.

85. CISAF, παρ. 200.

86. CISAF, παρ. 201.

87. CISAF, παρ. 202-203.

88. CISAF, παρ. 204.

89. CISAF, παρ. 206-207.

πραγματοποιείται μέσω ανοικτής, διαφανούς και χωρίς διακρίσεις διαδικασίας, η οποία καθορίζει τους στόχους πολιτικής και διασφαλίζει κατάλληλο επιμερισμό κινδύνου και απόδοσης. Αντίθετα, όταν δεν εφαρμόζεται τέτοια διαδικασία, η ενίσχυση περιορίζεται στο ελάχιστο αναγκαίο μόνο εφόσον τηρούνται συγκεκριμένα ποσοτικά όρια, όπως όριο κάλυψης πρώτης ζημίας έως 20% στην περίπτωση δανείων ή εγγυήσεων και περιορισμός της προτιμησιακής απόδοσης ιδιωτών επενδυτών σε συμμετοχές ιδίων κεφαλαίων, με τουλάχιστον 75% των υπερβάλλοντων αποδόσεων να αποδίδεται στο κράτος μέλος[90].

3.3. Κριτική αποτίμηση CISAF

Το CISAF, ως ήδη προελέχθη αποσκοπεί στην επιτάχυνση της βιομηχανικής αποανθρακοποίησης και την ενίσχυση της εγχώριας παραγωγής τεχνολογιών καθαρής ενέργειας. Παρότι το CISAF στοχεύει στη διαμόρφωση ενός σαφούς και προβλέψιμου επενδυτικού περιβάλλοντος, παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες τόσο στη χρηματοδότηση όσο και στην πολιτική του αρχιτεκτονική.

Αρχικά, στο επίπεδο χρηματοδότησης, όπως αναλύθηκε με τις κατηγορίες των ενισχύσεων του CISAF, προβλέπονται σχεδόν αποκλειστικά επενδυτικές ενισχύσεις και όχι λειτουργικές. Ούτω ανακύπτει μια αντίφαση και έντονη επενδυτική αβεβαιότητα. Μολονότι το CISAF επιδιώκει την ένταξη νέων τεχνολογιών καθαρής ενέργειας και μηδενικού ανθρακικού αποτυπώματος, όπως η παραγωγή πράσινου υδρογόνου, οι τεχνολογίες CCS και ορισμένες κατηγορίες βιομηχανικής αναπροσαρμογής, αυτές δεν είναι ακόμη ώριμες εμπορικά και άρα, αδιαμφισβήτητα, πέραν μείωσης του επενδυτικού κινδύνου και παροχής κινήτρων, θα χρειάζονται και στήριξη προσαρμοστικότητας στην αγορά. Μόνον έτσι θα διασφαλίζεται η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και άρα η αποτελεσματικότητα και αναλογικότητα της κρατικής παρέμβασης. Προτείνεται η προσθήκη, σε μεταγενέστερη αναθεώρηση, ειδικών μηχανισμών, όπως για παράδειγμα τα Contracts for Difference, τα οποία μπορούν να δώσουν μια «ανάσα» λειτουργίας στους επενδυτές.

Επιπλέον, τα ανώτατα όρια ενίσχυσης στο CISAF είναι χαμηλότερα συγκριτικά με το προσωρινό πλαίσιο TCTF που αντικαθιστά. Ειδικότερα, η μετάβαση από το TCTF στο CISAF συνεπάγεται σημαντική μείωση της χρηματοδοτικής δύναμης στις μεγάλες επενδύσεις. Ενδεικτικά, σε έργο παραγωγής πράσινου υδρογόνου ύψους, λόγου χάριν, 700 εκατομμυρίων ευρώ, το TCTF επέτρεπε κρατική ενίσχυση έως 350 εκατομμυρίων ευρώ, ενώ το CISAF περιορίζει το μέγιστο ποσό στα 200 εκατομμύρια ευρώ. Η μείωση αυτή κατά 150 εκατομμυρίων ευρώ μεταβάλλει την οικονομική βιωσιμότητα του έργου και ενδεχομένως δημιουργεί αντικίνητρο για την εγκατάστασή του εντός Ευρώπης, ιδιαίτερα σε κράτη μέλη με μικρότερη δυνατότητα εθνικής χρηματοδότησης, όπως η Ελλάδα.

Σε επίπεδο σχεδιασμού πολιτικής, το CISAF εμφανίζει περιορισμένο πεδίο τεχνολογικής εφαρμογής, δίνοντας, ενδεικτικώς, βάση στο καθαρό υδρογόνο. Η προσέγγιση αυτή δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη τις υφιστάμενες ενεργειακές υποδομές, την δυναμική της αγοράς, την ρεαλιστική ταχύτητα απορρόφησης τέτοιων τεχνολογιών και σαφώς τις οικονομικές δυνατότητες των κρατών μελών. Ειδικά στις μέρες μας, όπου φαίνεται ότι οι εθνικές Κυβερνήσεις επενδύουν αθρόως σε έργα υποδομής και συμφωνίες φυσικού αερίου (βλ. τελευταίες εξελίξεις στις ενεργειακές σχέσεις Ελλάδας - ΗΠΑ), και μάλιστα η προώθηση του φυσικού αερίου ως καυσίμου της πράσινης μετάβασης, φαίνεται ότι η επιβολή αυστηρών απαιτήσεων μετάβασης σε υδρογόνο, και ίσως η μεροληπτική του προτεραιοποίηση στο CISAF, μπορεί ενδεχομένως να οδηγήσει σε αναστολή έργων, ειδικά σε χώρες όπου η σχετική αγορά παρουσιάζει στοιχεία ανωριμότητας. Σαφώς, ο ρόλος του καθαρού υδρογόνου ουδόλως παραβλέπεται, παρά ταύτα ελλείπει η ολιστική προσέγγιση στον CISAF.

Τέλος, σε μεταγενέστερη αναθεώρηση του CISAF θα αναμέναμε εργαλεία ενίσχυσης ζήτησης για πράσινα προϊόντα και υπηρεσίες, όπως παλαιότερα είχε γίνει με τις ΑΠΕ και την ανάγκη να διεισδύσουν εκ του αποτελέσματος στις ενεργειακές αγορές. Με άλλα λόγια απαιτούνται αγοραστικά σήματα ώστε τα επενδυτικά σήματα που δίνονται δια του CISAF να αποκτήσουν πραγματική εμπορική ωρίμανση.

Κλείνοντας, παρά την εποικοδομητική κριτική που ασκείται στο CISAF, ουδόλως παραβλέπεται η σπουδαιότητα και αναγκαιότητά του ιδίως στην τρέχουσα συγκυρία. Οποιασδήποτε προτάσεις κατ' αρχήν αναγνωρίζουν την ορθή του κατεύθυνση, κατ' επέκτασιν αποσκοπούν να εμπλουτίσουν το νομικό πλαίσιο και να συγκεράσουν την παραγόμενη στις Βρυξέλλες νομοθεσία με τα ρεαλιστικά δεδομένα της ενεργειακής αγοράς και μάλιστα ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη, από την βαριά βιομηχανία της ευρωπαϊκού δυτικό κεντρικού τόξου έως το αναπτυσσόμενο βιομηχανικά νοτιοανατολικό ευρωπαϊκό άξονα.

IV. Συμπεράσματα

Κατόπιν της ανωτέρω ανάλυσης προκύπτει ότι η εξέλιξη του ενωσιακού πλαισίου κρατικών ενισχύσεων κατά την τελευταία δεκαετία συνιστά προϊόν συνειδητής μετατόπισης της κανονιστικής λογικής από το παραδοσιακό μοντέλο της γενικής απαγόρευσης του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ προς ένα λειτουργικό μοντέλο «υπό όρους επιτρεπτών» ενισχύσεων, ιδίως όταν αυτές εξυπηρετούν σκοπούς ενωσιακού ενδιαφέροντος, όπως η πράσινη με-

90. CISAF, παρ. 208-209.

τάβαση και η ενίσχυση της βιομηχανικής ανταγωνιστικότητας.

Ο Γενικός Απαλλακτικός Κανονισμός λειτούργησε στην πράξη ως κρίσιμο εργαλείο απλοποίησης, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να χορηγούν ενισχύσεις χωρίς την τυπική διαδικασία κοινοποίησης στην Επιτροπή. Η ευρεία εφαρμογή του, ιδίως στο πεδίο των ενισχύσεων για έργα ΑΠΕ, ενεργειακής απόδοσης και μειώσεις περιβαλλοντικών φόρων, επιβεβαιώνει ότι ο ΓΑΚ συνέβαλε ουσιωδώς στη διαμόρφωση ενός προβλέψιμου περιβάλλοντος επενδύσεων. Ωστόσο, η έντονη ανισοκατανομή της χρήσης του μεταξύ των κρατών μελών ανέδειξε περιορισμούς που συνδέονται με τις ανισότητες δημοσιονομικής και παραγωγικής ισχύος στην Ένωση, γεγονός που αναδεικνύει ενδεχόμενο κίνδυνο και κατά την εφαρμογή του CISAF.

Επιπλέον, το Προσωρινό Πλαίσιο Κρίσης και Μετάβασης (TCTF) αποτέλεσε κεντρικό εργαλείο άμεσης παρέμβασης εν μέσω της ενεργειακής κρίσης, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να προβούν σε ταχείες και εκτεταμένες κρατικές παρεμβάσεις. Η εντυπωσιακή κλίμακα αξιοποίησης του αποδεικνύει ότι η Ένωση ανέχθηκε αυξημένη κρατική παρέμβαση για λόγους οικονομικής σταθερότητας. Ωστόσο, η ασύμμετρη χρήση του από ισχυρότερες οικονομίες σε σχέση με τις πιο «αδύναμες» ανέδειξε τον κίνδυνο κατακερματισμού της εσωτερικής αγοράς, στοιχείο που καθιστά προφανή την ανάγκη δομικότερης και ολιστικής προσέγγισης.

Με τη σειρά του, το CISAF, διαμορφώνει ένα νέο πρότυπο βιομηχανικής πολιτικής, συνδέοντας την πράσινη μετάβαση με την ενίσχυση της εγχώριας παραγωγικής βάσης και την αυτονομία της Ένωσης στις καθαρές τεχνολογίες. Σε αντίθεση με το TCTF, το CISAF δεν λειτουργεί ως έκτακτο και προσωρινό μέτρο, αλλά ως στοχευμένο πλαίσιο στρατηγικής χρηματοδότησης. Παρά ταύτα, η παράλληλη ισχύς του με τον ΓΑΚ και τις Κατευθυντήριες Γραμμές ενδέχεται να δημιουργήσει κανονιστική αβεβαιότητα, καθιστώντας αναγκαία την περαιτέρω εξειδίκευση κριτηρίων επιλογής πλαισίου από τα κράτη μέλη.

Συνολικά, αναδεικνύεται η σταδιακή μετάβαση σε μια ενεργητική και όχι πλέον παθητική ευρωπαϊκή βιομηχανική πολιτική, ιδίως ως προς τον τομέα της ενέργειας. Η πράσινη μετάβαση δεν συνιστά πλέον εξωτερικό κόστος που απειλεί την ανταγωνιστικότητα, αλλά μοχλό αναδιάρθρωσης και ενδυνάμωσης της παραγωγικής βάσης της Ένωσης. Η επίτευξη, ωστόσο, της αναγκαίας ισορροπίας μεταξύ ενίσχυσης της βιομηχανίας και διασφάλισης ισότιμων όρων ανταγωνισμού προϋποθέτει συνεκτική κατεύθυνση των κρατικών ενισχύσεων και σαφές, απλοποιημένο και προβλέψιμο ρυθμιστικό πλαίσιο. Υπό το πρίσμα αυτό, η Ένωση βρίσκεται ενώπιον μιας κρίσιμης στρατηγικής επιλογής: είτε οι κρατικές ενισχύσεις για την πράσινη βιομηχανική πολιτική θα λειτουργήσουν ως καταλύτης επαναφοράς της ευρωπαϊκής παραγωγικής κυριαρχίας, είτε η ασύμμετρη και ανομοιογενής εφαρμογή τους θα οδηγήσει σε διαρθρωτικές ανισορροπίες και στρέβλωση της εσωτερικής αγοράς. Το CISAF κινείται σαφώς στη σωστή κατεύθυνση, θέτοντας τις βάσεις για μια πιο συνεκτική προσέγγιση, πλην όμως απαιτείται περαιτέρω εξειδίκευση και ομοιογενοποίηση των κανόνων εφαρμογής του, όπως αναλύθηκε ανωτέρω. Η δε πρακτική εφαρμογή του θα κρίνει σε ποιον βαθμό μπορεί να αποτελέσει σταθερό και αποτελεσματικό εργαλείο της νέας ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής.

Πέμπτη Συνεδρία

Ζητήματα δικαίου των εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε.

Η απόφαση *Achmea* του ΔΕΕ συνιστά πράξη *ultra vires*; Η τελευταία σανίδα σωτηρίας για τους επενδυτές και η οριστική απάντηση του BVerfG*

*Μαρία Σαπαρδάνη***

Ι. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Μια διαφορά ενώπιον των γερμανικών δικαστηρίων μεταξύ της Achmea BV (πρώην Eureko BV), ολλανδικού ασφαλιστικού ομίλου, και της Σλοβακικής Δημοκρατίας, σχετικά με την ακύρωση τελικής διαιτητικής απόφασης[1] που εκδόθηκε βάσει της ΔΕΣ του 1991 μεταξύ Κάτω Χωρών και Τσεχοσλοβακίας[2], οδήγησε σε μία από τις πλέον καθοριστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: Δικαστήριο της ΕΕ ή Δικαστήριο) στον τομέα του δικαίου των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ τις τελευταίες δεκαετίες. Η περίφημη νομολογία *Achmea*[3] – η οποία έχει καταστεί πλέον συνώνυμο της συγκρουσιακής αλληλεπίδρασης μεταξύ διεθνούς δικαίου και δικαίου της ΕΕ στον τομέα της προστασίας των ξένων επενδύσεων – εκδόθηκε κατόπιν αίτησης προδικαστικής απόφασης του Ανωτάτου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου της Γερμανίας (*Bundesgerichtshof*, εφεξής: BGH). Η αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο αναιρετικής διαδικασίας μεταξύ της Achmea BV και της Σλοβακικής Δημοκρατίας. Η διαφορά μεταξύ των μερών προέκυψε υπό τις ακόλουθες περιστάσεις.

Το 2008, η Achmea BV κίνησε διαιτητική διαδικασία κατά της Σλοβακικής Δημοκρατίας δυνάμει του άρθρου 8 της προαναφερθείσας ΔΕΣ του 1991 μεταξύ Κάτω Χωρών και Τσεχοσλοβακίας. Η εταιρεία κατήγγειλε ότι ορισμένα νομοθετικά μέτρα που θεσπίστηκαν στη Σλοβακία μετά την αλλαγή κυβέρνησης το 2006 ανέτρεψαν την πολιτική απελευθέρωσης της αγοράς ιδιωτικής ασφάλισης υγείας, μειώνοντας σημαντικά την αξία της επένδυσής της στον εν λόγω τομέα. Με διαιτητική απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2012[4], το *ad hoc* διαιτητικό δικαστήριο, το οποίο είχε την έδρα του στη Φρανκφούρτη επί του Μάιν (Γερμανία), έκρινε ότι η συμπεριφορά της Σλοβακίας συνιστούσε παραβίαση των προτύπων προστασίας που περιλαμβάνονταν σε ορισμένες διατάξεις της εν λόγω ΔΕΣ. Ως εκ τούτου, υποχρέωσε τη Σλοβακία να καταβάλει αποζημίωση ύψους περίπου 22,1 εκατομμυρίων ευρώ.

Στη συνέχεια, η Σλοβακική Δημοκρατία άσκησε αγωγή ακύρωσης της διαιτητικής απόφασης ενώπιον του εφετείου της Φρανκφούρτης επί του Μάιν (*Oberlandesgericht Frankfurt am Main*). Το δικαστήριο αυτό απέρριψε την αγωγή[5], οπότε η Σλοβακική Δημοκρατία υπέβαλε αίτηση αναίρεσης κατά της απόφασης αυτής ενώπιον του BGH. Το ανώτατο τακτικό δικαστήριο της Γερμανίας, επιλαμβανόμενο της υπόθεσης σε δεύτερο βαθμό, κλήθηκε να ακυρώσει την επίμαχη διαιτητική απόφαση, μεταξύ άλλων, λόγω ακυρότητας της ρήτρας διαιτησίας στην οποία το διαιτητικό δικαστήριο είχε θεμελιώσει τη δικαιοδοσία του. Μολονότι το BGH δεν συμμερίστηκε τις επιφυλάξεις της Σλοβακίας σχετικά με τη συμβατότητα της εν λόγω ρήτρας διαιτησίας με το δίκαιο της ΕΕ, εντούτοις αναγνώρισε ότι τα ζητήματα που είχαν ανακύψει ενώπιόν του δεν μπορούσαν να επιλυθούν με επαρκή βεβαιότητα υπό το φως της υφιστάμενης νομολογίας των δικαστηρίων της ΕΕ. Ως εκ τούτου, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει τα σχετικά ζητήματα στην ερμηνευτική εξουσία του Δικαστηρίου της ΕΕ. Απαντώντας στα προδικαστικά ερωτήματα που του υποβλήθηκαν, το Δικαστήριο της ΕΕ αξιοποίησε μια μοναδική ευκαιρία να αποφανθεί επί της συμβατότητας των ενδοενωσιακών διμερών επενδυτικών συμφωνιών (intra-EU BITs) – και ιδίως των μηχανισμών επίλυσης διαφορών μεταξύ επενδυτών και κρατών (ISDS) που θεσπίζονται στο πλαίσιο αυτό – με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

* Το παρόν άρθρο αποτελεί μετάφραση από τα αγγλικά πρωτότυπης μελέτης που δημοσιεύθηκε στις 26 Ιουλίου 2025 στο *EU Law Live*, Weekend Edition No 240, με τίτλο «*Does Achmea Constitute an Ultra Vires Act of the Court of Justice? The Last Lifeline for Investors and the BVerfG's Definitive Answer*». Η εισήγηση της γράφουσας στο Συνέδριο Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών, που συνδιοργανώθηκε από το Κέντρο για τον Ευρωπαϊκό Νομικό Πολιτισμό και το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (Θεσσαλονίκη, 22-23 Μαΐου 2025), βασίστηκε στην εν λόγω πρωτότυπη μελέτη.

** *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Επιστ. Συνεργάτις ΚΔΕΟΔ, Δικηγόρος*

1. Η διαιτητική διαδικασία διεξήχθη σύμφωνα με τους κανόνες διαιτησίας της Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για το Διεθνές Εμπορικό Δίκαιο (UNCITRAL), κατ' εφαρμογή της συμφωνίας για την αμοιβαία ενίσχυση και προστασία των επενδύσεων μεταξύ του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και της Τσεχικής και Σλοβακικής Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας (PCA Case No 2008-13). Πρέπει να σημειωθεί ότι, την 1η Ιανουαρίου 1993, η Σλοβακική Δημοκρατία, ως διάδοχο κράτος της Τσεχικής και Σλοβακικής Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας, την διαδέχθηκε στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις βάσει της συμφωνίας.

2. Το ακρωνύμιο *ΔΕΣ* αντιστοιχεί στις «Διμερείς Επενδυτικές Συμφωνίες».

3. ΔΕΕ C-284/16, *Achmea*, 6.3.2018, ECLI:EU:C:2018:158.

4. *Achmea B.V. v. Slovak Republic*, UNCITRAL, PCA Case No. 2008-13 (πρώην *Eureko B.V. v. Slovak Republic*), E-SR Final Award.

5. OLG Frankfurt am Main, 26 Sch 3/13, Beschluss des 26. Zivilsenats vom 18 Δεκεμβρίου 2014.

Στην απόφασή του, της 6ης Μαρτίου 2018, το Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως διευκρίνισε ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρήτρα διαιτησίας ήταν ασύμβατη με το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως με τα άρθρα 267 και 344 ΣΛΕΕ, και, ως εκ τούτου, άκυρη. Τούτο οφειλόταν στο γεγονός ότι η ρήτρα αυτή ανέθετε τη δικαιοδοσία σε διαιτητικό όργανο που δεν υπάγεται στο θεσμικό και δικαιοδοτικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι διαφορές που εμπίπτουν στη δικαιοδοσία του εν λόγω διαιτητικού οργάνου ενδέχεται να αφορούν την ερμηνεία ή την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, δίχως το όργανο αυτό να μπορεί να συμμετέχει στον δικαστικό διάλογο μεταξύ του Δικαστηρίου της ΕΕ και των εθνικών δικαστηρίων των κρατών μελών, όπως αυτός θεσπίζεται από το άρθρο 267 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, ο μηχανισμός προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ είναι εκείνος που διασφαλίζει τη συνοχή και την ομοιομορφία στην ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, καθώς και, τελικά, τον ιδιαίτερο χαρακτήρα του εν λόγω νομικού συστήματος, όπως καθορίζεται από τις Συνθήκες της ΕΕ. Ένα διαιτητικό όργανο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται στον μηχανισμό αυτό θα μπορούσε, συνεπώς, να θέσει σε κίνδυνο την αυτονομία του ενωσιακού δικαίου. Λαμβανομένων τούτων υπόψη, το Δικαστήριο της ΕΕ έκρινε ότι η ρήτρα διαιτησίας που περιέχεται στη ΔΕΣ Κάτω Χωρών-Τσεχοσλοβακίας δεν μπορεί να εφαρμοστεί, καθώς αντίκειται στο δίκαιο της Ένωσης. Αυτό σημαίνει, κατά συνέπεια, ότι η διαιτητική απόφαση που εκδόθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας που κινήθηκε βάσει της εν λόγω ρήτρας δεν μπορεί να εκτελεστεί.

Στις 5 Μαΐου 2020, 23 κράτη μέλη[6] εφάρμοσαν εμπράκτως τη νομολογία *Achmea* υπογράφοντας συμφωνία για τη λήξη ισχύος των ενδοενωσιακών ΔΕΣ (εφεξής: Συμφωνία Τερματισμού)[7]. Με τη συμφωνία αυτή, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 29 Αυγούστου 2020, τερματίστηκαν περίπου 130 ΔΕΣ, συμπεριλαμβανομένων των ρητρών λήξης ισχύος τους (sunset clauses).

Στο μεταξύ, κατόπιν των διαπιστώσεων του Δικαστηρίου της ΕΕ στην υπόθεση *Achmea*, το BGH, με απόφαση της 31ης Οκτωβρίου 2018[8], έκρινε ότι κάθε ρήτρα διαιτησίας που περιέχεται σε ΔΕΣ συναφθείσες μεταξύ κρατών μελών είναι ασυμβίβαστη με το ενωσιακό δίκαιο· κατά συνέπεια, κάθε διαιτητική απόφαση που εκδίδεται στο πλαίσιο αυτό είναι άκυρη και, επομένως, μη εκτελεστή, λόγω της απουσίας έγκυρης συμφωνίας διαιτησίας μεταξύ των μερών. Ως εκ τούτου, ακύρωσε τη διαιτητική απόφαση που είχε εκδοθεί υπέρ της Achmea BV και ανέτρεψε την πρωτόδικη απόφαση που την είχε επικυρώσει. Παρά το σχετικό αίτημα του επενδυτή, το BGH αρνήθηκε να παραπέμψει την απόφαση *Achmea* στο Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας (*Bundesverfassungsgericht*, εφεξής: BVerfG) προς έλεγχο. Στο πλαίσιο αυτό, απέρριψε επίσης τον ισχυρισμό του επενδυτή ότι το Δικαστήριο της ΕΕ είχε ενεργήσει καθ' υπέρβαση αρμοδιοτήτων (*ultra vires*) κατά την έκδοση της εν λόγω απόφασης. Υπενθυμίζοντας τα συμπεράσματα του BVerfG στην υπόθεση *Honeywell* (2010)[9], το BGH έκρινε ότι ο έλεγχος *ultra vires* μπορεί να διενεργηθεί μόνο σε περιπτώσεις «ιδιαιτέρως σοβαρών» παραβιάσεων (*bei «hinreichend qualifizierten» Verstößen*)[10]. Με άλλες λέξεις, πρέπει να είναι προφανές ότι οι πράξεις των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης υπερβαίνουν τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στην ΕΕ κατά τρόπο επαρκώς σοβαρό, με αποτέλεσμα μια δομικά σημαντική μεταβολή στην κατανομή των αρμοδιοτήτων εις βάρος των κρατών μελών. Όπως έκρινε το BGH, στην περίπτωση του Δικαστηρίου της ΕΕ, τούτο θα ίσχυε μόνο εάν μια απόφασή του υπερέβαινε τα όρια της αυθαιρεσίας στην ερμηνεία των Συνθηκών της ΕΕ[11]. Με βάση τις αρχές αυτές, το BGH κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν συνέτρεχε λόγος για έλεγχο *ultra vires* της νομολογίας *Achmea*, δεδομένου ότι η τελευταία βασίστηκε σε ερμηνεία των άρθρων 267 και 344 ΣΛΕΕ η οποία, σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί αυθαίρετη[12].

Με μεταγενέστερη απόφασή του, της 24ης Ιανουαρίου 2019, το BGH απέρριψε επίσης την ένσταση της Achmea BV περί παραβίασης του δικαιώματός της σε ακρόαση (right to be heard)[13].

II. Ο ρόλος του BVerfG στην υπόθεση *Achmea*

Σε αυτό το πλαίσιο, η Achmea BV αμφισβήτησε την ανατροπή της διαιτητικής απόφασης με την άσκηση συνταγματικής προσφυγής (2 BvR 557/19) ενώπιον του BVerfG. Μεταξύ άλλων επιχειρημάτων, επανέλαβε ότι ο τρόπος με τον οποίο το Δικαστήριο της ΕΕ εφάρμοσε το δίκαιο στην υπόθεση *Achmea* ήταν προδήλως αδικαιολόγητος και υπερέβαινε τις δικαιοδοτικές αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες της ΕΕ· κατά συνέπεια, το Δικαστήριο της ΕΕ ενήργησε «*ultra vires*». Ως εκ τούτου, κατά την άποψη της προσφεύγουσας, η εφαρμογή

6. Μεταξύ των οποίων η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Σλοβακική Δημοκρατία και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών.

7. Agreement for the termination of Bilateral Investment Treaties between the Member States of the European Union, OJ 2020 L 169, σ. 1.

8. BGH, I ZB 2/15, Beschluss des 1. Zivilsenats vom 31. Oktober 2018.

9. BVerfG, 2 BvR 2661/06, Beschluss des 2. Senats vom 6. Juli 2010 (*Honeywell-Beschluss*).

10. BGH, I ZB 2/15, Beschluss des 1. Zivilsenats vom 31. Oktober 2018, Rn. 64.

11. Ό.π.

12. Ό.π., Rn. 65.

13. BGH, I ZB 2/15, Beschluss des 1. Zivilsenats vom 24. Januar 2019.

της νομολογίας *Achmea* μέσω της απόφασης που εξέδωσε το BGH παραβίαζε το εσωτερικό συνταγματικό δίκαιο, δεδομένου ότι η απόφαση *Achmea* συνιστούσε πράξη «*ultra vires*». Αξίζει να σημειωθεί ότι η προσφεύγουσα δεν προσέβαλε ευθέως την ίδια την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Achmea*, δεδομένου, εξάλλου, ότι το Δικαστήριο της ΕΕ δεν δεσμεύεται, φυσικά, από το γερμανικό Σύνταγμα. Αντίθετα, αμφισβήτησε την απόφαση του BGH στο μέτρο που αυτή εφάρμοζε τη νομολογία *Achmea*.

Η Achmea BV άσκησε ξεχωριστή συνταγματική προσφυγή (2 BvR 141/22), αμφισβητώντας τον νόμο περί έγκρισης της Συμφωνίας Τερματισμού που ψηφίστηκε από την Ομοσπονδιακή Βουλή (*Bundestag*). Ο νόμος περί έγκρισης υιοθετήθηκε σε δεύτερη ανάγνωση στις 19 Νοεμβρίου 2020 και τέθηκε σε ισχύ στις 22 Ιανουαρίου 2021[14]. Πρέπει να αναφερθεί στο σημείο αυτό ότι η Achmea BV είχε ήδη υποβάλει αίτηση για την έκδοση προσωρινής διαταγής στις 29 Ιανουαρίου 2020, ζητώντας να αναστα-λεί η κύρωση της Συμφωνίας Τερματισμού από τον Ομοσπονδιακό Πρόεδρο και την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση της Γερμανίας, έως ότου το BVerfG αποφανθεί επί της συνταγματικής προσφυγής στην υπόθεση υπ' αριθ. 2 BvR 557/19. Με απόφαση της 23ης Μαρτίου 2020, το BVerfG απέρριψε την αίτηση, επισημαίνοντας, μεταξύ άλλων, ότι η Γερμανία δεν είχε ακόμη προβεί σε πράξη κύρωσης[15]. Μετά την υιοθέτηση του νόμου περί έγκρισης της Συμφωνίας Τερματισμού από την Ομοσπονδιακή Βουλή (*Bundestag*) και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (*Bundesrat*), η Achmea BV υπέβαλε δεύτερη αίτηση για την έκδοση προσωρινής διαταγής προκειμένου να αποτραπεί η έναρξη ισχύος του νόμου. Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε επίσης από το BVerfG με απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 2021[16]. Το BVerfG τόνισε ιδίως ότι η Achmea BV δεν είχε επαρκώς τεκμηριώσει σε ποιον βαθμό επηρεαζόταν από την έναρξη ισχύος του γερμανικού νόμου περί έγκρισης και από την κύρωση της Συμφωνίας Τερματισμού.

Με τις πολυαναμενόμενες αποφάσεις του, της 23ης Ιουλίου 2024[17], το BVerfG απέρριψε ομόφωνα και τις δύο συνταγματικές προσφυγές ως απαράδεκτες. Παρ' όλα αυτά, αξιοποίησε την ευκαιρία να εξετάσει λεπτομερώς τα ζητήματα που έθεσε η προσφεύγουσα. Στην αιτιολογία του, το BVerfG τάχθηκε υπέρ των γερμανικών δικαστηρίων και της έννομης τάξης της Ένωσης, εδραιώνοντας τον δεσμευτικό χαρακτήρα της νομολογίας *Achmea*. Οι αποφάσεις προσέλκυσαν άμεσα το ενδιαφέρον της ακαδημαϊκής βιβλιογραφίας, καθώς ουσιαστικά σηματοδοτούν το τελευταίο κεφάλαιο της γερμανικής νομολογίας σχετικά με τη δικαστική διαμάχη της Achmea BV με τη Σλοβακική Δημοκρατία. Είναι πλέον σαφές ότι τα γερμανικά δικαστήρια δεν θα αναγνωρίζουν στο εξής την εγκυρότητα των ρητρών διαιτησίας που περιλαμβάνονται σε ενδοενωσιακές ΔΕΣ, ούτε θα εκτελούν διαιτητικές αποφάσεις που έχουν εκδοθεί βάσει τέτοιων συμφωνιών σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.

Η απόφαση που εκδόθηκε σε σχέση με την πρώτη συνταγματική προσφυγή (2 BvR 557/19) παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς αποτυπώνει την τελευταία, ανεπιτυχή απόπειρα της Achmea BV να προσβάλει την απόφαση του BGH με την οποία ακυρώθηκε η διαιτητική απόφαση που είχε προηγουμένως εκδοθεί υπέρ της. Ορισμένες πτυχές της απόφασης αυτής απαιτούν προσεκτική εξέταση.

Η παρούσα ανάλυση θα επικεντρωθεί επιλεκτικά σε ένα από τα κρίσιμα ζητήματα που αναδείχθηκαν στο πλαίσιο της πρώτης προσφυγής[18]. Αντιθέτως, δεν θα εξετάσει το σκεπτικό του BVerfG, όπως αυτό διατυπώνεται στην κατά πολύ συντομότερη απόφασή του επί της δεύτερης προσφυγής (2 BvR 141/22). Η αναφορά σε αυτήν ανωτέρω έγινε αποκλειστικά χάριν πληρότητας.

III. Η ένσταση *ultra vires* ενώπιον του BVerfG

1. Προκαταρκτικές επισημάνσεις

Κατά την άποψή μας, η συλλογιστική του BVerfG αναφορικά με την εφαρμογή της θεωρίας «*ultra vires*» – την οποία επικαλέστηκε, μεταξύ άλλων, και η προσφεύγουσα – είναι ιδιαιτέρως αξιοσημείωτη. Τούτο αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία αν λάβει κανείς υπόψη ότι η επίκληση της ένστασης *ultra vires* φαίνεται να ερείδετο στην προσδοκία της προσφεύγουσας ότι το BVerfG θα υιοθετούσε, και στην προκείμενη περίπτωση, το σκεπτικό που ανέπτυξε στην αμφιλεγόμενη απόφαση *PSPP* της 5ης Μαΐου 2020[19], με την οποία έκρινε ότι τόσο το Δικα-

14. PlenProt 19/192, S. 24245 f., Top 32a.

15. BVerfG, 2 BvQ 6/20 (2. Kammer des 2. Senats), Beschluss vom 23. März 2020.

16. BVerfG, 2 BvQ 97/20 (2. Kammer des 2. Senats), Beschluss vom 3. Februar 2021.

17. BVerfG, 2 BvR 557/19 (3. Kammer des 2. Senats), Beschluss vom 23. Juli 2024, BVerfG, 2 BvR 141/22 (3. Kammer des 2. Senats), Beschluss vom 23. Juli 2024. Το πλήρες κείμενο των αποφάσεων δημοσιεύθηκε τον Σεπτέμβριο του 2024.

18. Για την ανάλυση μιας διαφορετικής πτυχής της απόφασης βλ. L. REES-EVANS / M. ANGELOVA, Investors' Fundamental Rights Post-Achmea: Insights from the German Constitutional Court Decisions in Achmea, Kluwer Arbitration Blog, 7 January 2025.

19. BVerfG, 2 BvR 859/15, Urteil des 2. Senats vom 5. Mai 2020 (*PSPP-Urteil*). Το ζήτημα αυτό έχει εξεταστεί εκτενώς στη σχετική βιβλιογραφία. Βλ., ενδεικτικά, B. HERZOG, Judgment of the German Federal Constitutional Court (2 BvR 859/15) on the Public Sector Purchase Programme of the ECB: An Interdisciplinary Analysis, 4 European Public Law 27, 2021, σ. 653-672, G. ANAGNOSTARAS, Activating *Ultra Vires* Review: The German Federal Constitution-

στήριο της ΕΕ όσο και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) είχαν υπερβεί τα όρια των αρμοδιοτήτων τους στο πλαίσιο του προγράμματος αγοράς κρατικών ομολόγων (Public Sector Purchase Programme, εφεξής: PSPP). Τότε, το BVerfG είχε εκφράσει έντονες επιφυλάξεις έναντι της τάσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης να επεκτείνει τις εξουσίες της πέραν όσων προβλέπουν οι Συνθήκες. Συνεπεία αυτής της απόφασης, ορισμένοι εκπρόσωποι της ακαδημαϊκής και της επενδυτικής κοινότητας είχαν εκφράσει την άποψη – ή ακόμη και την προσδοκία – ότι και η απόφαση *Achmea* δεν θα διέφευγε ενός αντίστοιχου ελέγχου *ultra vires* από το BVerfG, στο μέτρο που το Δικαστήριο της ΕΕ φέρεται να παρενέβη σε νομίμως συναφθείσες ενδοενωσιακές ΔΕΣ, παραγνωρίζοντας τις δεσμευτικές συμβατικές υποχρεώσεις των κρατών μελών[20].

Φυσικά, κάτι τέτοιο δεν συνέβη εν προκειμένω. Το BVerfG έκρινε ότι η προσφεύγουσα δεν απέδειξε επαρκώς ότι η εφαρμογή της νομολογίας *Achmea* μέσω της απόφασης του BGH παραβιάζει το γερμανικό συνταγματικό δίκαιο (*Grundgesetz*) για τον λόγο ότι η *Achmea* συνιστά πράξη «*ultra vires*»[21]. Συνεπώς, οι εμπλεκόμενοι στον χώρο της επενδυτικής διαιτησίας μπορούν πλέον να είναι βέβαιοι ότι τα γερμανικά δικαστήρια δεν θα αναγνωρίζουν στο εξής την εγκυρότητα των ενδοενωσιακών ΔΕΣ και θα αρνούνται την εκτέλεση διαιτητικών αποφάσεων που εκδίδονται στο πλαίσιο ενδοενωσιακών επενδυτικών διαδικασιών.

Ας εστιάσουμε στα βασικά σημεία της συλλογιστικής του BVerfG.

2. Το σκεπτικό του BVerfG

Το BVerfG υπογράμμισε κατ' αρχάς την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και επανέλαβε ότι η ομοιόμορφη εφαρμογή του αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης[22]. Στη συνέχεια, διευκρίνισε ότι η θεωρία «*ultra vires*» υπόκειται σε ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της ΕΕ για την αυθεντική ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου[23]. Υπό το πρίσμα αυτό, το BVerfG επισήμανε ότι μια συνταγματική προσφυγή που θέτει ζήτημα υπέρβασης αρμοδιοτήτων (*ultra vires*) μπορεί να κριθεί παραδεκτή μόνο εφόσον πληρούνται οι αυστηρές προϋποθέσεις που απορρέουν από την αρχή της φιλοευρωπαϊκής προδιάθεσης (*Europarechtsfreundlichkeit*), η οποία κατοχυρώνεται στον Θεμελιώδη Νόμο[24]. Για να χαρακτηριστεί μια πράξη της Ένωσης ως πράξη εκδοθείσα «*ultra vires*», η υπέρβαση των αρμοδιοτήτων πρέπει να είναι επαρκώς σοβαρή (*hinreichend qualifiziert*). Μια τέτοια υπέρβαση πρέπει όχι μόνο να είναι προφανής (*offensichtlich*), αλλά και δομικά σημαντική για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών (*von struktureller Bedeutung*)[25]. Σύμφωνα με πάγια νομολογία, μια πράξη οργάνου της Ένωσης μπορεί να χαρακτηρισθεί *ultra vires* μόνο εάν, κατόπιν αξιολόγησης βάσει κοινών μεθοδολογικών προτύπων, η αρμοδιότητα του οργάνου αυτού δεν δύναται να θεμελιωθεί υπό καμία νομική θεώρηση[26]. Η ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού των εφαρμοστέων μεθοδολογικών αρχών, αποτελεί πρωτίστως ευθύνη του Δικαστηρίου της ΕΕ, το οποίο διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια προς τούτο[27]. Τα μεθοδολογικά πρότυπα που έχουν αναπτυχθεί έως σήμερα ερείδονται στις (συνταγματικές) νομικές παραδόσεις που είναι κοινές στα κράτη μέλη, όπως αυτές ιδίως αποτυπώνονται στη νομολογία των συνταγματικών και ανωτάτων δικαστηρίων τους, καθώς και στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής: ΕΔΔΑ).

Με βάση τα ανωτέρω, το BVerfG υπογράμμισε ότι δεν έχει την εξουσία να υποκαθιστά την ερμηνεία του Δικαστηρίου της ΕΕ με τη δική του όταν καλείται να αποφανθεί επί ζητημάτων ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης, ακόμη και εάν η εφαρμογή των καθιερωμένων μεθοδολογικών προτύπων «*θα μπορούσε να οδηγήσει σε διαφορετικά συμπεράσματα*»[28]. Στη συνέχεια, τόνισε ότι, όταν το Δικαστήριο της ΕΕ εφαρμόζει αναγνωρισμένες μεθοδολογικές αρχές και δεν ενεργεί κατά τρόπο αντικειμενικά αυθαίρετο, το ίδιο (δηλ. το BVerfG) οφείλει να σέβεται την ερμηνευτική του κρίση — ακόμη και όταν το Δικαστήριο της ΕΕ «*υιοθετεί άποψη έναντι της οποίας θα μπορούσαν να προβληθούν ισχυρά επιχειρήματα*»[29].

Υπό το φως της παραπάνω ανάλυσης, το BVerfG κατέλη-

al Court Decides *Weiss*, 1 European Papers 6, 2021, σ. 801-829, U. KISCHEL, A Step Forward for Europe – the German Constitutional Court's Decision on PSPP, σε: J. Urbanik / A. Bodnar (eds), Περιμένοντας τους Βαρβάρους. Law in a Time of Constitutional Crisis: Studies Offered to Mirosław Wyrzykowski, 1st edition, C.H. Beck, 2021, σ. 301-322.

20. Για παράδειγμα, B. STEINBRÜCK / J. FRIEDRICH KRAHÉ, Declaratory relief against post-Achmea ICSID arbitration? German arbitral law's international reach, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2022, σ. 357-365, N. LAVRANOS, The CJEU – German Constitutional Court Debate and Impact on Achmea and the Termination Agreement, Kluwer Arbitration Blog, 21 May 2020.

21. BVerfG, 2 BvR 557/19 (3. Kammer des 2. Senats), Beschluss vom 23. Juli 2024, Rn. 67.

22. Ό.π., Rn. 53.

23. Ό.π., Rn. 55.

24. Ό.π., Rn. 60.

25. Ό.π., Rn. 56.

26. Ό.π., Rn. 57.

27. Ό.π., Rn. 58.

28. Ό.π.

29. Ό.π.

ξε στο συμπέρασμα ότι η Achmea BV δεν κατόρθωσε να αποδείξει με επαρκώς πειστικό τρόπο ότι το Δικαστήριο της ΕΕ υπερέβη προδήλως τις δικαιοδοτικές αρμοδιότητες που του απονέμονται από τις Συνθήκες της ΕΕ (άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ) κατά την έκδοση της απόφασης *Achmea*. Όπως χαρακτηριστικά σημείωσε το ίδιο το BVerfG: «*Η προσφυγή δεν παρέχει ουσιαστική ανάλυση, ικανή να καταδείξει ότι ο τρόπος με τον οποίο το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφάρμοσε το δίκαιο είναι προδήλως αδικαιολόγητος και οδηγεί σε δομική μετατόπιση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς την Ευρωπαϊκή Ένωση*»[30]. Το BVerfG δεν διαπίστωσε κανένα στοιχείο που να υποδηλώνει ότι η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από το Δικαστήριο της ΕΕ στην υπόθεση *Achmea* ήταν μεθοδολογικά εσφαλμένη (ήτοι, ότι δεν καλυπτόταν από το γράμμα, τη συστηματική ερμηνεία ή το πνεύμα και τον σκοπό των εφαρμοστέων διατάξεων), ούτε ότι η συλλογιστική του στερούνταν θεμελίωσης. Ομοίως, δεν προέκυψε καμία ένδειξη ότι η απόφαση *Achmea* υπήρξε, με οποιονδήποτε τρόπο, αυθαίρετη και, κατά συνέπεια, *ultra vires*[31]. Ως εκ τούτου, όπως ουσιαστικά υποδηλώνει το BVerfG, το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε το Δικαστήριο της ΕΕ στην υπόθεση *Achmea* πρέπει να θεωρηθεί ότι εδράζεται σε αναγνωρισμένες μεθοδολογικές αρχές και στον σκοπό της διασφάλισης της ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, λαμβανομένου υπόψη του γράμματος των άρθρων 267 και 344 ΣΛΕΕ, του κανονιστικού τους σκοπού (*effet utile*), και του συστηματικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται.

Περαιτέρω, το BVerfG έκρινε ότι η προσφεύγουσα επίσης δεν κατόρθωσε να τεκμηριώσει ότι η απόφαση *Achmea* οδηγεί σε «*δομική μετατόπιση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς την Ευρωπαϊκή Ένωση*»[32]. Όπως αναφέρεται ρητώς στην απόφαση του BVerfG: «*Το αποτέλεσμα της νομολογίας Achmea είναι ότι τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μπορούν πλέον να παρέχουν έγκυρη προσφορά για την έναρξη διαιτητικής διαδικασίας βάσει συμφωνιών προστασίας των επενδύσεων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αφαιρεί αρμοδιότητες από τα κράτη μέλη, αλλά απλώς περιορίζει την άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων εκ μέρους τους*»[33].

IV. Σκέψεις αναφορικά με την ενεργοποίηση του ελέγχου *ultra vires* από το BVerfG

Στην πάγια νομολογία του, το BVerfG αναφέρεται συχνά στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η οποία θέτει όρια στη δικαστική εξέλιξη του δικαίου σε ενωσιακό επίπεδο. Κατά το BVerfG, η αρχή αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία λόγω της έντονα ομοσπονδιακής και συνεργατικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς συνεπάγεται ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μπορούν να ενεργούν μόνο εντός των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες[34]. Τα συνταγματικά όργανα της Γερμανίας φέρουν ιδιαίτερη ευθύνη για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης (*Integrationsverantwortung*). Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση (*Bundesregierung*) και η Ομοσπονδιακή Βουλή (*Bundestag*), ειδικότερα, υπέχουν διαρκές καθήκον να διασφαλίζουν ότι τα θεσμικά όργανα, οι οργανισμοί, οι υπηρεσίες και οι λοιποί φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν ενεργούν πέραν των ορίων που δικαιολογούνται από τη νόμιμη μεταβίβαση κυριαρχικών αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση[35]. Σε περίπτωση πρόδηλης και δομικά σημαντικής υπέρβασης αρμοδιοτήτων από τα όργανα της Ένωσης, τα ανωτέρω δύο συνταγματικά όργανα (η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και η Ομοσπονδιακή Βουλή) οφείλουν να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να εξασφαλιστεί συμμόρφωση με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (*Integrationsprogramm*)[36]. Στο πλαίσιο αυτό, σύμφωνα με τη νομολογία, το BVerfG υποχρεούται να εξετάζει τεκμηριωμένες αιτιάσεις περί υπέρβασης αρμοδιοτήτων που αφορούν πράξεις των ενωσιακών οργάνων, οι οποίες έχουν ουσιώδη επίπτωση στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας και, τελικώς, θίγουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση. Η τελευταία, ως μέρος της συνταγματικής ταυτότητας της Γερμανίας, τελεί υπό την προστασία του Θεμελιώδους Νόμου. Ο έλεγχος *ultra vires* οφείλει, σε κάθε περίπτωση, να ασκείται με φειδώ, διαφυλάσσοντας τη φιλικότητα του Συντάγματος προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση και τη σύμπραξη προς αυτή την κατεύθυνση[37]. Η άσκηση του ελέγχου *ultra vires* κατά τρόπο συμβατό με την ευρωπαϊκή προοπτική συνεπάγεται, περαιτέρω, την υποχρέωση του BVerfG να λαμβάνει υπόψη τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της ΕΕ ως δεσμευτικές ερμηνείες του ενωσιακού δικαίου. Κατά συνέπεια, πριν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι μια πράξη έχει εκδοθεί καθ' υπέρβαση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων, το BVerfG οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο της ΕΕ υποβάλλοντας αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, προκειμένου αυτό να ερμηνεύσει τις Συνθήκες και να κρίνει ως προς το κύρος και την ερμηνεία της πράξης[38].

30. Ό.π., Rn. 65.

31. Ό.π., Rn. 66-67.

32. Ό.π., Rn. 68.

33. Ό.π.

34. BVerfG, 2 BvR 2661/06, Beschluss des 2. Senats vom 6. Juli 2010 (*Honeywell-Beschluss*), Rn. 65.

35. BVerfG, 2 BvR 859/15, Urteil des 2. Senats vom 5. Mai 2020 (*PSPP-Urteil*), Rn. 106.

36. Ό.π., Rn. 107.

37. Ό.π., Rn. 112. Επίσης, BVerfG, 2 BvR 2661/06, Beschluss des 2. Senats vom 6. Juli 2010 (*Honeywell-Beschluss*), Rn. 56-59.

38. BVerfG, 2 BvR 2661/06, Beschluss des 2. Senats vom 6. Juli 2010

Το γεγονός ότι το BVerfG έχει τόσο το δικαίωμα όσο και την υποχρέωση να ελέγχει κατά πόσον πράξεις θεσμικών οργάνων, οργανισμών, υπηρεσιών και λοιπών φορέων της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπερβαίνουν προδήλως τις αρμοδιότητές της και, εφόσον απαιτείται, να τις κηρύσσει ανεφάρμοστες στη γερμανική έννομη τάξη, ανάγεται στην ιστορική απόφασή του σχετικά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ[39]. Η προσέγγιση αυτή έχει επηρεάσει τα τελευταία χρόνια και άλλα συνταγματικά δικαστήρια[40]. Ωστόσο, μέχρι πρότινος, η θεωρία «*ultra vires*» φαινόταν μάλλον «ακίνδυνη» στη γερμανική νομολογία, δεδομένου ότι το BVerfG αρκούνταν, κατά βάση, να υπενθυμίζει το καθήκον του να λειτουργεί ως θεματοφύλακας του Θεμελιώδους Νόμου έναντι κάθε πράξης των γερμανικών δημόσιων αρχών – συμπεριλαμβανομένων των πράξεων εκείνων που μεταφέρουν και καθιστούν εφαρμοστέο το ενωσιακό δίκαιο στην εθνική έννομη τάξη[41]. Ωστόσο, ακόμη και στις περιπτώσεις που διατύπωσε επιφυλάξεις έναντι της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και επικαλέστηκε τον έλεγχο *ultra vires* για να επικρίνει έντονα την τάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διευρύνει τις αρμοδιότητές της, το BVerfG απέφυγε, εν τέλει, να εφαρμόσει ρητώς τη θεωρία «*ultra vires*»[42]. Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι, κατά κάποιον τρόπο, «προετοίμαζε το έδαφος» για μια μελλοντική ενεργοποίηση του ελέγχου *ultra vires*.

Η στιγμή αυτή έφτασε νωρίτερα από ό,τι αναμενόταν και προκάλεσε έντονους τριγμούς στη νομική κοινότητα. Η απόφαση του BVerfG της 5ης Μαΐου 2020[43] πυροδότησε εκτεταμένες συζητήσεις τόσο στον ακαδημαϊκό χώρο όσο και στους διαδρόμους των Βρυξελλών και του Λουξεμβούργου. Πρόκειται για την απόφαση με την οποία, για πρώτη φορά, πράξεις θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης[44] – του Δικαστηρίου και της ΕΚΤ – κρίθηκαν ρητώς ότι υπερέβησαν τις αρμοδιότητες της Ένωσης και, ως εκ τούτου, θεωρήθηκαν ανεφάρμοστες στη γερμανική έννομη τάξη λόγω της ασυμβατότητάς τους με το Γερμανικό Σύνταγμα. Τρεις ημέρες μετά την έκδοση της απόφασης από το BVerfG, η Διεύθυνση Επικοινωνίας του Δικαστηρίου της ΕΕ έσπευσε να δημοσιεύσει δελτίο τύπου, υπογραμμίζοντας ότι μόνο το Δικαστήριο διαθέτει αρμοδιότητα να διαπιστώνει ότι πράξη ενωσιακού οργάνου παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης[45]. Πρόκειται για μία ασυνήθιστη αντίδραση εκ μέρους του Δικαστηρίου, γεγονός που την καθιστά ιδιαιτέρως αξιοσημείωτη.

Παρά την αρχική αναστάτωση, οι άμεσες αρνητικές συνέπειες της απόφασης αποδείχθηκαν εν τέλει περιορισμένες, καθώς το Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ προέβη στην απαιτούμενη αξιολόγηση της αναλογικότητας του PSPP εντός της τρίμηνης προθεσμίας που είχε θέσει το BVerfG. Ως εκ τούτου, η Ομοσπονδιακή Τράπεζα (*Bundesbank*) μπόρεσε να συνεχίσει απρόσκοπτα τη συμμετοχή της στο Πρόγραμμα. Με απόφαση της 29ης Απριλίου 2021, το BVerfG απέρριψε ως απαράδεκτες δύο αιτήσεις για έκδοση διαταγής εκτέλεσης[46], ολοκληρώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη διαδικασία ελέγχου των υποθέσεων.

Ωστόσο, οι μακροπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες της απόφασης εξακολουθούν να υφίστανται. Το BVerfG διαθέτει σημαντικό κύρος και οι κρίσεις του δύσκολα μπορούν να αγνοηθούν από τα λοιπά εθνικά δικαστήρια, ιδίως λαμβανομένου υπόψη του καθοριστικού ρόλου που διαδραματίζει η Γερμανία στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Υπό αυτή την έννοια, η απόφαση *PSPP*, παρά την κριτική που δέχθηκε, θεωρείται από πολλούς ότι «άνοιξε τον ασκό του Αιόλου» ως προς τη χαλάρωση της δεσμευτικότητας της ενωσιακής νομολογίας έναντι των εθνικών δικαστηρίων των κρατών μελών. Τούτο καταδεικνύεται από το γεγονός ότι, ήδη πριν από την άσκηση των συνταγματικών προσφυγών της Achmea BV ενώπιον του BVerfG, είχε προβλεφθεί ότι η νομολογία *Achmea* δύσκολα θα διέφευγε του ελέγχου *ultra vires* στη Γερμανία. Εν τέλει, βέβαια, το BVerfG απέρριψε τις προσφυγές ως απαράδεκτες, επιβεβαιώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη δεσμευτική ισχύ της νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ. Ωστόσο, το γεγονός και μόνον ότι έχει διαμορφωθεί πλέον ένα περιβάλλον στο οποίο η ερμηνευτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου μπορεί να τίθεται ανοιχτά υπό

(*Honeywell-Beschluss*), Rn. 60.

39. BVerfG, 2 BvR 2134/92, Urteil des 2. Senats vom 12. Oktober 1993 (*Maastricht-Urteil*).

40. Για παράδειγμα, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Τσεχικής Δημοκρατίας. Βλ. Pl. ÚS 5/12 of 31 January 2012 (*Slovak Pensions*).

41. Βλ. BVerfG, 2 BvE 2/08, Urteil des 2. Senats vom 30. Juni 2009 (*Lisbon-Urteil*), BVerfG, 2 BvR 2661/06, Beschluss des 2. Senats vom 6. Juli 2010 (*Honeywell-Beschluss*).

42. BVerfG, 2 BvR 2728/13, Urteil des 2. Senats vom 21. Juni 2016 (*OMT-Urteil*). Βλ., επίσης, BVerfG, 2 BvR 2728/13, Beschluss des 2. Senats vom 14. Januar 2014 (*OMT-Vorlagebeschluss*). Για παρατηρήσεις επί της απόφασης βλ., μεταξύ άλλων, M. WENDEL, Kompetenzrechtliche Grenzgänge: Karlsruhes Ultra-vires-Vorlage an den EuGH, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 74, 2014, σ. 615-670. Πρβλ. BVerfG, 2 BvR 1685/14, Urteil des 2. Senats vom 30. Juli 2019 (*Europäische Bankenunion*).

43. BVerfG, 2 BvR 859/15, Urteil des 2. Senats vom 5. Mai 2020 (*PSPP-Urteil*).

44. Οι αποφάσεις της ΕΚΤ αναφορικά με το PSPP και η προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ που επιβεβαίωσε τη συμβατότητά τους με το ενωσιακό δίκαιο (ΔΕΕ C-493/17, *Weiss and Others*, 11.12.2018, ECLI:EU:C:2018:1000).

45. Court of Justice of the European Union, Press Release No 58/20, Luxembourg, 8 May 2020.

46. BVerfG, 2 BvR 1651/15, Beschluss des 2. Senats vom 29. April 2021.

αμφισβήτηση από το BVerfG (ή από οποιοδήποτε εθνικό δικαστήριο κράτους μέλους) μαρτυρά την ύπαρξη μιας υποβόσκουσας θεσμικής κρίσης. Από την άλλη πλευρά, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι οι εντάσεις μεταξύ του BVerfG και του Δικαστηρίου της ΕΕ εξακολουθούν να υφίστανται, πλην όμως η Γερμανία επέλεξε να μην τις κλιμακώσει στη συγκεκριμένη περίπτωση. Το ερώτημα που τίθεται, βεβαίως, αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να εξελιχθεί μια μελλοντική υπόθεση σύγκρουσης μεταξύ του BVerfG και του Δικαστηρίου της ΕΕ. Στο παρόν στάδιο, απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή ως προς την εξαγωγή συμπερασμάτων. Σε κάθε περίπτωση, εάν το BVerfG μπορούσε να επικαλείται την αρμοδιότητά του να αποφασίζει επί του κύρους πράξεων της ΕΕ – συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων του ίδιου του Δικαστηρίου – η ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου θα μπορούσε να διακυβευθεί. Η απόφαση επί της προσφυγής υπ' αριθ. 2 BvR 557/19 έχει, ως εκ τούτου, ιδιαίτερη σημασία – όχι μόνο για τη Γερμανία, αλλά και για το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – δεδομένου ότι το BVerfG αποτελεί αναμφίβολα μία από τις πλέον επιδραστικές δικαιοδοτικές αρχές εντός της Ένωσης και η συλλογιστική των αποφάσεών του επηρεάζει συχνά άλλα συνταγματικά ή ανώτατα δικαστήρια κρατών μελών.

V. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Με την απόφασή του επί της συνταγματικής προσφυγής υπ' αριθ. 2 BvR 557/19, το BVerfG συντάχθηκε πλήρως με τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, επιβεβαιώνοντας ότι οι διαιτητικές αποφάσεις που εκδίδονται βάσει ενδοενωσιακών ΔΕΣ δεν μπορούν να εκτελεστούν στη Γερμανία. Η απόφαση αυτή, σε συνδυασμό με εκείνη επί της συνταγματικής προσφυγής υπ' αριθ. 2 BvR 141/22, θέτει ουσιαστικά ένα οριστικό τέλος στις προσπάθειες αναγνώρισης και εκτέλεσης τέτοιων διαιτητικών αποφάσεων στη γερμανική έννομη τάξη. Τούτο σημαίνει ότι η μακρά δικαστική διαμάχη στην υπόθεση *Achmea* έχει πλέον λήξει, τουλάχιστον σε επίπεδο Γερμανίας.

Υπό το φως της ανάλυσης που προηγήθηκε, η απόφαση επί της υπ' αριθ. 2 BvR 557/19 προσφυγής δεν εκπλήσσει, δεδομένης της πάγιας νομολογιακής προσέγγισης του Δικαστηρίου της ΕΕ – η οποία έχει επιβεβαιωθεί με μεταγενέστερη νομολογία – καθώς και της δέσμευσης των κρατών μελών να ευθυγραμμιστούν με τον στόχο της Ένωσης για τον τερματισμό της ενδοενωσιακής επενδυτικής διαιτησίας[47]. Το BVerfG, εξάλλου, έχει κατά κανόνα επιδείξει σταθερή προσήλωση στο ενωσιακό δίκαιο, καθιστώντας την απόφαση *PSPP* ένα μεμονωμένο και οριακό δικαστικό προηγούμενο. Σε κάθε περίπτωση, η αποκατάσταση της συνεργατικής σχέσης του με το Δικαστήριο – η οποία είχε δοκιμαστεί σοβαρά το 2020 – αποτελεί αναμφίβολα θετική εξέλιξη τόσο από θεσμική όσο και από πολιτική άποψη[48], δεδομένου ότι η νομολογία του BVerfG λειτουργεί συχνά ως πρότυπο για άλλα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών.

Η υπό κρίση απόφαση σηματοδοτεί την καταληκτική θέση των γερμανικών δικαστηρίων επί της υπόθεσης *Achmea* και έρχεται να προστεθεί σε ένα ολοένα αυξανόμενο σώμα εθνικής νομολογίας που επιβεβαιώνει την ασυμβατότητα των ρητρών διαιτησίας σε ενδοενωσιακές ΔΕΣ με το δίκαιο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, συμβάλλει όχι μόνο στην ενίσχυση της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης, αλλά και στην αποκατάσταση της ασφάλειας δικαίου που είχε διαταραχθεί από την *Achmea* όσον αφορά την εκτελεστότητα διαιτητικών αποφάσεων βάσει ενδοενωσιακών ΔΕΣ. Παράλληλα, είναι εύλογο να αναμένεται ότι θα λειτουργήσει αποτρεπτικά για τους επενδυτές που εξετάζουν την προσφυγή σε διαιτησία εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, όσοι είχαν υποθέσει ότι η «επανάσταση» έναντι της απόλυτης και ανεπιφύλακτης συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της ΕΕ – που πυροδοτήθηκε με την απόφαση *PSPP* – θα είχε συνέχεια, έχουν πλέον διαψευσθεί. Το Δικαστήριο παραμένει ο τελικός ερμηνευτής του ενωσιακού δικαίου. Κατά συνέπεια, η Achmea BV φαίνεται να έχει απωλέσει και την τελευταία δυνατότητα διατήρησης της ισχύος της επίμαχης διαιτητικής απόφασης, με την οποία είχε επιδικαστεί υπέρ της αποζημίωση ύψους περίπου 22,1 εκατομμυρίων ευρώ. Ή μήπως όχι; Αναμένουμε με ιδιαίτερο ενδιαφέρον τις μελλοντικές εξελίξεις, καθώς δεν αποκλείεται η Achmea BV να προσφύγει ενώπιον του ΕΔΔΑ, προβάλλοντας παραβίαση του δικαιώματός της στην ιδιοκτησία. Για τους σκοπούς της παρούσας ανάλυσης αρκεί να σημειωθεί ότι το ΕΔΔΑ έχει προσφάτως κρίνει ότι η μη εκτέλεση στη Σλοβακία διαιτητικής απόφασης του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου (ICC) συνιστούσε παραβίαση του δικαιώματος στην ιδιοκτησία[49].

Σε κάθε περίπτωση, είναι σαφές ότι η απόφαση του BVerfG σηματοδοτεί τον οριστικό τερματισμό της επενδυτικής διαιτησίας στο πλαίσιο της γερμανικής έννομης τάξης. Το συμπέρασμα αυτό ισχύει τόσο για τυχόν μελλο-

47. Βλ. ΔΕΕ C-741/19, *République de Moldavie (Komstroy)*, 2.9.2021, ECLI:EU:C:2021:655, ΔΕΕ C-109/20, *PL Holdings*, 26.10.2021, ECLI:EU:C:2021:875, ΔΕΕ C-638/19 P, *Commission v. European Food and Others*, 25.1.2022, ECLI:EU:C:2022:50.

48. E. L. RENSMANN / C. J. WAHNSCHAFFE, Erfolglose Verfassungsbeschwerden gegen die Aufhebung eines Schiedsspruches in Umsetzung des „Achmea"-Urteils des EuGH sowie gegen das Zustimmungsgesetz zum Übereinkommen zur Beendigung bilateraler Investitionsschutzverträge zwischen EU Mitgliedstaaten, Zeitschrift für Schiedsverfahren, 2025, σ. 39.

49. ΕΔΔΑ *BTS Holding, A.S. v. Slovakia* (Προσφυγή No. 55617/17), 30.6.2022.

ντικές διαιτητικές διαδικασίες μεταξύ κρατών μελών όσο και για διαδικασίες αναγνώρισης ή εκτέλεσης διαιτητικών αποφάσεων που έχουν εκδοθεί σε άλλα κράτη μέλη βάσει ενδοενωσιακών ΔΕΣ. Παράλληλα, υποδηλώνει τον τρόπο με τον οποίο το BVerfG προτίθεται να προσεγγίζει ανάλογες υποθέσεις στο μέλλον, συμπεριλαμβανομένων και των διαιτητικών διαδικασιών μεταξύ κρατών μελών στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον Χάρτη Ενέργειας[50]. Παρά ταύτα, το ζήτημα της εκτέλεσης ενδοενωσιακών διαιτητικών αποφάσεων εκτός της ΕΕ παραμένει ανοικτό στη Γερμανία[51]. Ενδεικτικά, στις 12 Απριλίου 2024, το περιφερειακό δικαστήριο του Essen (*Landgericht Essen*) απέρριψε αίτηση της Ισπανίας για την έκδοση διαταγής με σκοπό την παρεμπόδιση της εκτέλεσης τέτοιας απόφασης[52]. Σύμφωνα με το περιφερειακό δικαστήριο του Essen, η αρχή της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου δεν μπορεί να υπερισχύει του σεβασμού της κρατικής κυριαρχίας τρίτων, συνταγματικά κυρίαρχων, χωρών. Ελπίζουμε ότι η νομολογία θα διαφωτίσει σύντομα και αυτά τα ζητήματα.

50. Με τη νομολογία *Komstroy*, η θέση που είχε διατυπωθεί στην *Achmea* επεκτάθηκε και στη ρήτρα διαιτησίας που περιέχεται στη Συνθήκη για τον Χάρτη Ενέργειας (άρθρο 26), στο μέτρο που αυτή εφαρμόζεται σε ενδοενωσιακές διαφορές. Βλ., συναφώς, A. KAN'AN, Investitionsschutzrecht: Unzulässige Verfassungsbeschwerde gegen Schiedsspruch-Aufhebung des BGH, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2024, σ. 1071.

51. J. KOKOTT, The Commission´s and ECJ´s Approach to Investment Arbitration, CELIS Institute, 28 November 2024.

52. LG Essen, 2 O 447/22 (2. Zivilkammer), Urteil vom 12. April 2024.

Ο Κανονισμός για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων (2022/2560) υπό το φως των διεθνών υποχρεώσεων της Ένωσης στο πλαίσιο του ΠΟΕ

*Αικατερίνη Πολυμέρου**

Ι. Εισαγωγή

Η θέσπιση του νέου Κανονισμού για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων[1] λαμβάνει χώρα σε μια περίοδο κατά την οποία η διασφάλιση της «ανοιχτής στρατηγικής αυτονομίας» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναδεικνύεται σε καθοριστικό παράγοντα για τη διαμόρφωση των οικονομικοπολιτικών της στοχεύσεων και τη θέσπιση της εμπορικής της πολιτικής εν συνόλω[2]. Στο πλαίσιο αυτό, η εν λόγω έννοια αναδύεται ως μιας μορφής καθοδηγητική αρχή, συμβάλλουσα τόσο στη διαμόρφωση νέων πολιτικών πρωτοβουλιών όσο και στη θέσπιση καινοτόμων ρυθμιστικών εργαλείων, δυνάμενων να ενισχύσουν την ικανότητα της Ένωσης να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες γεωοικονομικές προκλήσεις[3]. Πρόκειται για μια έννοια που συνδέεται άρρηκτα με τη δυνατότητα της Ένωσης να διατηρεί και να ενισχύει τον ηγετικό της ρόλο στη διεθνή σκηνή, μέσω της ισχυροποίησης της οικονομίας της, της προάσπισης των στρατηγικών της συμφερόντων και της διατήρησης των θεμελιωδών αξιών της[4]. Παράλληλα και εξίσου σημαντικά, η εν λόγω έννοια ενσωματώνει την ανάγκη θωράκισης της ενωσιακής οικονομίας έναντι αθέμιτων εμπορικών πρακτικών και ιδίως, έναντι νέων μορφών επιδοτήσεων οι οποίες χορηγούνται από τρίτα κράτη και οι οποίες διαταράσσουν τους όρους ισότιμου ανταγωνισμού και υπονομεύουν την εγκαθίδρυση και διατήρηση ενός level-playing field[5]. Η προστασία αυτή επιδιώκεται μέσω της θέσπισης και εφαρμογής αποτελεσματικών εργαλείων εμπορικής άμυνας, ικανών να διασφαλίσουν την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και την ανθεκτικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανικής βάσης[6].

Η εμφάνιση νέων μορφών ενισχύσεων με τη μορφή εξωενωσιακών, ξένων επιδοτήσεων αποτέλεσε απόρροια του υφιστάμενου οικονομικού και γεωπολιτικού περιβάλλοντος, όπως αυτό έχει αποκρυσταλλωθεί και παγιωθεί τα τελευταία έτη. Ειδικότερα, παρά το γεγονός ότι τόσο η ωρίμανση όσο και η εξέλιξη των διεθνών αγορών βρίσκονται σήμερα στο υψηλότερο ίσως σημείο τους ως προς τη δυνατότητα ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίου καθώς και τον περιορισμό ή ακόμα και την εξάλειψη κρατικής παρέμβασης, παρατηρείται ταυτόχρονα μία αυξανόμενη τάση αμφισβήτησης του εν λόγω φιλελεύθερου προτύπου τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και στην πράξη[7]. Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, ολοένα και συχνότερα κράτη προβαίνουν σε μονομερείς ενέργειες οι οποίες συχνά αποκλίνουν σημαντικά από το υφιστάμενο διεθνές συμβατικό πλαίσιο και κρατικές επιδοτήσεις με στρεβλωτικά αποτελέσματα για τον ανταγωνισμό χορηγούνται χωρίς να υπόκεινται σε ουσιαστικό έλεγχο ή περιορισμό μέσω αντίστοιχων ρυθμιστικών μηχανισμών[8]. Μάλιστα, η Ένωση έχει ήδη σε σειρά περιπτώσεων, καταστεί αποδέκτης των αρνητικών συνεπειών αυτής της σύγχρονης τάσης κρατικού προστατευτισμού και της ενσωμάτωσης των στρατηγικών και πολιτικών επιδιώξεων τρίτων κρατών στο πλαίσιο της εμπορικής τους πολιτικής[9]. Το γεωοικονομικό και γεωπολιτικό αυτό περιβάλλον, σε συνδυασμό με την έντονη ελκυστικότητα της εσωτερικής αγοράς της Ένωσης, η οποία, πέραν του ανοιχτού της χαρακτήρα, προσέφερε μέχρι πρότινος ένα ευνοϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο για ξένους οικονομικούς δρώντες, αποτελούμενο από ένα ολοκληρωμένο σύστημα κανόνων στον τομέα του ανταγωνισμού και των ενδο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων, αλλά και από ένα σημαντικό ρυθμιστικό κενό στον τομέα των ξένων επιδοτήσεων, συνέβαλαν ουσιωδώς στην εμφάνιση φαινομένων χορήγησης ξένων επιδοτήσεων σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται εντός της Ένωσης, επηρεάζοντας τις ανταγωνιστικές δυνάμεις της αγοράς και διαταράσσοντας το πολυπόθητο "level-playing field".

* *Υπ. Διδάκτωρ στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Δικηγόρος Αθηνών*

1. Κανονισμός (ΕΕ) 2022/2560 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2022 για τις ξένες επιδοτήσεις που στρεβλώνουν την εσωτερική αγορά, ΕΕ L 330 της 23.12.2022.
2. The new geopolitical dimension of the EU competition and trade policies, The XXX FIDE Congress in Sofia, 2023 Congress Publications, Vol. 2.
3. Ό.π.
4. Ό.π.
5. Ό.π.
6. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών ΕΜΡΤΥ, «Επανεξέταση της εμπορικής πολιτικής - Μια ανοικτή, βιώσιμη και δυναμική εμπορική πολιτική», 18.2.2021, COM(2021) 66 final.
7. J. HILLEBRAND POHL / J. WARCHOL / TH. PAPADOPOULOS / J. WIESENTHAL, Weaponising Investments, Vol. 1, Springer Studies in Law & Geoeconomics 1, 2023, σ. 61.
8. Business Europe, Open Strategic Autonomy How Trade Policy Can Best Support European Competitiveness, Position Paper, May 2023.
9. Weaponising Investments, ό.π., σ. 61.

Σε αυτό το πλαίσιο και δεδομένου ότι οι διατάξεις περί ανταγωνισμού πρέπει πάντοτε να εφαρμόζονται υπό το πρίσμα των ευρύτερων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεμελιώδη άξονα της νέας πρόκλησης, αποτέλεσε η ανάγκη διασφάλισης ενός "level-playing field", επιδίωξη η οποία συνδέεται στενά με την αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαινομένου της αυξανόμενης χορήγησης ξένων επιδοτήσεων οι οποίες νοθεύουν τον ανταγωνισμό και αλλοιώνουν τις συνθήκες λειτουργίας της αγοράς[10].

II. Το υφιστάμενο ρυθμιστικό κενό στο πεδίο των ξένων επιδοτήσεων

Το ζήτημα των ξένων επιδοτήσεων και των φαινομένων αθέμιτου ανταγωνισμού που αυτές συνεπάγονται, έχει αναδειχθεί όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, σε ένα από τα πλέον κρίσιμα πεδία στα οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται, τα τελευταία χρόνια, να βρίσκεται σε ανταγωνιστικά και ρυθμιστικά μειονεκτικότερη θέση σε σχέση με τους διεθνείς ανταγωνιστές της[11]. Ειδικότερα, παρά το γεγονός ότι στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, η Ένωση έχει κατορθώσει να διασφαλίσει αποτελεσματικά την ύπαρξη ενός "level-playing field", αφενός, μέσω του αυστηρού ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει τις κρατικές ενισχύσεις των κρατών μελών και, αφετέρου, μέσω της επιβολής αντισταθμιστικών μέτρων με σκοπό την εξάλειψη των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από επιδοτούμενες εισαγωγές, το ζήτημα των στρεβλώσεων της εσωτερικής αγοράς που προκαλούνται από ξένες επιδοτήσεις, χορηγούμενες από τρίτα κράτη σε επιχειρήσεις με ενδο-ενωσιακή δραστηριότητα, δεν είχε έως πρόσφατα αποτελέσει αντικείμενο επαρκούς και αποτελεσματικής ρυθμιστικής αντιμετώπισης[12].

Η εν λόγω κατάσταση φαίνεται να αποτελεί συνέπεια του περιορισμού του ρυθμιστικού αντικειμένου των ενωσιακών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων αποκλειστικά στις ενισχύσεις που χορηγούνται από τα κράτη μέλη της Ένωσης, τα κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, καθώς και σε ορισμένες περιπτώσεις από τρίτα κράτη βάσει ειδικών διεθνών συμφωνιών[13]. Ως εκ τούτου, εξαιρούνται πλήρως από το πεδίο εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων οι επιδοτήσεις που προέρχονται από τρίτες χώρες και επωφελούν επιχειρήσεις δραστηριοποιούμενες εντός της Ένωσης[14]. Παράλληλα, ανάλογο ρυθμιστικό κενό διαπιστώνεται και στα ενωσιακά ρυθμιστικά εργαλεία που εφαρμόζονται στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και των συγχωνεύσεων και εξαγορών[15]. Ειδικότερα, στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, το ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο δεν φαίνεται να προβλέπει τη δυνατότητα αντιμετώπισης στρεβλώσεων της αγοράς δημοσίων διαγωνισμών, οι οποίες δύνανται να προκύψουν από τη χορήγηση ξένων επιδοτήσεων[16]. Αντίστοιχα, στο πεδίο ελέγχου των συγκεντρώσεων, ακόμη και αν γινόταν δεκτή η προσέγγιση σύμφωνα με την οποία οι στοχεύσεις βιομηχανικής πολιτικής και η ύπαρξη ξένων επιδοτήσεων μπορούν να συνεκτιμηθούν κατά την αξιολόγηση μιας συγκέντρωσης από την Επιτροπή, στο πλαίσιο του ισχύοντος ρυθμιστικού περιβάλλοντος οι παράγοντες αυτοί αποτελούν απλώς επιμέρους στοιχεία εντός ενός ευρύτερου συνόλου αξιολογούμενων κριτηρίων[17]. Επιπλέον, η υπαγωγή τους στο υψηλό επίπεδο απόδειξης που απαιτείται στον τομέα του ελέγχου των συγκεντρώσεων καθιστά ιδιαίτερα δυσχερή τη διαπίστωση τόσο της ύπαρξης όσο και του πραγματικού αντικτύπου των ξένων επιδοτήσεων, γεγονός που εντείνει το υφιστάμενο ρυθμιστικό έλλειμμα[18].

Παράλληλα, ο Κανονισμός 2019/452[19] για τη θέσπιση πλαισίου ελέγχου των άμεσων ξένων επενδύσεων στην Ένωση, εστιάζει αποκλειστικά στην αντιμετώπιση κινδύνων που σχετίζονται με την εθνική τάξη και ασφάλεια, αφήνοντας εκτός του ρυθμιστικού του πεδίου τους κινδύνους αλλοίωσης των αγορών που δύνανται να προκύψουν από τη χορήγηση αδικαιολόγητων οικονομικών πλεονεκτημάτων σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις[20]. Αντίστοιχα, στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), η Συμφωνία για τις επιδοτήσεις και τα αντισταθμιστικά μέτρα[21] καθώς και οι κανόνες αντι-ντά-

10. P. TRAPP, The European Union's Trade Defence Modernisation Package, A Missed Opportunity at Reconciling Trade and Competition?, European Yearbook of International Economic Law, Vol. 23, Springer, σ. 70.
11. Weaponising Investments, ό.π., σ. 220.
12. Weaponising Investments, ό.π., σ. 220-221.
13. M. FRANK, The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, Common Market Law Review, Vol. 60, Issue 4 (2023), σ. 925-958.
14. Ό.π.
15. Weaponising Investments, ό.π., σ. 221.
16. K. STAS / B. GEISEL, The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Leveling the Playing Field?, Global Trade and Customs Journal, Vol. 18, Issue 10 (2023), σ. 360-371.
17. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, ό.π.
18. Ό.π.
19. Κανονισμός (ΕΕ) 2019/452 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Μαρτίου 2019 για τη θέσπιση πλαισίου για τον έλεγχο των άμεσων ξένων επενδύσεων στην Ένωση, ΕΕ L 79 της 21.03.2019.
20. Weaponising Investments, ό.π., σ. 201.
21. Απόφαση 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 1994 σχετικά με την εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σύναψη των συμφωνιών που απέρρευσαν από τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994), καθ' όσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της, ΕΕ L

μπινγκ, εφαρμόζονται αποκλειστικά στο εμπόριο αγαθών, εξαιρώντας ζητήματα που ανακύπτουν στο πεδίο των υπηρεσιών και των επενδύσεων[22]. Την ίδια στιγμή, παραμένει αμφίβολο κατά πόσον η Συμφωνία για τις επιδοτήσεις και τα αντισταθμιστικά μέτρα παρέχει γενικώς ρυθμιστικές λύσεις σε περιπτώσεις όπου η επιχορηγούμενη οντότητα εδρεύει εκτός της επικράτειας του Κράτους, του οποίου τα προϊόντα επιδοτούνται[23].

Η απουσία συνεπώς, αποτελεσματικού ρυθμιστικού μηχανισμού αντιμετώπισης του φαινομένου των ξένων επιδοτήσεων, ιδίως σε αντιπαραβολή με το σαφώς οριοθετημένο ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο ελέγχου των ενδο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων, προκάλεσε σταδιακή αναπροσαρμογή του οικονομικού πλαισίου άσκησης οικονομικής δραστηριότητας εντός της εσωτερικής αγοράς. Το γεγονός αυτό οδήγησε στη σταδιακή διαμόρφωση συνθηκών άνισης ανταγωνιστικότητας μεταξύ των οικονομικών φορέων στο περιβάλλον της εσωτερικής αγοράς και, εντέλει, στην αμφισβήτηση τόσο του επιδιωκόμενου "level-playing field" όσο και της ίδιας της «ανοιχτής στρατηγικής αυτονομίας της Ένωσης» καθώς και των επιμέρους πολιτικών της στοχεύσεων.

III. Ο νέος Κανονισμός 2022/2560 για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων που στρεβλώνουν την εσωτερική αγορά

Εντός της υφιστάμενης οικονομικοπολιτικής συγκυρίας και υπό το φως του προαναλυθέντος κρίσιμου ρυθμιστικού κενού στο πεδίο των ξένων επιδοτήσεων, η ρυθμιστική παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό την αντιμετώπιση των αναφυόμενων ζητημάτων και τη διασφάλιση της ακεραιότητας των ευρύτερων επιδιώξεων και πολιτικών της, κατέστη άμεση ανάγκη και προτεραιότητα. Κεντρικός άξονας της εν λόγω προσπάθειας υπήρξε η διασφάλιση ενός "level-playing field" και η εξάλειψη των φαινομένων στρέβλωσης της αγοράς που προκύπτουν από την πριμοδότηση εκ μέρους τρίτων χωρών, επιχειρήσεων οι οποίες αναπτύσσουν δραστηριότητα εντός της Ένωσης. Η επιλογή αυτή σηματοδότησε μία σημαντική πολιτική και στρατηγική μετατόπιση στην εμπορική πολιτική της Ένωσης, η οποία διαχρονικά χαρακτηριζόταν από τον φιλελεύθερο και «ανοιχτό» της χαρακτήρα, με την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών και προσώπων εντός της εσωτερικής αγοράς να συνιστά θεμελιώδες γνώρισμα και διαρκές πλεονέκτημά της[24].

Η διαμόρφωση της κανονιστικής ατζέντας για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων υπήρξε μία δαιδαλώδης και πολυεπίπεδη διαδικασία, η οποία εκτυλίχθηκε σε διάστημα σχεδόν μίας δεκαετίας και μπορεί να διακριθεί σε δύο βασικές φάσεις[25]. Η πρώτη φάση, που καλύπτει την περίοδο από τα μέσα της δεκαετίας του 2010 έως το 2019, σηματοδοτεί την ομόφωνη αναγνώριση και θεωρητική θεμελίωση του προβλήματος από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης[26]. Η δεύτερη φάση, από το 2019 έως τις αρχές του 2020, αντιστοιχεί στη μετατόπιση του ζητήματος από το πεδίο της θεωρητικής προβληματικής στο επίπεδο της νομοθετικής προτεραιότητας[27]. Το έτος 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε τη Λευκή Βίβλο[28] για τις ξένες επιδοτήσεις, η οποία αποτέλεσε το θεμέλιο έγγραφο για τη διαμόρφωση της πρότασης κανονισμού περί ξένων επιδοτήσεων, η οποία υποβλήθηκε επισήμως τον Μάιο του 2021[29]. Στη συνέχεια, στις 10 Νοεμβρίου 2022, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής, ενώ στις 28 Νοεμβρίου του ιδίου έτους, κατόπιν της σύμφωνης γνώμης του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Κανονισμός για τις Ξένες Επιδοτήσεις[30] υιοθετήθηκε επισήμως[31].

Η εφαρμογή του Κανονισμού πραγματοποιήθηκε σε δύο στάδια, ήτοι, το πρώτο, από τις 12 Ιουλίου 2023, κατά το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέκτησε την αρμοδιότητα κίνησης διαδικασιών έρευνας και ελέγχου και το δεύτερο, από τις 12 Οκτωβρίου 2023, όποτε και τέθηκε σε εφαρμογή η υποχρέωση κοινοποίησης εκ μέρους των επιχειρήσεων, ιδίως σε περιπτώσεις συγκεντρώσεων και διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων. Η θεμελιώδης νομική βάση για την υιοθέτηση του νέου Κανονισμού ερείδεται στο άρθρο 207 της ΣΛΕΕ, το οποίο παρέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την αρμοδιότητα καθορισμού της

336 της 23.12.1994.

22. Weaponising Investments, ό.π., σ. 201.

23. V. CROCHET / M. GUSTAFSSON, Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law, World Trade Review, 2021, Vol. 20, σ. 343-366, doi:10.1017/S1474745621000045.

24. Weaponising Investments, ό.π.., σ. 220.

25. Weaponising Investments, ό.π., σ. 222.

26. Ό.π.

27. Weaponising Investments, ό.π., σ. 222-223.

28. Λευκή Βίβλος σχετικά με την εξασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού όσον αφορά τις ξένες επιδοτήσεις, Βρυξέλλες, 17.06.2020, COM(2020) 253 final.

29. X. SU, A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?, Legal Issues of Economic Integration, Vol. 50, Issue 1 (2023), σ. 67-92.

30. Κανονισμός (ΕΕ) 2022/2560 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2022 για τις ξένες επιδοτήσεις που στρεβλώνουν την εσωτερική αγορά, ΕΕ L 330 της 23.12.2022.

31. A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?, ό.π.

κοινής εμπορικής πολιτικής της Ένωσης[32]. Παράλληλα, κρίσιμης σημασίας θεωρείται και το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά τη λήψη μέτρων εναρμόνισης των εθνικών κανονιστικών πλαισίων με σκοπό τη διαμόρφωση και την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς[33]. Ο νέος Κανονισμός ενσωματώνει στο ρυθμιστικό του πεδίο κάθε οικονομική δραστηριότητα η οποία πραγματώνεται εντός της Ένωσης συμπεριλαμβανομένων των ευαίσθητων τομέων των εξαγορών και των συγχωνεύσεων καθώς και τον τομέα των δημόσιων διαγωνισμών[34]. Ωστόσο, ο νέος Κανονισμός, διαφοροποιούμενος ουσιωδώς από το καθεστώς των κρατικών ενισχύσεων στο ενωσιακό δίκαιο, δεν καθιερώνει μία γενική απαγόρευση των ξένων επιδοτήσεων αλλά αντιθέτως, αναγνωρίζει το ενδεχόμενο ασυμβατότητάς τους μόνο στις περιπτώσεις όπου οι αρνητικές τους συνέπειες, ιδίως όσες συνδέονται με στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και αλλοίωση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, υπερτερούν των ενδεχόμενων θετικών τους αποτελεσμάτων[35].

Εν συνόλω, ο νέος Κανονισμός αποσκοπεί στην αποτελεσματική αναδιάρθρωση του υφιστάμενου πλαισίου στον τομέα του διεθνούς εμπορίου, με στόχο τη διασφάλιση των θεμελιωδών συμφερόντων και αρχών της Ένωσης στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, μέσω της αποτελεσματικής αντιμετώπισης των στρεβλώσεων που προκύπτουν από τη χορήγηση ξένων επιδοτήσεων, τηρώντας παράλληλα τις δεσμεύσεις της Ένωσης που απορρέουν από το πολυμερές σύστημα[36].

Οι βασικές ρυθμιστικές προβλέψεις του νέου Κανονισμού

Προς εκπλήρωση των τεθέντων στόχων του, νέος Κανονισμός προβλέπει τρία διακριτά νομικά εργαλεία για την αντιμετώπιση των στρεβλώσεων που προκαλούνται από τη χορήγηση ξένων επιδοτήσεων[37]. Τα εν λόγω εργαλεία συνίστανται στη γενική εξουσία διεξαγωγής ερευνών στην αγορά, την οποία η Επιτροπή μπορεί να εκκινεί ακόμη και *ex officio*, στην υποχρέωση κοινοποίησης για την εξέταση συγκεκριμένων συγχωνεύσεων και εξαγορών και στην υποχρέωση κοινοποίησης για την εξέταση των υποβληθεισών προσφορών σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων[38]. Όσον αφορά το γενικό εργαλείο έρευνας της αγοράς, ο Κανονισμός παρέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την εξουσία να κινεί διαδικασίες διερεύνησης περιπτώσεων πραγματικής ή δυνητικής νόθευσης του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς, οι οποίες προκαλούνται από επιδοτήσεις χορηγούμενες από τρίτες χώρες σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται εντός της Ένωσης[39]. Η εξουσία αυτή μπορεί να ασκείται ακόμη και στις περιπτώσεις όπου τα χρηματικά κατώφλια που προβλέπονται από τον Κανονισμό δεν πληρούνται[40]. Αναφορικά με τα δύο εξειδικευμένα εργαλεία ελέγχου, τίθενται συγκεκριμένα χρηματικά κατώφλια που ενεργοποιούν υποχρεώσεις *ex ante* κοινοποίησης και παροχής πληροφοριών προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή από τις επιχειρήσεις που έχουν λάβει ξένες επιδοτήσεις[41]. Οι υποχρεώσεις αυτές αποσκοπούν στη διασφάλιση της δυνατότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να αξιολογεί αφενός, τις συγκεντρώσεις που ενδέχεται να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό λόγω ύπαρξης στήριξης από ξένες επιδοτήσεις και αφετέρου, τις προσφορές που υποβάλλονται σε δημόσιους διαγωνισμούς από επιχειρήσεις οι οποίες έχουν τύχει πριμοδότησης εκ μέρους τρίτων χωρών[42].

Ειδικότερα, στο πεδίο των συγκεντρώσεων και των εξαγορών το χρηματικό κατώφλι που θεσπίζεται από τον νέο Κανονισμό ορίζεται στα 500 εκατομμύρια ευρώ σε κύκλο εργασιών, υπολογιζόμενο βάσει των τριών οικονομικών ετών που προηγούνται της συναλλαγής καθώς και στην είσπραξη από τρίτες χώρες συνδυασμένων συνολικών χρηματοδοτικών συνεισφορών άνω των 50 εκατομμυρίων EUR κατά τα τρία έτη πριν τη σύναψη της συμφωνίας[43]. Αντιστοίχως, στον τομέα των δημόσιων διαγωνισμών, οι υποχρεώσεις διαφάνειας και κοινοποίησης διαρθρώνονται με βάση δύο χρηματοοικονομικά κατώφλια εκ των οποίων το πρώτο αφορά την εκτιμώμενη αξία της δημόσιας σύμβασης και το δεύτερο, το ύψος των χρηματοοικονομικών ενισχύσεων που έχουν ληφθεί[44]. Σύμφωνα με το άρθρο 28 του νέου Κανονισμού, οι εν λόγω υποχρεώσεις ενεργοποιούνται όταν η εκτιμώμενη αξία της δημόσιας σύμβασης υπερβαίνει τα 250 εκατομμύρια ευρώ, η

32. F.-C. LAPRÉVOTE / W. LIN, Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, Zeitschrift für Europarechtliche Studien, Issue 03/2022, Europa-Institute, Saarland University.

33. Ό.π.

34. Weaponising Investments, ό.π., σ. 221.

35. L. HORNKOHL, Protecting the Internal Market From Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, Journal of European Competition Law & Practice, 2023, Vol. 14, No 3.

36. V. AKRITIDIS / J. B. BLANCARDI, Analysis of the Foreign Subsidies Regulation from an International Trade Law Perspective on Trade in Goods, Global Trade and Customs Journal, Vol. 18, Issue 10 (2023), σ. 380-383.

37. Weaponising Investments, ό.π., σ. 228-229.

38. Ό.π.

39. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, ό.π.

40. Ό.π.

41. Weaponising Investments, ό.π., σ. 228-229.

42. Ό.π.

43. The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?, ό.π.

44. Ό.π.

αξία του σχετικού τμήματος ή το άθροισμα των σχετικών τμημάτων ανέρχεται σε τουλάχιστον 125 εκατομμύρια ευρώ και έχουν ληφθεί αθροιστικά από τον οικονομικό φορέα, περιλαμβανομένων των θυγατρικών εταιρειών του, των εταιρειών συμμετοχής, καθώς και των βασικών υπεργολάβων και προμηθευτών του, ξένες ενισχύσεις τουλάχιστον 4 εκατομμυρίων ευρώ ανά τρίτη χώρα εντός των τελευταίων τριών ετών[45].

Περαιτέρω, η Επιτροπή διατηρεί, στο πλαίσιο και των ανωτέρω εργαλείων, τη διακριτική ευχέρεια να απαιτεί την παροχή πληροφοριών ακόμα και σε περιπτώσεις όπου δεν πληρούνται τα ορισθέντα κατώφλια, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, καθώς και να εκκινεί διαδικασίες ελέγχου *ex officio* σε περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν έχει προηγηθεί ειδοποίηση[46]. Ειδικότερα, στο πλαίσιο των αυτεπάγγελτων ερευνών, η Επιτροπή χαίρει ευρείας διακριτικής ευχέρειας, μη δεσμευόμενη από συγκεκριμένα χρονικά όρια, πλην της δεκαετούς προθεσμίας παραγραφής που προβλέπεται στο άρθρο 38(1), ενώ δύναται να αντλεί πληροφορίες από κάθε διαθέσιμη πηγή και να αξιοποιεί τα συλλεχθέντα στοιχεία και στο πλαίσιο της έρευνάς της για διαφορετικές οικονομικές δραστηριότητες[47].

Σε όλες τις προαναφερθείσες περιπτώσεις, οι διαδικασίες που ακολουθούνται διαρθρώνονται σε δύο διακριτά στάδια ήτοι, ένα προκαταρκτικό στάδιο εξέτασης, το οποίο επικεντρώνεται στη διαπίστωση της ύπαρξης επαρκών αποδεικτικών στοιχείων σχετικά με τη χορήγηση ξένων επιδοτήσεων και ένα επόμενο στάδιο ενδελεχούς έρευνας[48]. Σε συνέχεια των διαδικασιών αυτών και ως απαραίτητη προϋπόθεση για την έκδοση τελικής απόφασης από την Επιτροπή, πραγματοποιείται διαδικασία στάθμισης των θετικών και αρνητικών αποτελεσμάτων της υπό εξέταση επιδότησης[49]. Στο πλαίσιο της εν λόγω στάθμισης, δύνανται να ληφθούν υπόψη όχι μόνο οι θετικές επιδράσεις για την ανάπτυξη της συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητας εντός της εσωτερικής αγοράς, αλλά και ευρύτερες θετικές επιδράσεις που εκτείνονται και πέραν των ορίων της Ένωσης, καθώς και παράγοντες δημόσιας πολιτικής ή άλλοι στόχοι γενικότερου ενδιαφέροντος[50].

Εν συνόλω, οι ρυθμιστικοί μηχανισμοί που θεσπίζονται από τον νέο Κανονισμό για τις ξένες επιδοτήσεις έρχονται να συμπληρώσουν το υφιστάμενο, πολυεπίπεδο ρυθμιστικό πλαίσιο στον τομέα των κρατικών επιχειρήσεων, των επιδοτήσεων και της διασφάλισης της ανταγωνιστικής ουδετερότητας[51]. Το εν λόγω πλαίσιο συγκροτείται από τους ενωσιακούς κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, το θεσμικό πλαίσιο ελέγχου των άμεσων ξένων επενδύσεων, τους κανόνες του ΠΟΕ για τις επιδοτήσεις, τις διατάξεις που διέπουν τις κρατικές επιχειρήσεις και τις επιδοτήσεις στο πλαίσιο διεθνών επενδυτικών συμφωνιών καθώς και από ρυθμίσεις με χαρακτήρα "soft law", όπως οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για την εταιρική διακυβέρνηση κρατικών επιχειρήσεων[52].

IV. Ο Κανονισμός για τον έλεγχο των ξένων επιδοτήσεων υπό το φως των διεθνών υποχρεώσεων της Ένωσης στο πλαίσιο του ΠΟΕ

1. Μη αποτελεσματική διασφάλιση της υπεροχής του δικαίου του ΠΟΕ

Δεδομένου ότι όπως προαναφέρθηκε, ο νέος Κανονισμός συνιστά ένα ειδικό και συμπληρωματικό εργαλείο εποπτείας, η ερμηνεία και εφαρμογή του οφείλουν να εναρμονίζονται με το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τις κρατικές ενισχύσεις, τις συγκεντρώσεις και τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και να συμβαδίζουν με τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ένωσης όπως αυτές απορρέουν από τις σχετικές συνθήκες[53]. Εντούτοις, έχει υποστηριχθεί ότι παρά τη ρητή διατύπωση της παρ. 9 του άρθρου 44, σύμφωνα με την οποία ο Κανονισμός δεν θίγει την άσκηση των δικαιωμάτων ούτε την εκπλήρωση των διεθνών υποχρεώσεων της Ένωσης, το ζήτημα της πρακτικής διασφάλισης της υπεροχής του δικαίου του ΠΟΕ παραμένει ανοιχτό. Τούτο διότι η εν λόγω διάταξη, αν και επιβεβαιώνει την πρόθεση του ενωσιακού νομοθέτη να αποφύγει συγκρούσεις με το διεθνές εμπορικό δίκαιο και ιδίως με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από τη Συμφωνία για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα, δεν επαρκεί αφ' εαυτής για να αποκλείσει εκ προοιμίου την πιθανότητα κανονιστικών επικαλύψεων ή ασυμβατοτήτων μεταξύ των δύο ρυθμιστικών πλαισίων.

Η ανωτέρω κατάσταση αποδίδεται, αφενός, στο γεγονός ότι σύμφωνα με μια σύγχρονη ερμηνευτική προσέγγιση, η Συμφωνία για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα, η οποία ρυθμίζει το ζήτημα των επιδοτούμενων αγαθών, καταλαμβάνει στο ρυθμιστικό της πεδίο και

45. Ό.π.

46. Weaponising Investments, ό.π., σ. 229.

47. The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?, ό.π.

48. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, ό.π.

49. Protecting the Internal Market from Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, ό.π.

50. L. HORNKOHL, Protecting the Internal Market From Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, ό.π., C. I. NAGY, The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, Journal of World Trade, Vol. 57, Issue 6 (2023), σ. 889-908.

51. Weaponising Investments, ό.π., σ. 201.

52. Ό.π.

53. Βλ. άρθρο 44 του Κανονισμού.

ξένες απαγορευμένες επιδοτήσεις καθόσον δεν εισάγει σχετικά με αυτές κάποιο ρητό κριτήριο εδαφικότητας[54]. Αφετέρου, η κατάσταση αυτή συνδέεται με τη στενή οριοθέτηση του ρυθμιστικού αντικειμένου του Κανονισμού 2016/1037[55] σχετικά με την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο επιδοτήσεων εκ μέρους τρίτων χωρών, ο οποίος θεωρείται ότι αποτυπώνει πλήρως το περιεχόμενο των κανόνων της εν λόγω Συμφωνίας και ο οποίος φαίνεται να αποκλείει τις ξένες επιδοτήσεις εν συνόλω από το εφαρμοστικό της πεδίο[56].

Ειδικότερα, τα τελευταία έτη, έχει αναπτυχθεί μία ερμηνευτική προσέγγιση σύμφωνα με την οποία, από το άρθρο 1.1 της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και Αντισταθμιστικά Μέτρα, το οποίο καθορίζει τα αναγκαία στοιχεία για τη διαπίστωση ύπαρξης επιδότησης, προκύπτει ότι η έννοια της επιδότησης καταλαμβάνει και τις περιπτώσεις όπου η επιδότηση παρέχεται σε αλλοδαπούς παραγωγούς[57]. Η προσέγγιση αυτή βασίζεται στην παραδοχή ότι ο όρος «εντός της επικράτειας ενός Μέλους», ο οποίος περιλαμβάνεται στο άρθρο 1.1, αναφέρεται αποκλειστικά στο υποκείμενο που χορηγεί την επιδότηση, δηλαδή στην κυβέρνηση ή σε δημόσιο όργανο του Μέλους, και όχι στον δικαιούχο της χρηματοδοτικής συνεισφοράς[58]. Συνεπώς, η διάταξη δεν επιβάλλει περιορισμό ως προς τον τόπο εγκατάστασης του αποδέκτη, επιτρέποντας, την υπαγωγή στο ρυθμιστικό πεδίο της Συμφωνίας και επιδοτήσεων που χορηγούνται σε αποδέκτες εκτός της επικράτειας του Μέλους[59].

Εξάλλου, όσον αφορά τη διάταξη του άρθρου 1.2 της Συμφωνίας για τις Επιδόσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα το οποίο εισάγει ένα κριτήριο «ατομικού χαρακτήρα» με σαφείς εδαφικές αποχρώσεις, ως προς τη δυνατότητα των κρατών μελών του ΠΟΕ να προσφύγουν σε πολυμερή ένδικα μέσα σε περίπτωση ύπαρξης επιδότησης, πρέπει να επισημανθεί ότι η εν λόγω διάταξη δεν τυγχάνει εφαρμογής στις περιπτώσεις των απαγορευμένων επιδοτήσεων[60]. Οι τελευταίες αναγνωρίζονται εκ προοιμίου ως επιδοτήσεις ατομικού χαρακτήρα, δεδομένου ότι είναι σχεδιασμένες να επηρεάζουν άμεσα το διεθνές εμπόριο[61]. Συνεπώς, στο επίπεδο των απαγορευμένων ξένων επιδοτήσεων αγαθών, οι οποίες εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα, η θέσπιση ενός κανονιστικού πλαισίου όπως ο νέος Κανονισμός για τις ξένες επιδοτήσεις, ο οποίος παρέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τη δυνατότητα μονομερούς δράσης και επιβολής επανορθωτικών μέτρων σε σχετικές περιπτώσεις, καθιστά επιτακτική την ανάγκη διαμόρφωσης ενός μηχανισμού που θα διασφαλίζει την υπεροχή και τη συνεκτική εφαρμογή του δικαίου του ΠΟΕ στο πλαίσιο του εν λόγω Κανονισμού[62].

Η κατάσταση ωστόσο περιπλέκεται σημαντικά εφόσον ληφθεί υπόψη ότι σύμφωνα με το Προοίμιο 5 του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/1037[63], ο οποίος ενσωματώνει στην ενωσιακή έννομη τάξη τη Συμφωνία για τις επιδοτήσεις και τα αντισταθμιστικά μέτρα, αλλά και σύμφωνα με την ενωσιακή νομολογία, προκειμένου ένα οικονομικό μέτρο να χαρακτηριστεί ως επιδότηση, απαιτείται η υπό εξέταση χρηματοδοτική συνεισφορά να προέρχεται από την κυβέρνηση της χώρας προέλευσης ή εξαγωγής[64]. Κατά συνέπεια, παρατηρείται ένας καθολικός αποκλεισμός των ξένων επιδοτήσεων από το ρυθμιστικό πεδίο του ως άνω Κανονισμού, μέσω της υιοθέτησης μιας στενής ερμηνευτικής προσέγγισης του άρθρου 1.1 της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα[65]. Η προσέγγιση αυτή περιορίζει ουσιωδώς τη δυνατότητα ενεργοποίησης της διάταξης του άρθρου 44 (9) του νέου Κανονισμού για τις ξένες επιδοτήσεις, με αποτέλεσμα η τελευταία να αποτυγχάνει ως προς τη διασφάλιση της υπεροχής του δικαίου του ΠΟΕ εντός του ενωσιακού πλαισίου[66]. Ως εκ τούτου, το ενδεχόμενο παράλληλης εφαρμογής και ενδεχόμενης σύγκρουσης μεταξύ του νέου Κανονισμού για τις ξένες επιδοτήσεις και του δικαίου του ΠΟΕ καθίσταται ιδιαιτέρως ρεαλιστικό[67]. Εντούτοις, η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να παραγνωρίζει την πιθανότητα αυτή, δεδομένου ότι σε κανονιστικό επίπεδο, αντιμετωπίζει τα δύο νομικά πλαίσια ως εκ προοιμίου

54. Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law, ό.π.

55. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1037 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2016, για την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο επιδοτήσεων εκ μέρους χωρών μη μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, eli: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1037/oj.

56. Protecting the Internal Market from Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, ό.π.

57. Lawful Remedy or Illegal Response? Resolving the Issue of Foreign Subsidization under WTO Law, ό.π.

58. Ό.π.

59. Ό.π.

60. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, ό.π.

61. Ό.π.

62. Ό.π.

63. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1037 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2016, για την άμυνα κατά των εισαγωγών που αποτελούν αντικείμενο επιδοτήσεων εκ μέρους χωρών μη μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, eli: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1037/oj.

64. The EU's new Foreign Subsidy Regulation on collision course with the WTO, ό.π.

65. Ό.π.

66. Ό.π.

67. Ό.π.

συμβατά και επιδιώκει την παράλληλη και συμπληρωματική εφαρμογή τους, χωρίς να προβλέπει επαρκείς εγγυήσεις αποτροπής ενδεχόμενων συγκρούσεων ή παραβιάσεων των υποχρεώσεών της στο πλαίσιο του ΠΟΕ[68].

Ακόμη όμως και αν υποτεθεί ότι το άρθρο 44(9) του νέου Κανονισμού διασφαλίζει, σε κάποιο βαθμό, την υπεροχή του δικαίου του ΠΟΕ, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο εμφάνισης ζητημάτων παραβίασης[69]. Το ενδεχόμενο αυτό ερείδεται στο γεγονός ότι η ενημέρωση σχετικά με την ύπαρξη ξένης επιδότησης ενδέχεται, υπό τις προαναφερθείσες συνθήκες, να ενεργοποιήσει ταυτόχρονα τόσο τις διαδικασίες του νέου Κανονισμού όσο και εκείνες της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα[70]. Οι ουσιώδεις αποκλίσεις που χαρακτηρίζουν τις διαδικασίες αυτές, οι οποίες προβλέπονται από τα δύο διακριτά κανονιστικά πλαίσια με τη διαφορετική θεσμική λογική και λειτουργία, είναι πιθανό να οδηγήσουν σε ρυθμιστική σύγκρουση και κατ' επέκταση, σε παραβίαση των υποχρεώσεων της Ένωσης στο πλαίσιο του ΠΟΕ[71]. Περαιτέρω, δεν μπορούν να αγνοηθούν οι σοβαροί κίνδυνοι που εγείρονται ως προς το ενδεχόμενο παραβίασης της αρχής *non bis in idem*, ήτοι της θεμελιώδους αρχής του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου που απαγορεύει τη διπλή δίωξη ή την επιβολή διπλών κυρώσεων για την ίδια πράξη[72].

2. Παραβίαση της αρχής του μάλλον ευνοούμενου κράτους και της αρχής της εθνικής μεταχείρισης

Στο ρυθμιστικό περιβάλλον του δικαίου του ΠΟΕ εξαιρετική σημασία αποδίδεται τόσο στην αρχή του μάλλον ευνοούμενου κράτους όσο και στην αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης οι οποίες αποτελούν θεμελιώδεις πυλώνες του πολυμερούς εμπορικού συστήματος. Ειδικότερα, η αρχή του μάλλον ευνοούμενου κράτους, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο I της GATT και στο άρθρο II της GATS, απαγορεύει τη λιγότερο ευνοϊκή μεταχείριση αγαθών, υπηρεσιών και παρόχων υπηρεσιών ενός κράτους μέλους σε σχέση με τη μεταχείριση που παρέχεται σε όμοια αγαθά, υπηρεσίες ή παρόχους υπηρεσιών οποιουδήποτε άλλου κράτους μέλους[73]. Υπό το πρίσμα αυτό και δεδομένου ότι ο νέος Κανονισμός για τις ξένες επιδοτήσεις έχει σχεδιαστεί ως κανονισμός «ουδέτερος ως προς την προέλευση», περιπτώσεις παραβίασης της αρχής του μάλλον ευνοούμενου κράτους θα μπορούσαν να ανακύψουν μόνο εφόσον ο πρακτικός αντίκτυπος της εφαρμογής του κανονισμού αποδειχθεί δυσανάλογος έναντι ορισμένων τρίτων χωρών που παρουσιάζουν εντονότερη δραστηριότητα στο πεδίο των ξένων επιδοτήσεων[74].

Όσον αφορά την αρχή της Εθνικής Μεταχείρισης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο III της GATT και στο άρθρο XVII της GATS, τα μέλη του ΠΟΕ υποχρεούνται να παρέχουν στα εισαγόμενα αγαθά, καθώς και στις αλλοδαπές υπηρεσίες και στους αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών, μεταχείριση όχι λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη που παρέχεται σε όμοια εγχώρια αγαθά, υπηρεσίες και παρόχους υπηρεσιών, από τη στιγμή που τα εν λόγω αγαθά ή υπηρεσίες έχουν εισέλθει στην εσωτερική αγορά[75]. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ήδη επιβεβαιώσει εμφατικά τη δέσμευσή της για την εξασφάλιση πλήρους συμμόρφωσης με την αρχή της εθνικής μεταχείρισης κατά την εφαρμογή του νέου Κανονισμού για τις ξένες επιδοτήσεις, ιδίως λαμβανομένου υπόψη ότι, όπως ήδη επισημάνθηκε, ο εν λόγω Κανονισμός χαρακτηρίζεται ως «ουδέτερος ως προς την προέλευση»[76]. Ο χαρακτηρισμός αυτός αποτυπώνει τη ρυθμιστική φιλοσοφία του Κανονισμού, ο οποίος ενσωματώνει στο πεδίο εφαρμογής του επιδοτήσεις χορηγούμενες σε επιχειρήσεις από τρίτα κράτη ανεξαρτήτως της χώρας ίδρυσης ή ιδιοκτησίας τους, εστιάζοντας αποκλειστικά στο γεγονός της χορήγησης της ξένης επιδότησης και όχι στο καθεστώς της επιδοτούμενης επιχείρησης[77]. Ωστόσο, εάν, αφενός, θεωρηθεί ότι οι διαδικασίες που θεσπίζει ο νέος Κανονισμός για τη ρύθμιση των ξένων επιδοτήσεων είναι λιγότερο ευνοϊκές σε σχέση με τις αντίστοιχες που ισχύουν στο πεδίο των ενδο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων και, αφετέρου, γίνει δεκτό ότι οι ξένες επιδοτήσεις χορηγούνται κατά κύριο λόγο σε μη ευρωπαϊκές επιχειρήσεις, τότε θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ανακύπτει μία μορφή *de facto* δυσμενούς διακριτικής μεταχείρισης σε βάρος των εξω-ενωσιακών επιχειρήσεων με πιθανές συνέπειες ως προς τη συμβατότητα του Κανονισμού με την αρχή της Εθνικής Μεταχείρισης στο πλαίσιο του δικαίου του ΠΟΕ[78].

68. Ό.π.

69. Ό.π.

70. Ό.π.

71. Ό.π.

72. Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, ό.π.

73. The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, ό.π.

74. Ό.π.

75. Ό.π.

76. Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, ό.π.

77. P. MATTIOLO, Is the EU Foreign Subsidies Regulation compatible with WTO Law?, University of Antwerp, 29.01.2024, https://www.celis.institute/celis-blog/is-the-eu-foreign-subsidies-regulation-compatible-with-wto-law/.

78. Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, ό.π.

Όσον αφορά το ενδεχόμενο *de facto* δυσμενέστερης διακριτικής μεταχείρισης σε βάρος των εξω-ενωσιακών επιχειρήσεων στο πλαίσιο του ρυθμιστικού περιβάλλοντος που καθιερώνεται από τον νέο Κανονισμό για τις ξένες επιδοτήσεις, ιδιαίτερες ανησυχίες εγείρονται σε σχέση με ορισμένους κρίσιμους τομείς και συγκεκριμένες διατάξεις του Κανονισμού που αναλύονται κατωτέρω. Καταρχάς, ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει το γεγονός ότι ο νέος Κανονισμός ενσωματώνει στο πεδίο εφαρμογής του ένα εξαιρετικά ευρύ φάσμα χρηματοδοτικών συνεισφορών, συμπεριλαμβανομένων τόσο άμεσων όσο και έμμεσων συνεισφορών, οι οποίες μπορεί να χορηγούνται είτε από δημόσιους είτε από ιδιωτικούς φορείς, εφόσον οι εν λόγω συνεισφορές μπορούν να αποδοθούν σε τρίτο κράτος[79]. Παράλληλα, ο Κανονισμός δεν απαιτεί να αποδεικνύεται παροχή συγκεκριμένου οικονομικού οφέλους στον αποδέκτη, ούτε ύπαρξη κόστους ή ζημίας για το κράτος που χορηγεί τη συνεισφορά[80]. Ο νέος Κανονισμός μετατοπίζει το κέντρο βάρους της αξιολόγησης από το ερώτημα αν η χρηματοδοτική συνεισφορά μπορεί να θεωρηθεί ότι προέρχεται από κρατικούς πόρους, δίνοντας έμφαση στη σχέση μεταξύ του φορέα που χορηγεί την επιδότηση και του κράτους που βρίσκεται πίσω από αυτήν[81]. Η προσέγγιση αυτή, η οποία διαφοροποιείται αισθητά από το πλαίσιο της Συμφωνίας για τις Επιδοτήσεις και τα Αντισταθμιστικά Μέτρα αποκτά καθοριστική σημασία, καθώς οι υποχρεώσεις λογοδοσίας και γνωστοποίησης που επιβάλλονται από τον Κανονισμό στις επιχειρήσεις θεμελιώνονται ακριβώς στην ευρεία αυτή αντίληψη περί «χρηματοδοτικής συνεισφοράς»[82]. Υπό τα δεδομένα αυτά, καθίσταται σαφές ότι τόσο η έκταση όσο και η ένταση των υποχρεώσεων γνωστοποίησης που επιβάλλονται, δυνάμει του Κανονισμού, στους αποδέκτες ξένων επιδοτήσεων είναι ιδιαίτερα εκτεταμένες, γεγονός που ενδέχεται να επιφέρει δυσανάλογες επιβαρύνσεις για επιχειρήσεις εγκατεστημένες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενισχύοντας έτσι το ενδεχόμενο διαπίστωσης μιας de facto άνισης μεταχείρισης[83].

Περαιτέρω, στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων και ειδικότερα στο πλαίσιο των υποχρεώσεων γνωστοποίησης, όπως εξειδικεύονται στις ενότητες 4.1 και 4.2 του Παραρτήματος II του Εκτελεστικού Κανονισμού του νέου Κανονισμού, προβλέπονται ειδικές απαιτήσεις υποβολής πληροφοριών, οι οποίες εξαρτώνται άμεσα από το κατά πόσον η ενδιαφερόμενη επιχείρηση έχει λάβει επιδότηση ικανή να της επιτρέψει την υποβολή μιας αδικαιολόγητα συμφέρουσας προσφοράς[84]. Ωστόσο, στο μέτρο που η ύπαρξη ενός τέτοιου αδικαιολόγητου πλεονεκτήματος συνδέεται εγγενώς με το ζήτημα της στρέβλωσης του ανταγωνισμού και της εσωτερικής αγοράς μέσω της εξαταζόμενης χρηματοδοτικής συνεισφοράς, ο νέος Κανονισμός, μέσω των ανωτέρω υποχρεώσεων γνωστοποίησης και αυτοαξιολόγησης, φαίνεται να μετακυλίει στους ίδιους τους οικονομικούς φορείς το απαιτητικό έργο της εκτίμησης πιθανών στρεβλώσεων που προκαλούνται από ξένες επιδοτήσεις[85]. Η συγκεκριμένη εκτίμηση αποτελεί μια αξιολογική λειτουργία η οποία, βάσει της θεσμικής αρχιτεκτονικής του ενωσιακού δικαίου, θα όφειλε να ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[86].

Το εξαιρετικά ευρύ φάσμα των χρηματοδοτικών συνεισφορών που φαίνεται να καλύπτει και των συνεπαγόμενων υποχρεώσεων λογοδοσίας που θεσπίζει ο νέος Κανονισμός για τις ξένες επιδοτήσεις, συμπληρώνεται από την πλήρη απουσία ενός συστήματος εξαιρέσεων βάσει κατηγοριών, αντίστοιχου με εκείνου που προβλέπεται στο πλαίσιο των ενωσιακών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων μέσω του Γενικού Κανονισμού Απαλλαγής[87]. Ως αποτέλεσμα, ορισμένες μορφές επιδοτήσεων, οι οποίες θα εξαιρούνταν υπό το καθεστώς των ενωσιακών κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, δεν εκφεύγουν της ρυθμιστικής εμβέλειας του νέου Κανονισμού[88]. Κατ' επέκταση, οι επιχειρήσεις που λαμβάνουν τέτοιου είδους επιδοτήσεις υπόκεινται σε αυστηρότερη κανονιστική μεταχείριση σε σχέση με τους αποδέκτες ενδο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων, γεγονός που ενδέχεται να οδηγήσει σε *de facto* ανισότητα μεταχείρισης μεταξύ ευρωπαϊκών και εξω-ενωσιακών επιχειρήσεων[89].

Σημαντικές ανησυχίες εγείρονται ωστόσο και σε σχέση με τις διευρυμένες εξουσίες που απονέμονται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή από τον νέο Κανονισμό, ιδίως στο πλαίσιο των *ex officio* διαδικασιών, όπου τα χρηματοοι-

79. P. FRITON / R. ADER / C. R. YUKINS, EU Foreign Subsidies Regulation Update: Risks and Responsibilities for Foreign Firms in EU Public Procurement Markets, 65 Government Contractor ¶ 331 (Thomson Reuters, 06.12.2023), GWU Legal Studies Research Paper No. 2023-65, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2023-65.

80. A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?, ό.π.

81. Ό.π.

82. The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?, ό.π.

83. Ό.π.

84. EU Foreign Subsidies Regulation Update: Risks and Responsibilities for Foreign Firms in EU Public Procurement Markets, ό.π.

85. Ό.π.

86. Ό.π.

87. Weaponising Investments, ό.π., σ. 206.

88. A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?, ό.π.

89. Ό.π.

κονομικά κατώφλια που θεσπίζονται από τον Κανονισμό και τα οποία σε μεγάλο βαθμό οριοθετούν το εύρος των υποχρεώσεων γνωστοποίησης των επιχειρήσεων που λαμβάνουν ξένες επιδοτήσεις, παύουν να ισχύουν[90]. Ειδικότερα, στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού, η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια να κινήσει ex officio έρευνα αναφορικά με οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα, όποτε το κρίνει σκόπιμο, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου δεν πληρούνται τα καθορισμένα κατώφλια, περιοριζόμενη μόνον από τις γενικές αρχές της αποτελεσματικότητας, της αναλογικότητας και της αμερόληπτης διοίκησης[91]. Οι ενισχυμένες αυτές εξουσίες, σε συνδυασμό με τις αυξημένες υποχρεώσεις λογοδοσίας που δύνανται να επιβάλλονται στις επιχειρήσεις που επωφελούνται από ξένες επιδοτήσεις, εγείρουν σοβαρές επιφυλάξεις ως προς το ενδεχόμενο υπερβολικά αυστηρής μεταχείρισής τους στο πλαίσιο εφαρμογής του Κανονισμού.

Το ζήτημα αυτό καθίσταται ακόμη πιο έντονο αν ληφθεί υπόψη ότι, σε αντίθεση με το καθεστώς των εδνο-ενωσιακών κρατικών ενισχύσεων, όλες οι υποχρεώσεις γνωστοποίησης και παροχής πληροφοριών, καθώς και η επιβολή διορθωτικών μέτρων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, απευθύνονται απευθείας στις επιχειρήσεις και όχι στα επιδοτούντα τρίτα κράτη[92]. Παρά το γεγονός ότι η συγκεκριμένη ρυθμιστική επιλογή αποτέλεσε, στην πράξη, τη μόνη ρεαλιστικά εφαρμόσιμη λύση, δεδομένου ότι η επιβολή, μέσω του Κανονισμού, υποχρεώσεων γνωστοποίησης ή κυρώσεων σε τρίτες χώρες θα ανέγειρε σοβαρά ζητήματα εθνικής κυριαρχίας, οι πρακτικές συνέπειές της για τις επιχειρήσεις είναι σημαντικές[93]. Πολλώ δε μάλλον, που σε περιπτώσεις μη συνεργασίας ή παροχής εσφαλμένων ή παραπλανητικών πληροφοριών από τις επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε έρευνα, η Επιτροπή διατηρεί τη δυνατότητα να εκδίδει απόφαση βάσει των «διαθέσιμων πραγματικών στοιχείων»[94]. Η ρύθμιση αυτή ενδέχεται να τοποθετεί τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις σε δυσμενέστερη θέση σε σύγκριση με εκείνες που λαμβάνουν ενδο-ενωσιακές επιδοτήσεις, λαμβανομένου υπόψη ότι οι έρευνες στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού μπορεί να απαιτούν την υποβολή εκτενούς και σύνθετης πληροφόρησης, την οποία οι αποδέκτες των ξένων επιδοτήσεων ενδέχεται να δυσκολεύονται ή ακόμη και να αδυνατούν να εξασφαλίσουν[95].

Επιπρόσθετα, πέραν της δυνατότητας λήψης απόφασης βάσει των «διαθέσιμων πραγματικών στοιχείων», ο νέος Κανονισμός παρέχει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τη δυνατότητα επιλογής ενός ευρέως φάσματος διορθωτικών μέτρων, χωρίς να θεσπίζεται ιεράρχηση ή προτεραιοποίηση μεταξύ αυτών, στις περιπτώσεις όπου διαπιστώνεται η ύπαρξη απαγορευμένης ξένης επιδότησης[96]. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση επιστροφής της ληφθείσας επιδότησης, μέτρο το οποίο, ωστόσο, καθίσταται ιδιαιτέρως σύνθετο στο πλαίσιο των ξένων επιδοτήσεων, λόγω της δυσχέρειας αξιολόγησης του κατά πόσον μια επιδότηση έχει πράγματι επιστραφεί οριστικά στο τρίτο κράτος που τη χορήγησε αρχικά[97]. Πέραν τούτου, η Επιτροπή δύναται να επιβάλει εναλλακτικά ή συμπληρωματικά διορθωτικά μέτρα, όπως ο περιορισμός της παρουσίας μιας επιχείρησης στην αγορά, η αποχή από ορισμένες επενδυτικές δραστηριότητες, καθώς και η υποχρέωση εκποίησης συγκεκριμένων περιουσιακών στοιχείων[98]. Ωστόσο, η έκταση και η ένταση των επιβαλλόμενων υποχρεώσεων λογοδοσίας διαφοροποιούνται ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και το προφίλ κινδύνου των χορηγούμενων επιδοτήσεων, γεγονός που αναδεικνύει τη συμμόρφωση της κανονιστικής προσέγγισης προς την αρχή της αναλογικότητας καθώς και τη συμβατότητά της με τον επιδιωκόμενο σκοπό της αποτελεσματικής αντιμετώπισης των στρεβλωτικών επιπτώσεων των ξένων επιδοτήσεων στην εσωτερική αγορά[99].

Ιδιαίτερα ζητήματα ανακύπτουν τέλος και σε σχέση με τη διαδικασία στάθμισης που εισάγεται στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού, η οποία αποσκοπεί στη σύγκριση των αρνητικών επιπτώσεων μιας ξένης επιδότησης στη διάρθρωση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς με τα ευρύτερα θετικά αποτελέσματα που η εν λόγω επιδότηση ενδέχεται να επιφέρει για την ανάπτυξη του σχετικού οικονομικού τομέα[100]. Στο πλαίσιο αυτό, οι κυριότερες ανησυχίες συνδέονται με την ιδιαίτερη φύση και την έκταση της εν λόγω διαδικασίας στάθμισης, η οποία φαίνεται να καλύπτει ένα ευρύ φάσμα παραγόντων προς αξιολόγηση, δυνητικά περιλαμβανομένων και θετικών εξωτερικοτήτων που ενδέχεται να προκύψουν έμμεσα εντός της Ένωσης ως αποτέλεσμα της επιδίωξης πολι-

90. Protecting the Internal Market From Subsidisation With the EU State Aid Regime and Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?, ό.π.

91. Ό.π.

92. Ό.π.

93. Ό.π.

94. Between State Aid, Trade and Antitrust: The Mixed Procedural Heritage of the Foreign Subsidies Regulation and the Overarching Principle of Non-Discrimination, ό.π.

95. Ό.π.

96. Weaponising Investments, ό.π., σ. 209.

97. Ό.π.

98. Ό.π.

99. P. WERNER / H. DE LA BARRE / K. MUSIC, Untangling the Foreign Subsidies Regulation, European Competition and Regulatory Law Review, Vol. 8, Issue 1 (2024), σ. 23-37.

100. Weaponising Investments, ό.π., σ. 207.

τικών ή αναπτυξιακών στόχων σε τρίτες χώρες, καθώς και των ευρύτερων ευεργετικών επιδράσεων μιας ξένης επιδότησης εντός της επικράτειας των ίδιων των τρίτων χωρών[101]. Οι παράγοντες αυτοί συνδέονται στενά με την ιδιάζουσα φύση των ξένων επιδοτήσεων οι οποίες, στις περισσότερες περιπτώσεις, συνιστούν μέσα υλοποίησης στρατηγικών ή πολιτικών επιδιώξεων των τρίτων χωρών[102]. Υπό αυτήν την έννοια, μια στάθμιση που θα παρέβλεπε πλήρως τις εξω-ενωσιακές επιπτώσεις και τους υποκείμενους σκοπούς των εν λόγω επιδοτήσεων θα κινδύνευε να απωλέσει τόσο την πρακτική της συνάφεια όσο και τη ρυθμιστική της λειτουργικότητα[103]. Παράλληλα, πρόσθετα ερωτήματα εγείρονται αναφορικά με το σχετικό βάρος που αναμένεται να αποδοθεί στην πράξη αφενός, στα θετικά αποτελέσματα μιας ξένης επιδότησης που εκδηλώνονται εντός της επικράτειας του τρίτου κράτους και αφετέρου, στις αρνητικές επιπτώσεις που η ίδια επιδότηση ενδέχεται να προκαλεί στην εσωτερική αγορά[104].

V. Τελικές παρατηρήσεις

Οι ιδιαιτερότητες του ρυθμιστικού περιβάλλοντος που θεσπίζεται με τον νέο Κανονισμό για τις ξένες επιδοτήσεις και οι διαπιστούμενες αποκλίσεις σε σχέση με το νομικό πλαίσιο που ισχύει στο πεδίο του ενωσιακού δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων, δεν θα πρέπει να οδηγούν αυτομάτως στη διαπίστωση ασυμβατότητας του νέου Κανονισμού με το δικαιικό σύστημα του ΠΟΕ. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ξένων επιδοτήσεων, τα οποία τις διαφοροποιούν ουσιωδώς από τις ενδο-ενωσιακές κρατικές ενισχύσεις καθώς και η κρισιμότητα των κινδύνων που εγείρουν για την προστασία της εσωτερικής αγοράς και την επίτευξη των στρατηγικών στοχεύσεων της Ένωσης, καθιστούν αναγκαία τη διαμόρφωση διακριτών ρυθμιστικών εργαλείων ικανών να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις εν λόγω ιδιαιτερότητες. Σε αυτό το πλαίσιο, το ενδεχομένως αυξημένο διοικητικό βάρος που συνεπάγεται η εφαρμογή του νέου Κανονισμού δύναται να θεωρηθεί ως αναγκαίο αντιστάθμισμα, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα υφιστάμενα κανονιστικά κενά στον τομέα των ξένων επιδοτήσεων. Εξάλλου, η ευθεία μεταφορά του νομικού συστήματος που εφαρμόζεται στο πεδίο του ενωσιακού δικαίου περί κρατικών ενισχύσεων στον τομέα των ξένων επιδοτήσεων, θα ανέγειρε σημαντικά ζητήματα προσπάθειας επέκτασης του αξιακού συστήματος της Ένωσης σε τρίτα κράτη[105].

Όσον αφορά το ενδεχόμενο παραβίασης της αρχής του μάλλον ευνοούμενου κράτους, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, πρέπει να επισημανθεί ότι, στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού, αφενός, η ίδια η πράξη της επιδότησης δεν ορίζεται ούτε συνδέεται άμεσα με τον παράγοντα της εθνικής προέλευσης, και, αφετέρου, υφίστανται ουσιώδεις διαφοροποιήσεις μεταξύ επιδοτούμενων και μη επιδοτούμενων αλλοδαπών επιχειρήσεων[106]. Υπό το πρίσμα αυτό, η κανονιστική παρέμβαση που εισάγεται μέσω του νέου Κανονισμού και η οποία συνεπάγεται διαφοροποιημένη μεταχείριση με γνώμονα αποκλειστικά τη συγκεκριμένη συμπεριφορά των επιχειρήσεων, δηλαδή την αποδοχή ξένης επιδότησης, πρέπει να θεωρηθεί συμβατή με την αρχή του μάλλον ευνοούμενου κράτους, δεδομένου ότι η διαφοροποίηση αυτή δεν βασίζεται στην εθνική καταγωγή των επιχειρήσεων, αλλά σε αντικειμενικά και ουδέτερα κριτήρια οικονομικής δραστηριότητας[107].

Περαιτέρω, αναφορικά με τους εγειρόμενους από τον νέο Κανονισμό κινδύνους παραβίασης της αρχής της εθνικής μεταχείρισης, προκειμένου μια ενδεχόμενη ανισορροπία απορρέουσα από τον νέο Κανονισμό να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της δυσμενέστερης διακριτικής μεταχείρισης, όπως αυτή αποτυπώνεται στην αρχή της εθνικής μεταχείρισης, θα πρέπει να πληρούνται ορισμένες πρόσθετες προϋποθέσεις, των οποίων η πλήρωση φαίνεται αμφίβολη, αν όχι απίθανη, στο πλαίσιο του νέου κανονιστικού πλαισίου[108]. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία του Οργάνου Επίλυσης Διαφορών του ΠΟΕ, προκειμένου μια ασύμμετρη επίδραση να εμπίπτει στο πεδίο της διακριτικής μεταχείρισης, απαιτείται, αφενός, η επίμαχη διάκριση να βασίζεται στο κριτήριο της εθνικής προέλευσης και, αφετέρου, να μην συνιστά θεμιτή κανονιστική διαφοροποίηση[109]. Η δυσχέρεια πλήρωσης των ανωτέρω κριτηρίων στην προκειμένη περίπτωση έγκειται, αφενός, στο γεγονός ότι η υιοθέτηση του νέου Κανονισμού για τις ξένες επιδοτήσεις ακολούθησε το ήδη αυστηρό ενωσιακό πλαίσιο που διέπει τις ενδο-ενωσιακές κρατικές ενισχύσεις, και, αφετέρου, στο ότι οι ουσιαστικές και διαδικαστικές διαφορές μεταξύ του κανονιστικού πλαισίου που θεσπίζεται δυνάμει του νέου Κανονισμού και του ισχύοντος ενωσιακού καθεστώτος περί κρατικών ενισχύσεων συνιστούν θεμιτές κανονιστι-

101. Weaponising Investments, ό.π., σ. 207-208.

102. Weaponising Investments, ό.π., σ. 208.

103. Ό.π.

104. Ό.π.

105. P. MATTIOLO / J. BLOCKX, The Foreign Subsidies Regulation: Calling Foul While Upping the Ante?, European Foreign Affairs Review, Volume 28, Special Issue (2023), σ. 53-74.

106. The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, ό.π.

107. Ό.π.

108. Is the EU Foreign Subsidies Regulation compatible with WTO Law?, ό.π.

109. The EU's New Regime on Foreign Subsidies: Has the Time Come for a Paradigm-Shift?, ό.π.

κές διαφοροποιήσεις[110]. Οι διαφοροποιήσεις αυτές απορρέουν από τις ουσιαστικές διαφορές και τις σημαντικές ιδιαιτερότητες των αντίστοιχων κατηγοριών επιδοτήσεων που καλείται να ρυθμίσει εκάστη περίπτωση και, ως εκ τούτου, δεν δύνανται να θεμελιώσουν παραβίαση της αρχής της εθνικής μεταχείρισης[111].

Σε αυτό το πλαίσιο και στον βαθμό που οι θεσπιζόμενες διαφοροποιήσεις στη μεταχείριση των αποδεκτών των ενδο-ενωσιακών και εξω-ενωσιακών ενισχύσεων υπαγορεύονται από αντικειμενικούς και διαφανείς παράγοντες, δεν δύναται να θεμελιωθεί περίπτωση απαράδεκτης δυσμενέστερης μεταχείρισης των επιχειρήσεων που λαμβάνουν ξένες επιδοτήσεις σε σχέση με εκείνες που επωφελούνται από ευρωπαϊκές κρατικές ενισχύσεις. Η διαφορετική ρύθμιση που υιοθετείται στο πλαίσιο του νέου Κανονισμού εδράζεται, επομένως, σε θεμιτές κανονιστικές διαφοροποιήσεις που απορρέουν από τη φύση και τα ειδικά χαρακτηριστικά των ξένων επιδοτήσεων και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ασύμβατη με τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου του ΠΟΕ. Παράλληλα, σε κάθε περίπτωση, ο νέος Κανονισμός για τις ξένες επιδοτήσεις οφείλει να αξιολογείται εντός του ευρύτερου πολιτικού και στρατηγικού πλαισίου από το οποίο απορρέει και, ειδικότερα, υπό το πρίσμα των εντατικοποιημένων προσπαθειών της Ένωσης τα τελευταία έτη για την ενίσχυση της παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεών της και τη διασφάλιση της στρατηγικής της αυτονομίας[112]. Η ρύθμιση των ξένων επιδοτήσεων, υπό αυτή την οπτική, δεν συνιστά απόκλιση από το ενωσιακό ή διεθνές νομικό πλαίσιο, αλλά αποτελεί στοχευμένη θεσμική προσαρμογή στις νέες παγκόσμιες οικονομικές και γεωπολιτικές συνθήκες.

110. Is the EU Foreign Subsidies Regulation compatible with WTO Law?, ό.π.

111. Ό.π.

112. The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?, ό.π.

Η ρύθμιση της παραπληροφόρησης και της προπαγάνδας στο πλαίσιο του Ρωσο-ουκρανικού πολέμου

*Λυδία Παπαγιαννοπούλου**

In this time of war, words matter...
We will not let Kremlin apologists pour their toxic lies
justifying Putin's war or sow the seeds of division in our Union.

Ursula von der Leyen

Εισαγωγή

Στο πλαίσιο του ρωσο-ουκρανικού πολέμου, η Ρωσία μετέρχεται ένα εκ των πλέον επικίνδυνων όπλων που διαθέτει στη φαρέτρα της: τις αλλεπάλληλες και συντονισμένες προπαγανδιστικές ενέργειες και καμπάνιες παραπληροφόρησης[1], προκειμένου να στρεβλώσει την πραγματικότητα, να χειραγωγήσει την κοινή γνώμη προς όφελός της και να δικαιολογήσει τη βαρβαρότητά της κατά της Ουκρανίας. Η στόχευση αυτού του όπλου είναι ευρύτατη, σημαδεύοντας τόσο τις γειτονικές χώρες όσο και τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: ΕΕ). Βασικοί σκοπευτές είναι τα διάφορα μέσα ενημέρωσης που τελούν υπό τον άμεσο ή έμμεσο κρατικό έλεγχο της ρωσικής κυβέρνησης.

Η ΕΕ, αντιλαμβανόμενη άμεσα τις σοβαρές απειλές και ολισθηρές συνέπειες αυτής της ρωσικής πρακτικής[2], ενεργοποίησε τάχιστα τα αμυντικά αντανακλαστικά της και προέβη στη λήψη δραστικών μέτρων. Ειδικότερα, σε λιγότερο από μία εβδομάδα από τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, το Συμβούλιο εξέδωσε την Απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2022/351[3] και τον Κανονισμό (ΕΕ) 2022/350[4], απαγορεύοντας για πρώτη φορά όλες τις δραστηριότητες ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης και τη χορήγηση αδειών σε ορισμένα μέσα ενημέρωσης, τα οποία υπόκεινται στον άμεσο ή έμμεσο έλεγχο της ρωσικής ηγεσίας. Ο κατάλογος αυτών των μέσων ξεκίνησε δειλά και διστακτικά[5], συνεχίζει δε μέχρι σήμερα να επικαιροποιείται και να επεκτείνεται, συμπεριλαμβάνοντας πλέον πάνω από 20 μέσα ενημέρωσης[6].

Το εν λόγω μέτρο θέτει έναν μείζονος σημασίας προληπτικό περιορισμό στο θεμελιώδες δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης, εγείροντας έντονο προβληματισμό τόσο ως προς την αρμοδιότητα της ΕΕ να λαμβάνει ένα τέτοιας υφής μέτρο όσο και ως προς τη νομιμότητα αυτού. Τα ανωτέρω ακανθώδη ζητήματα κλήθηκε να λύσει το Γενικό Δικαστήριο (εφεξής: ΓεΔΕΕ), και μάλιστα, υπό δύο διαφορετικές σκοπιές: (α) αφενός, από την πλευρά ενός μέσου ενημέρωσης επί του οποίου επιβλήθηκε η απαγόρευση ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης και χορήγησης άδειας, και δη της RT France (άμεσα εμπλεκόμενο μέρος)[7], (β) αφετέρου, από την πλευρά παρόχων διαδικτυακών υπηρεσιών, οι οποίοι δεν ήταν μεν υποκείμενα του περιορισμού, επηρεάζονταν δε από αυτόν, στον βαθμό που δεν μπορούσαν πλέον να μεταδίδουν το περιεχόμενο των προαναφερθέντων μέσων ενημέρωσης (έμμεσα εμπλεκόμενα μέρη)[8]. Το ΓεΔΕΕ εξέδωσε απορριπτικές κρίσεις και στις δύο περιπτώσεις,

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Επιστ. Συνεργάτις ΚΔΕΟΔ, Δικηγόρος*

1. OECD, Disinformation and Russia's War of Aggression Against Ukraine: Threats and Governance Responses, Νοέμβριος 2022, διαθέσιμο σε: https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/disinformation-and-russia-s-war-ofaggression-against-ukraine-37186bde/.

2. European Commission, Press Release, Ukraine: Sanctions on Kremlin-backed outlets Russia Today and Sputnik, 02.03.2022, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1490.

3. Απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2022/351 του Συμβουλίου της 1ης Μαρτίου 2022 για την τροποποίηση της Απόφασης 2014/512/ΚΕΠΠΑ σχετικά με περιοριστικά μέτρα λόγω ενεργειών της Ρωσίας που αποσταθεροποιούν την κατάσταση στην Ουκρανία.

4. Κανονισμός (ΕΕ) 2022/350 του Συμβουλίου της 1ης Μαρτίου 2022 για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 833/2014 σχετικά με περιοριστικά μέτρα λόγω ενεργειών της Ρωσίας που αποσταθεροποιούν την κατάσταση στην Ουκρανία.

5. Συγκεκριμένα, ο κατάλογος περιέλαβε στην αρχή τα εξής μέσα ενημέρωσης: RT - Russia Today English, RT - Russia Today UK, RT - Russia Today Germany, RT - Russia Today France, RT - Russia Today Spanish, Sputnik.

6. Επιβλήθηκε αναστολή των αδειών ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης σε 8 ρωσικά μέσα ενημέρωσης με τη 16η δέσμη κυρώσεων κατά της Ρωσίας, 4 με τη 14η δέσμη, 5 με την 11η δέσμη, 2 με τη 10η δέσμη, 4 με τη 9η δέσμη και 3 με τη 6η δέσμη. Βλ. Council of the EU, Timeline - Packages of sanctions against Russia since February 2022 - An overview of the packages of sanctions adopted by the EU since the start of Russia's full-scale invasion of Ukraine, Φεβρουάριος 2022, διαθέσιμο σε: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/timeline-packages-sanctions-since-february-2022/.

7. ΓεΔΕΕ T-125/22, *RT France κατά Συμβουλίου*, 27.07.2022, ECLI:EU:T:2022:483.

8. ΓεΔΕΕ T-307/22, *A2B Connect κ.λπ. κατά Συμβουλίου*, 26.03.2025, ECLI:EU:T:2025:331.

επισφραγίζοντας τη συναφή αρμοδιότητα της ΕΕ και τη νομιμότητα των ειλημμένων μέτρων.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, με την παρούσα μελέτη τίθεται υπό εξέταση η ενωσιακή κανονιστική άμυνα που καταστρώνεται προς αντιμετώπιση των ρωσικών εκστρατειών χειραγώγησης στο πλαίσιο του ρωσο-ουκρανικού πολέμου. Αρχικά, θα επιχειρηθεί ο εννοιολογικός προσδιορισμός των βασικών εννοιών της παραπληροφόρησης, της προπαγάνδας και της προπαγάνδας υπέρ του πολέμου για την οριοθέτηση του προβλήματος. Ακολούθως, θα καταδειχθεί η δυσκολία ρύθμισης τέτοιων φαινομένων. Κατόπιν, θα σκιαγραφηθούν οι ρωσικές καμπάνιες παραπληροφόρησης και προπαγάνδας και τα περιοριστικά μέτρα που έλαβε η ΕΕ για την εξάλειψη αυτών πριν και μετά τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία. Εν συνεχεία, θα σταχυολογηθούν οι αποφάσεις του ΓεΔΕΕ επί των υποθέσεων Τ-125/22 και Τ-307/22. Τέλος, θα επιχειρηθεί μια κριτική αποτίμηση αυτών με βασικό άξονα το θεμελιώδες ερώτημα: εντέλει πρόκειται για έναν νόμιμο περιορισμό ή για μια θυσία του δικαιώματος στην ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης στον βωμό της αναχαίτισης της βαρβαρότητας της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας;

Ι. Εννοιολογική αποκρυστάλλωση της παραπληροφόρησης, της προπαγάνδας και της προπαγάνδας υπέρ του πολέμου

Σε ένα πρώτο στάδιο, κρίνεται επιτακτικός ο σημασιολογικός προσδιορισμός των ναρκοπεδίων του οικοσυστήματος πληροφόρησης, και δη της παραπληροφόρησης, της προπαγάνδας και της προπαγάνδας υπέρ του πολέμου, για τη χαρτογράφηση των ναρκών που ενεργοποιεί η Ρωσία και την απονάρκοθέτησή τους.

Ειδικότερα, αναφορικά με την παραπληροφόρηση, δεν έχει καθιερωθεί ένας παγκοσμίως αποδεκτός ορισμός. Στους ενωσιακούς κόλπους, έχει επιχειρηθεί η εννοιολόγηση αυτού του φαινομένου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά την οποία ως «παραπληροφόρηση» νοείται η ψευδής, ανακριβής ή παραπλανητική πληροφορία που έχει σχεδιαστεί, παρουσιαστεί και προωθηθεί, με σκοπό να προκαλέσει σκόπιμα δημόσια βλάβη ή να αποφέρει κέρδος[9]. Ο κίνδυνος δημόσιας βλάβης περιλαμβάνει απειλές κατά των δημοκρατικών πολιτικών διαδικασιών και αξιών, οι οποίες μπορούν να στοχεύουν συγκεκριμένους τομείς, όπως η υγεία, η επιστήμη, η εκπαίδευση, τα οικονομικά και άλλους[10].

Ούτε η αόριστη νομική έννοια της «προπαγάνδας[11]» απολαύει ενός εναρμονισμένου εννοιολογικού προσδιορισμού[12]. Επιδιώκοντας τη νοηματοδότηση αυτού του φαινομένου, ως προπαγάνδα θα μπορούσε να οριστεί μια μορφή επικοινωνίας που επιδιώκει να επηρεάσει και χειραγωγήσει τον αποδέκτη προς μια προκαθορισμένη κατεύθυνση[13]. Οι προπαγανδιστικές ενέργειες δύνανται να στηρίζονται τόσο σε αναληθείς όσο και σε αληθείς πληροφορίες[14]. Η ειδοποιός διαφορά τους από τον νόμιμο πολιτικό λόγο και την απλή παροχή πληροφοριών έγκειται στον αυτοσκοπό της προπαγάνδας να χειραγωγήσει το κοινό, με πλήρη αδιαφορία για την αλήθεια, στην οποία προσφεύγει μόνο για εργαλειακούς σκοπούς[15].

Έκφανση της προπαγάνδας αποτελεί η προπαγάνδα υπέρ του πολέμου[16]. Πρόκειται για κάθε μορφή προπαγάνδας που είτε ενέχει τον κίνδυνο να πυροδοτήσει είτε πυροδοτεί πράξεις επιθετικότητας ή πόλεμο[17]. Αξίζει να

9. European Commission, Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation, 12.03.2018, σ. 10.

10. Ό.π.

11. Η λέξη «προπαγάνδα» προέρχεται από το propagatus, μετοχή παρακειμένου του propagare, που αναφερόταν στην πράξη της τοποθέτησης παραφυάδων ή ριζών φυτών, με τέτοιο τρόπο ώστε να πολλαπλασιαστούν και να εξαπλωθούν. Σταδιακά, όμως, εξελίχθηκε και προσέλαβε αφηρημένο περιεχόμενο, περιλαμβάνοντας κάθε διαδικασία εν γένει που συνδέεται με τη διάδοση οποιουδήποτε στοιχείου. Βλ. F. LUMLEY, The propaganda Menace, 1933, σ. 56.

12. R.Ó. FATHAIGH / D. VOORHOOF, Case Law, EU: RT France v. Council: General Court finds ban on Russia Today not a violation of right to freedom of expression, Inform's blog, 19.08.2022, διαθέσιμο σε: https://inforrm.org/2022/08/19/case-law-eu-rt-france-v-council-general-court-finds-ban-on-russia-today-not-a-violation-of-right-to-freedom-of-expression-ronan-o-fathaigh-and-dirk-voorhoof/.

13. E. DE BRABANDERE, Propaganda, Encyclopedia entries, Max Planck Encyclopedias of International Law, 2019, διαθέσιμο σε: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e978?print=pdf, σ. 2. Βλ. και Κ. ΔΟΞΙΑΔΗ, Η θεωρία των δύο άκρων ως ηθικός πανικός, σε: Συνήγορος του Πολίτη, Ηθικοί Πανικοί, Εξουσία και Δικαιώματα, 2015, σ. 243, κατά τον οποίο: *«Ένας πιθανός – και νομίζω αρκετά χρήσιμος – ορισμός της προπαγάνδας θα μπορούσε να είναι: 'Η χρήση του δημόσιου λόγου που αποσκοπεί στη δημιουργία ηθικού πανικού'.»*. Ο Whitton κατανόησε την προπαγάνδα ως «*την επικοινωνία γεγονότων, μυθοπλασίας, επιχειρημάτων και υποδείξεων, με την ελπίδα και την πρόθεση να εμφυσήσει στο μυαλό του «στόχου» ακροατηρίου ορισμένες προκαταλήψεις ή πεποιθήσεις, προκειμένου να πείσει το τελευταίο να αναλάβει κάποια δράση που εξυπηρετεί τα συμφέροντα του επικοινωνούντος*», J. WHITTON, Aggressive Propaganda, σε: M. C. Bassiouni / V. Nanda (eds), International Criminal Law, τομ. 1, 1974, σ. 239.

14. B. BAADE, The EU's "Ban" of RT and Sputnik. Constitutional, Verfassungsblog, 08.03.2022, διαθέσιμο σε: https://verfassungsblog.de/the-eus-ban-of-rt-and-sputnik/.

15. E. DE BRABANDERE, ό.π., σ. 2. B. BAADE, ό.π.

16. Για την ανάλυση της πολεμικής προπαγάνδας βλ. G. MORELLI, The Basic Principles of War Propaganda, 2001.

17. General Comment No. 11: Prohibition of propaganda for war and

σημειωθεί ότι στον εννοιολογικό της κλοιό εμπίπτουν τόσο προπαγανδιστικές πρακτικές που υποκινούν σε έναν μελλοντικό πόλεμο όσο και συνεχείς, επαναλαμβανόμενες και συντονισμένες δηλώσεις υπέρ της δικαιολόγησης ενός εν εξελίξει πολέμου, περιβάλλοντας τις εχθροπραξίες υπό τον μανδύα των απαραίτητων και σύννομων ενεργειών[18].

II. Ρύθμιση των φαινομένων της προπαγάνδας, παραπληροφόρησης και πολεμικής προπαγάνδας

Είναι αξιομνημόνευτη η ιδιαίτερη δυσκολία του εγχειρήματος της ρύθμισης της παραπληροφόρησης και της προπαγάνδας, διότι, ως μορφές έκφρασης, εμπίπτουν στην προστατευτική εμβέλεια της ελευθερίας έκφρασης και πληροφόρησης[19]. Ως εκ τούτου, οποιοσδήποτε περιορισμός τους αποτελεί περιορισμό αυτών των θεμελιωδών δικαιωμάτων[20].

Μάλιστα, ένα τέτοιο εγχείρημα μπορεί να καταστεί έτι δυσχερέστερο, όταν τα εν λόγω φαινόμενα εκδηλώνονται με μορφές λόγου που χρήζουν αυξημένου επιπέδου προστασίας (π.χ. αξιακές κρίσεις, απόψεις που άπτονται ζητημάτων γενικού ενδιαφέροντος ή πολιτικού χαρακτήρα)[21].

Ιδίως δε αναφορικά με την κρατική προπαγάνδα, έχει υποστηριχθεί ότι αυτή μπορεί να ιδωθεί ως μια καταρχήν θεμιτή και δικαιολογημένη πράξη αυτοάμυνας, στον βαθμό που αφενός διαφυλάττει την ενότητα, την αφοσίωση και την εμπιστοσύνη του πληθυσμού στο εσωτερικό της χώρας, αφετέρου ενισχύει την υποστήριξη από άλλα κράτη, παραπλανώντας τον αντίπαλο, εξ ου και η δυνατότητα ρύθμισης αυτής περιορίζεται σε στενώς οριοθετημένες και ειδικές περιπτώσεις[22].

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω συνάγεται ότι διαχωρίζει μια πολύ λεπτή γραμμή το νόμιμο από το παράνομο της επιβολής περιοριστικών της προπαγάνδας και της παραπληροφόρησης μέτρων.

Ωστόσο, το ανωτέρω πρόβλημα λύνεται νομοθετικά στην περίπτωση της προπαγάνδας υπέρ του πολέμου. Η συγκεκριμένη μορφή προπαγάνδας απαγορεύεται στο διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων βάσει του άρθρου 20 παρ. 1 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα[23], καθώς και του άρθρου 2 της Διεθνούς Σύμβασης για τη Χρήση των Ραδιοτηλεοπτικών Μέσων για την Ειρήνη[24]. Δεδομένου, μάλιστα, ότι το Σύμφωνο έχει επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη (με ορισμένες μόνον επιφυλάξεις), η εν λόγω απαγόρευση ανάγεται σε γενική αρχή δικαίου στην ενωσιακή έννομη τάξη. Σε επίπεδο διεθνούς δικαίου, η επικύρωσή του από -σχεδόν- όλα τα κράτη προσδίδει σε αυτή την απαγόρευση ισχύ εθιμικού κανόνα[25].

III. Ρωσικές εκστρατείες χειραγώγησης πριν την εισβολή στην Ουκρανία και αντίδραση ΕΕ-κρατών μελών

Η Ρωσία εμφανίζει διαχρονικά ιδιαίτερη ροπή προς τη συστηματική μόλυνση του οικοσυστήματος της πληροφόρησης μέσω της διάδοσης παραπληροφόρησης και προπαγάνδας, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης στρατηγικής διείσδυσης στα πληροφοριακά περιβάλλοντα άλλων κρατών, με απώτερο σκοπό την αποσταθεροποίηση και την υπονόμευση της συνοχής της Δύσης[26].

inciting national, racial or religious hatred (Art. 20).

18. M. KEARNEY, The Prohibition of Propaganda for War in International Law, 2007, σ. 4 επ. Βλ. για περαιτέρω ανάλυση και σε D. MILLER (ed.), Tell Me Lies: Propaganda and Media Distortion in the Attack on Iraq, 2004.

19. I. POPOVIĆ, The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression, EJIL: TALK!, 30.03.2022, διαθέσιμο σε: https://www.ejiltalk.org/the-eu-ban-of-rt-and-sputnik-concerns-regarding-freedom-of-expression.

20. E. DE BRABANDERE, ό.π., σ. 2.

21. ΕΔΔΑ *Castells κατά Ισπανίας* (Προσφυγή No 11798/85), 23.04.1992, παρ. 43, ΕΔΔΑ *Wingrove κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 17419/90), 25.11.1996, παρ. 58, ΕΔΔΑ *Stoll κατά Ελβετίας* (Προσφυγή No 69698/01), 10.12.2007, παρ. 106, ΕΔΔΑ *Müller κ.α. κατά Ελβετίας* (Προσφυγή No 10737/84), 24.05.1988, παρ. 27, ΕΔΔΑ *Teslenko κ. α. κατά Ρωσίας* (Προσφυγές Nος 49588/12, 65395/12, 49351/18 και 50424/18), 05.04.2022, παρ. 133, ΕΔΔΑ *Sürek κατά Τουρκίας* (αριθ. 1) (Προσφυγή No 10737/84), 08.07.1999, παρ. 61-62, ΕΔΔΑ *Perinçek κατά Ελβετίας* (Προσφυγή No 27510/08), 15.10.2015, παρ. 197, 230. B. BAADE, Don't Call a Spade a Shovel, Verfassungsblog, 14.04.2020, διαθέσιμο σε: https://verfassungsblog.de/dont-call-a-spade-a-shovel/, A. KOLTAY, Censorship as a tool against state disinformation – the freedom of expression implications of the russian–ukrainian war, Journal of International Media & Entertainment Law (2) 2023, σ. 11.

22. Response to the Consultation of the UN Special Rapporteur on Freedom of Expression on Her Report on Challenges to Freedom of Opinion and Expression in Times of Conflicts and Disturbances, Article 19, 19.07.2022, διαθέσιμο σε: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/expression/cfis/conflict/2022-10-07/submission-disinformation-and-freedom-of-expression-during-armed-conflict-UNGA77-cso-article19.pdf.

23. Π. ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ, Δικαιώματα του ανθρώπου - Παγκόσμια και περιφερειακή προστασία 3, 2022, σ. 152.

24. Βλ περαιτέρω σε B. BAADE, Fake News and International Law, The European Journal of International Law, (29:4) 2018, σ. 1357-1376.

25. B. BAADE, The EU's "Ban", ό.π.

26. D. ADAMSKY, From Moscow with coercion: Russian deterrence theory and strategic culture, Journal of Strategic Studies (41:1–2) 2017, σ. 33-60, N. KOVALEVA, Russian information space, Russian scholarship, and Kremlin controls, Defence Strategic Communi-

Η ΕΕ, έχοντας εντοπίσει αυτή την αθέμιτη τακτική της Ρωσίας[27], έχει αμυνθεί με ποικίλα μέτρα. Μεταξύ άλλων, το 2015, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ίδρυσε την ειδική ομάδα δράσης East Stratcom Task Force, η οποία παρακολουθεί και αποκαλύπτει αφηγήματα παραπληροφόρησης και ευαισθητοποιεί το κοινό σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις της φιλοκρεμλινικής παραπληροφόρησης[28]. Το 2016, εξέδωσε ένα κοινό πλαίσιο για την αντιμετώπιση υβριδικών απειλών[29]. Παράλληλα, επέβαλε σειρά κυρώσεων, όπως ταξιδιωτικές απαγορεύσεις και δεσμεύσεις περιουσιακών στοιχείων σε βάρος ατόμων και οντοτήτων που συμβάλλουν καθοριστικά στη διάδοση της παραπληροφόρησης και της προπαγάνδας, με ενδεικτικά παραδείγματα τα μέτρα που λήφθηκαν σε βάρος του Dmitrii Kiselev, ως επικεφαλής του RT και Sputnik[30], και της Margarita Simonovna Simonyan, ως αρχισυντάκτριας του αγγλόφωνου RT[31].

Προς την ίδια κατεύθυνση κινήθηκαν και ορισμένα κράτη μέλη. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, από το 2015, η Λιθουανία και η Λετονία έχουν επανειλημμένα αναστείλει τη μετάδοση του ρωσόφωνου καναλιού RTR Planeta βάσει της 2010/13 Οδηγίας για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων[32,33]. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβεβαίωσε την ορθότητα των εν λόγω μέτρων των κρατών μελών, διαπιστώνοντας ότι τα τελευταία βασίμως θεώρησαν ότι το συγκεκριμένο μέσο αναπαρήγαγε ρητορική υποκίνησης μίσους κατά άλλων κρατών[34].

IV. Ρωσικές εκστρατείες χειραγώγησης στο πλαίσιο του Ρωσο-ουκρανικού πολέμου

Κατόπιν της μεγάλης κλίμακας εισβολής στην Ουκρανία, η Ρωσία ενέτεινε ακόμα περισσότερο τις οργανωμένες επιχειρήσεις χειραγώγησης[35], θέτοντας υπό τον απόλυτο κυβερνητικό έλεγχο και διασφαλίζοντας τη σχεδόν καθολική ιδιοκτησία των παραδοσιακών μέσων ενημέρωσης[36]. Παράλληλα, ενδυνάμωσε τη φαρέτρα της με την εργαλειοποίηση των νέων ψηφιακών τεχνολογιών[37], όπως τα προϊόντα βαθυπαραποίησης (deepfakes), προς την εντατικοποίηση της διασποράς περιεχομένου παραπληροφόρησης και προπαγάνδας[38].

Με τον τρόπο αυτό, σκοπείται ο προσανατολισμός της κοινής γνώμης υπέρ της ηρωοποίησης του πολέμου κατά της Ουκρανίας, διαδίδοντας το αφήγημα ότι η Ουκρανία αποτελεί ένα ναζιστικό κράτος, υποστυλωμένο από τη «ναζιστική» Δύση, ενώ οι Ουκρανοί κάτοικοι ρω-

cations (4) 2018, σ. 133-172, H. Ø. BREITENBAUCH / N. BYRJALSEN, Subversion, statecraft and liberal democracy, Survival (61:4) 2019, σ. 31-41. Βλ. περαιτέρω για τη ρωσική προπαγάνδα σε: Z. TRZUN / D. LUCIĆ / D. GRACIN, Information Warfare and Propaganda in Russo-Ukrainian War, Lessons Learned, Medijska istraživanja (30:2) 2024, σ. 79-104.

27. R. SAKWA, The Russia Scare: Fake News and Genuine Threat, 2022.

28. EEAS, Don't be deceived: EU acts against fake news and disinformation, 19.09.2017, διαθέσιμο σε: https://www.eeas.europa.eu/node/32408_en, EEAS, Questions and Answers about the East StratCom Task Force, 27.10.2021, διαθέσιμο σε: https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en.

29. European Commission, Joint Communication to the European Parliament and the Council Joint. Framework on countering hybrid threats a European Union response, JOIN(2016) 18 final.

30. A. KOLTAY, ό.π., σ. 26-27.

31. European Commission, Margarita Simonovna Simonyan, EU sanctions tracker, διαθέσιμο σε: https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/subjects/135296.

32. Οδηγία 2010/13/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10ης Μαρτίου 2010 για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων (Οδηγία για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων).

33. J. BAYER, The European response to Russian disinformation in the context of the war in Ukraine, Hungarian Journal of Legal Studies (64:4) 2023, σ. 592.

34. European Commission, Commission Decision of 17.2.2017 on the compatibility of the measures adopted by Lithuania pursuant to Article 3(2) of Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/42897, European Commission, Commission Decision of 7.5.2021 on the compatibility of the measures adopted by Latvia pursuant to Article 3(2) of Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council to restrict retransmission on its territory of an audiovisual media service from another Member State, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/92839.

35. C. SANTOS OKHOLM / A. EBRAHIMI FARD / M. TEN THIJ, Blocking the information war? Testing the effectiveness of the EU's censorship of Russian state propaganda among the fringe communities of Western Europe, Internet Policy Review (13:3) 2024, σ. 3.

36. E. VARTANOVA, The Russian Media Model in the Context of Post-Soviet Dynamics, σε: D.C. Hallin / P. Mancini (eds), Comparing Media Systems Beyond the Western World, 2012, σ. 119, G. GOSZTONYI, Censorship from Plato to Social Media: The Complexity of Social Media's Content Regulation and Moderation Practices, 2023, σ. 157-162, G. F. LENDVAI, Media in War: An Overview of the European Restrictions on Russian Media, European Papers (3:8) 2023, σ. 1238.

37. D. GEISSLER / D. BÄR / N. PRÖLLOCHS / S. FEUERRIEGEL, Russian propaganda on social media during the 2022 invasion of Ukraine, EPJ Data Science, 2022, σ. 3 επ.

38. G. GOSZTONYI / G. F. LENDVAI, Deepfake: A Multifaceted Dilemma in Ethics and Law, Journal of Information Ethics, 2023, σ. 109.

σικής καταγωγής παρουσιάζονται ως ένας καταπιεσμένος λαός, θύματα ενός «βίαιου ναζιστικού καθεστώτος», του οποίου η σωτηρία είναι επιτακτική. Μεριμνάται δε να καλλιεργούνται υψηλές προσδοκίες για την επίτευξη της νίκης, ενόσω ελαχιστοποιούνται διαρκώς και ψευδώς οι απώλειες[39].

V. Αντίδραση της ΕΕ: απαγόρευση της ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης και χορήγησης αδειών στα ελεγχόμενα από τη ρωσική κυβέρνηση μέσα ενημέρωσης

Υπό τις συνθήκες αυτές, καλλιεργήθηκε το πλέον πρόσφορο έδαφος, για να πατήσει η ΕΕ και να κάνει ένα σημαντικό άλμα στην επιβολή περιορισμών κατά της ρωσικής προπαγάνδας και παραπληροφόρησης στο πλαίσιο του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας[40].

Στο πλαίσιο αυτό, ήδη από τις απαρχές της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανίας, τον Φεβρουάριο 2022, η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ursula von de Leyen, δήλωσε απερίφραστα την επικείμενη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της «τοξικής και επιβλαβούς» παραπληροφόρησης, προαναγγέλλοντας την επιβολή απαγορεύσεων στις μηχανές ενημέρωσης του Κρεμλίνου καθώς και στις θυγατρικές τους, για την πλήρη αποστέρηση της δυνατότητας αυτών να διαδίδουν ψεύδη προς δικαιολόγηση του ρωσικού πολέμου και να σπείρουν τη διχόνοια στην Ένωση[41].

Οι ανωτέρω δηλώσεις υλοποιήθηκαν την 1η.03.2022, με την υιοθέτηση της Απόφασης (ΚΕΠΠΑ) 2022/351 για την τροποποίηση της απόφασης 2014/512/ΚΕΠΠΑ και του Κανονισμού (ΕΕ) 2022/350 για την τροποποίηση του Κανονισμού 833/2014 σχετικά με περιοριστικά μέτρα λόγω ενεργειών της Ρωσίας που αποσταθεροποιούν την κατάσταση στην Ουκρανία, απαγορεύοντας τη ραδιοτηλεοπτική μετάδοση και τη χορήγηση αδειών σε ορισμένα κρατικά μέσα ενημέρωσης της Ρωσίας, τα οποία τελούν υπό τον μόνιμο άμεσο ή έμμεσο έλεγχό της[42] και προωθούν μια συστηματική διεθνή εκστρατεία χειραγώγησης και διαστρέβλωσης των γεγονότων προς ενίσχυση της στρατηγικής αποσταθεροποίησης των γειτονικών της χωρών, της Ένωσης και των κρατών μελών, ούτως θέτοντας σημαντική και άμεση απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια του ενωσιακού οικοδομήματος[43,44]. Βέβαια, μνείας χρήζει ότι το Συμβούλιο απέφυγε να χαρακτηρίσει το περιεχόμενο αυτών των μέσων ενημέρωσης ως «πολεμική προπαγάνδα» στην εν λόγω Απόφαση και Κανονισμό[45].

1. Εύρος του περιορισμού

Ειδικότερα, «*απαγορεύτηκε σε φορείς η ραδιοτηλεοπτική μετάδοση, η παροχή δυνατότητας ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης ή η διευκόλυνση ή η με άλλο τρόπο συμβολή στη ραδιοτηλεοπτική μετάδοση οποιουδήποτε περιεχομένου από τα νομικά πρόσωπα, τις οντότητες ή τους φορείς που απαριθμούνται στο παράρτημα VIII, μεταξύ άλλων μέσω της μετάδοσης ή της διανομής με οποιοδήποτε μέσο, όπως η καλωδιακή τηλεόραση, η δορυφορική τηλεόραση, η τηλεόραση μέσω IP, οι πάροχοι διαδικτυακών υπηρεσιών ή οι διαδικτυακές πλατφόρμες ή εφαρμογές διαμοιρασμού βίντεο, είτε είναι νέες είτε προεγκατεστημένες. Παράλληλα, ανεστάλη κάθε άδεια ή έγκριση ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης και κάθε ρύθμιση μετάδοσης και διανομής με τα νομικά πρόσωπα, τις οντότητες ή τους φορείς που απαριθμούνται στο παράρτημα XV.*»[46,47].

39. G. DAGORN, War in Ukraine: Why it is so hard to estimate the number of dead?, Le Monde, 26.09.2022, διαθέσιμο σε: https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2022/09/26/war-in-ukraine-why-it-is-so-hard-to-estimate-the-number-of-dead_5998268_8.html, M. ERISTAVI, Five myths that helped Russian colonialism remain hidden in plain sight, EUvsDisinfo, 10.11.2023, διαθέσιμο σε: https://euvsdisinfo.eu/five-myths-that-helped-russian-colonialism-remain-hidden-in-plain-sight/.

40. UN General Assembly, Resolution "Aggression against Ukraine", 01.03.2022, διαθέσιμο σε: https://docs.un.org/en/a/es-11/L.1.

41. European Commission, Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine, 27.02.2022, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1441.

42. Αιτιολογικές σκ. 10-11 του Κανονισμού 2022/350.

43. Αιτιολογική σκ. 5 του Κανονισμού 2022/350.

44. Σημειωτέον ότι, αμέσως μετά τη ρωσική εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία και πριν τη λήψη των ανωτέρω ενωσιακών μέτρων, ορισμένα κράτη μέλη, και δη η Βουλγαρία, η Γερμανία, η Εσθονία, η Λιθουανία, η Λετονία και η Πολωνία, έσπευσαν να απαγορεύσουν τη ραδιοτηλεοπτική μετάδοση των ελεγχόμενων από τη ρωσική κυβέρνηση μέσων ενημέρωσης. Βλ. F. J. C. BLÁZQUEZ, The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik, European Audiovisual Observatory, 2022, σ. 12-19.

45. L. LONARDO, Censorship in the EU as a result of the war in Ukraine: RT France v Council of the European Union, European Law Review (48:6) 2023, σ. 10.

46. Άρθρο 1 της Απόφασης 2022/351 το οποίο προσθέτει το άρθρο 4ζ στην απόφαση 2014/512/ΚΕΠΠΑ και άρθρο 1 του Κανονισμού 2022/350 το οποίο προσθέτει το άρθρο 2στ στον Κανονισμό 833/2014. Οι διατάξεις αυτές έχουν ταυτόσημο περιεχόμενο.

47. Στις 11.03.2022, ο Φορέας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών για τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (BEREC) δήλωσε τη διαθεσιμότητά του να συνδράμει τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές για τεχνικά ζητήματα που ενδέχεται να ανακύψουν για τους παρόχους υπηρεσιών διαδικτύου κατά την εφαρμογή του Κανονισμού 2022/350. Βλ. BEREC, BEREC Supports ISPs in Implementing the EU Sanctions to Block RT and Sputnik, διαθέσιμο σε: https://www.berec.europa.eu/en/news-publications/news-and-newsletters/berec-supports-isps-in-implementingthe-eu-sanctions-to-block-rt-

Το πεδίο εφαρμογής του μέτρου φαίνεται ευρύτατο, καλύπτοντας όλους τους τύπους περιεχομένου και οπτικοακουστικών μέσων, ακόμα των μέσων κοινωνικής δικτύωσης[48]. Ωστόσο, εκτείνεται μόνο στις σχετικές με τη ραδιοτηλεοπτική μετάδοση δραστηριότητες εντός της Ένωσης (και όχι εκτός της ΕΕ), επιτρέποντας τα συγκεκριμένα μέσα ενημέρωσης και το προσωπικό τους να ασκούν άλλες δραστηριότητες, όπως έρευνα και συνεντεύξεις[49].

Δεδομένης της σημασίας του όρου «ραδιοτηλεοπτική μετάδοση» ("broadcasting") στις επίμαχες διατάξεις, κρίσιμη παρίσταται η εννοιολογική αποσαφήνισή του. Ελλείψει σχετικής νοηματοδότησης στα ανωτέρω νομοθετικά εργαλεία, κρίνεται σκόπιμο ο ορισμός του να αντληθεί από τα ερμηνευτικά κοιτάσματα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τα μέσα ενημέρωσης. Ειδικότερα, αυτός ο όρος συναντάται[50] στο άρθρο 1 παρ. 1 στοιχ. ε) και στ) της 2010/13 Οδηγίας για τις υπηρεσίες οπτικοακουστικών μέσων (AVMSD), όπου νοείται ως «γραμμική υπηρεσία οπτικοακουστικών μέσων», ήτοι τηλεόραση. Σε αυτή την ερμηνευτική κατεύθυνση συγκλίνουν και τα ενδεικτικά παραδείγματα που παρατίθενται στον Κανονισμό 2022/350 και στην Απόφαση 2022/351, όπου η μετάδοση ορίζεται ενδεικτικά ως «*η καλωδιακή τηλεόραση, η δορυφορική τηλεόραση, η τηλεόραση μέσω IP, οι πάροχοι διαδικτυακών υπηρεσιών ή οι διαδικτυακές πλατφόρμες ή εφαρμογές διαμοιρασμού βίντεο, είτε είναι νέες είτε προεγκατεστημένες*». Προς επίρρωση αυτής της παραδοχής, μνημονεύεται ότι οι άδειες ή εγκρίσεις ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης, που επιτάσσεται να ανασταλούν, είναι απαραίτητες μεν για τα τηλεοπτικά κανάλια, αλλά όχι τη λειτουργία ιστοσελίδων.

2. Νομιμοποιητικές βάσεις

Έρεισμα της Απόφασης 2022/351 αποτέλεσε το άρθρο 29 της ΣΕΕ[51] και του Κανονισμού 2022/350 το άρθρο 215[52] της ΣΛΕΕ[53]. Ιδιαίτερη εντύπωση προξενεί η υπαγωγή της ως άνω διαμόρφωσης του μιντιακού τοπίου στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (εφεξής: ΚΕΠΠΑ). Η επιλογή αυτή δικαιολογήθηκε αφενός από τον σκοπό του μέτρου, που έγκειται στη θωράκιση της προστασίας της ευρωπαϊκής δημόσιας τάξης και ασφάλειας έναντι των απειλών της Ρωσίας, αφετέρου από την προσπάθεια διάπλασης μιας συνολικής στρατηγικής πίεσης της Ρωσίας για τον άμεσο τερματισμό της βαρβαρότητάς της κατά της Ουκρανίας και την αποσόβηση των εξωτερικών απειλών[54]. Ως εκ τούτου, εκτιμήθηκε ότι η πλάστιγγα των επιτελούμενων σκοπών γέρνει προς την εξωτερική προστασία, με αποτέλεσμα να μπορεί να αντληθεί νομιμοποίηση στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

3. Διάρκεια των επίμαχων μέτρων

Οι ως άνω περιορισμοί τίθενται σε εφαρμογή έως ότου (α) παύσει η επιθετικότητα της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας και (β) η Ρωσία και τα συνδεδεμένα με αυτήν μέσα τερματίσουν τις προπαγανδιστικές ενέργειες κατά της Ένωσης και των κρατών μελών της υπέρ του πολέμου και υπέρ της Ρωσίας[55]. Με άλλα λόγια, η ισχύς του απαγορευτικού μέτρου συναρτάται με δύο σωρευτικές προϋποθέσεις: τη συνέχιση της ρωσικής προπαγάνδας και των εχθροπραξιών κατά της Ουκρανίας. Στην περίπτωση που μία εκ των δύο σταματήσει να πληρούται, δεν θα συντρέχει πλέον λόγος διατήρησης των επίμαχων μέτρων σε ισχύ[56].

VI. Αντίρροπες δυνάμεις κρατών

Αξιοπρόσεκτο είναι ότι η Νορβηγία και η Ελβετία δεν ευθυγραμμίστηκαν με τη στάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, στις 26.04.2022, η κυβέρνηση της Νορβηγίας ανακοίνωσε ότι, κατόπιν συστάσεων της Νορβηγικής Ρυθμιστικής Αρχής Μέσων Ενημέρωσης, δεν θα επιβάλει κυρώσεις κατά των μέσων RT και Sputnik, καθότι (α) η νορβηγική κοινωνία είναι καταλλήλως εφοδιασμένη, ώστε να μπορέσει να αντισταθεί σε απόπειρες χειραγώγησης από τα ρωσικά κρατικά μέσα ενημέρωσης και (β) η ελευθερία έκφρασης απολαύει αυξημένης συνταγματικής προστασίας. Εν προκειμένω, λοιπόν, διαπιστώθηκε ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τον περιορισμό της ελευθερίας έκφρασης, πολλώ δε μάλλον λαμβάνοντας υπόψη ότι τα μέσα ενημέρωσης RT και Sputnik δεν αποτελούν απειλή για τη χώρα[57].

Αντίστοιχη πλεύση ακολούθησε το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο της Ελβετίας, το οποίο αποφάσισε να μην συμβαδίσει με την ΕΕ στην ίδια ρυθμιστική οδό, θεωρώντας ως αποτελεσματικότερα εργαλεία την ανίχνευση και αποδόμηση των μορφών παραπληροφόρησης και προπαγάνδας με τα πραγματικά γεγονότα έναντι της απαγόρευσης δημοσίευσής τους[58].

and-sputnik.

48. V. SZÉP / R. A. WESSEL, Balancing restrictive measures and media freedom: RT France v. Council, Common Market Law Review (60) 2023, σ. 1384.

49. Αιτιολογική σκ. 11 του Κανονισμού 2022/350.

50. B. BAADE, The EU's "Ban", ό.π.

51. Ε. ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ, Άρθρο 29 ΣΕΕ, σε: Β. Σκουρή, Συνθήκη της Λισσαβώνας, 2020, σ. 212.

52. Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο3, 2021, σ. 253-257.

53. G. F. LENDVAI, ό.π., σ. 1241.

54. Αιτιολογικές σκ. 6-8 του Κανονισμού 2022/350.

55. Αιτιολογική σκ. 10 του Κανονισμού 2022/350.

56. Ό.π.

57. A. AAGRE, [NO] Sanctions on RT and Sputnik not to be adopted in Norway, 2022, διαθέσιμο σε: https://merlin.obs.coe.int/article/9488.

58. A. KOLTAY, ό.π., σ. 10. Για τον τρόπο συμμόρφωσης των κρατών

VII. Απόφαση ΓεΔΕΕ από τη σκοπιά άμεσα εμπλεκόμενου μέρους (T-125/22)

Αναπόφευκτα, η προαναφερθείσα απαγόρευση προκάλεσε έντονη έριδα στους νομικούς κόλπους[59], η οποία μεταφέρθηκε ενώπιον του ΓεΔΕΕ. Συγκεκριμένα, στις 08.03.2022, μόλις επτά ημέρες από τη θέσπιση των προρρηθεισών ρυθμίσεων και έξι από τη θέση τους σε ισχύ, η RT France, μία εκ των θυγατρικών της RT, υποκείμενη στους ανωτέρω περιορισμούς, άσκησε προσφυγή κατά της Απόφασης 2022/351 και του Κανονισμού 2022/350, προβάλλοντας, αφενός, την αναρμοδιότητα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να επιβάλει τοιούτα μέτρα, αφετέρου, την καταστρατήγηση θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη, και δη: (1) τα δικαιώματα άμυνας και τη συμφυή με αυτά αρχή της εκατέρωθεν ακρόασης, (2) την ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης, (3) την παραβίαση της επιχειρηματικής ελευθερίας, και (4) την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας[60].

Σημειωτέον ότι η RT France άσκησε και αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, η οποία απορρίφθηκε στις 30.03.2022, με την αιτιολογία ότι δεν συνέτρεχε η προϋπόθεση περί επείγοντος και η στάθμιση των επίμαχων συμφερόντων έκλινε υπέρ της απόρριψης της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων[61].

Βέβαια, παρά την απόρριψη της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, η εκδίκαση της υπόθεσης προχώρησε με ρεκόρ ταχύτητας, δεδομένου ότι η αίτηση κατατέθηκε στις 08.03.2022, η ακροαματική διαδικασία πραγματοποιήθηκε στις 10.06.2022 (με διάρκεια δέκα ωρών)[62] και η απόφαση εξεδόθη στις 27.07.2022. Είναι, μάλιστα, αξιοπρόσεκτο ότι για πρώτη φορά επιτράπηκε η παρέμβαση του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας[63].

Το Δικαστήριο, σε μείζονα σύνθεση, κατέληξε να απορρίπτει την προσφυγή στο σύνολό της, διαγιγνώσκοντας αφενός την εξουσία του Συμβουλίου να υιοθετεί τέτοιας φύσης μέτρα στο πλαίσιο ενός συντονισμένου μηχανισμού απάντησης στη ρωσική επιθετικότητα, αφετέρου τη νομιμότητα του επίμαχου περιορισμού της ελευθερίας έκφρασης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η απόφαση αυτή αποτελεί το εναρκτήριο σημείο της νομολογίας του ΓεΔΕΕ σχετικά με την απαγόρευση που έλαβε το Συμβούλιο ως προς τη διάδοση οπτικοακουστικού περιεχομένου συγκεκριμένων μέσων ενημέρωσης, ενώ έρχεται να προστεθεί στην πλούσια νομολογία που πραγματεύεται τη νομιμότητα των περιοριστικών των θεμελιωδών δικαιωμάτων μέτρων σε βάρος της Ρωσίας[64].

1. Αρμοδιότητα Συμβουλίου

Ειδικότερα, στο ελεγκτικό διυλιστήριο του Δικαστηρίου τέθηκε πρώτα η αρμοδιότητα του Συμβουλίου να επιβάλει την ως άνω απαγόρευση σε μέσα ενημέρωσης λόγω του ανάρμοστου συντακτικού περιεχομένου τους. Η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε ότι πρόκειται για μια αρμοδιότητα που ουσιαστικά υφάρπαξε το Συμβούλιο από τις αποκλειστικά αρμόδιες εθνικές ρυθμιστικές αρχές.

Το δικαιοδοτικό όργανο, βαδίζοντας στη σταθερή νομολογιακή του γραμμή αναφορικά με την εξουσία του Συμβουλίου να εκδίδει αποφάσεις που καθορίζουν τη στάση της Ένωσης επί συγκεκριμένου ζητήματος γεωγραφικής ή θεματικής φύσης (άρθρο 29 ΣΕΕ), προέβη σε διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της «θέσης της Ένωσης», υπάγοντας σε αυτή τη δυνατότητα έκδοσης όχι μόνο πράξεων προγραμματικού χαρακτήρα ή απλών δηλώσεων πρόθεσης, αλλά και αποφάσεων που προβλέπουν μέτρα ικανά να μεταβάλουν άμεσα την έννομη κατάσταση πολιτών[65]. Παράλληλα, επισημάνθηκε η ευρεία διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου ως προς τον καθορισμό του αντικειμένου των περιοριστικών μέτρων που λαμβάνονται στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας[66]. Αυτή η ευχέρεια δύναται να δικαιολογήσει και τη λήψη μέτρων αντίδρασης, όπως τα επίμαχα, σε περιόδους διε-

μελών, βλ. J. C. BLÁZQUEZ, ό.π.

59. Βλ., μεταξύ άλλων, EUROPEAN FEDERATION OF JOURNALISTS, Fighting disinformation with censorship is a mistake, 01.03.2022, διαθέσιμο σε: https://europeanjournalists.org/blog/2022/03/01/fighting-disinformation-with-censorship-is-a-mistake/, I. POPOVIC, The EU Ban of RT and Sputnik: Concerns Regarding Freedom of Expression, 30.03.2022, EJIL: Talk, διαθέσιμο σε: https://www.ejiltalk.org/the-eu-ban-of-rt-and-sputnik-concerns-regarding-freedom-of-expression, L. LONARDO, Russia's 2022 War Against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU Context, Diplomacy and Law, 2022, σ. 51-52.

60. Η παρούσα μελέτη θα επικεντρωθεί στο ζήτημα της αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να υιοθετεί τέτοιες ρυθμίσεις και της καταστρατήγησης της ελευθερίας έκφρασης και πληροφόρησης.

61. ΓεΔΕΕ T-125/22R, *RT France κατά Συμβουλίου*, 30.03.2022, ECLI:EU:T:2022:199.

62. W. BRUNO / C. CHALLET, Russia Today France vs. Council: What's new in the General Court's judgment?, EU Law Live, 15.03.2022, διαθέσιμο σε: eulawlive.com/podcast/russia-todayfrance-vs-council-whats-new-in-the-general-courts-judgment.

63. F. HOFFMEISTER / L. HAVAS, The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy before the Court of Justice of the European Union, Zeitschrift für europarechtliche Studien, 2023, σ. 13-30.

64. V. SZÉP / R. A. WESSEL, ό.π., σ. 1383-1384.

65. Σκ. 51.

66. Σκ. 52.

θνούς κρίσης, αντίστοιχης με την προκληθείσα από την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, η οποία θέτει σημαίνουσα και άμεση απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της Ένωσης.

Επιπρόσθετα, τα κρινόμενα μέτρα μπορούν να θεωρηθούν ως αντίδραση με τα ειρηνικά μέσα της Ένωσης για την επίτευξη των σκοπών του άρθρο 3 παρ. 1 και 5 ΣΕΕ, ως υποκειμένου του διεθνούς δικαίου έναντι επίθεσης, εκδηλωθείσας κατά παράβαση του άρθρου 2 παρ. 4 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Ως εκ τούτων, η επίμαχη απαγόρευση κρίθηκε ότι συνδέεται άμεσα με τους σκοπούς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, διότι εντάσσεται σε μια γενικότερη στρατηγική προστασίας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας στην Ευρώπη και άσκησης της μέγιστης δυνατής πίεσης στη Ρωσία, ώστε η τελευταία να τερματίσει τις ένοπλες επιθέσεις και τις προσπάθειες αποσταθεροποίησης της Ουκρανίας[67].

Θεωρήθηκε δε αδιάφορο για την κατάφαση της αρμοδιότητας του Συμβουλίου το ότι η σχετική εξουσία επιβολής κυρώσεων απονέμεται στην εθνική ρυθμιστική αρχή βάσει του εθνικού δικαίου. Και τούτο διότι οι ενωσιακές αρμοδιότητες δεν μπορούν να αποκλείονται ή να εξαρτώνται από τις ανατιθέμενες σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο αρμοδιότητες[68]. Προς επίρρωση αυτού επισημάνθηκε ότι οι εθνικές διοικητικές αρχές επιτελούν διαφορετικούς σκοπούς κατ' ενάσκηση της σχετικής εξουσίας, αξιοποιώντας διαφορετικές παραδοχές και αρχές, χωρίς, όμως, να μπορούν να διασφαλίσουν την ομοιόμορφη και άμεση παρέμβαση στο σύνολο του εδάφους της Ένωσης, όπως το Συμβούλιο.

Εξίσου αδιάφορο κρίθηκε το ότι το Συμβούλιο επέλεξε να επιβάλει τον εν λόγω περιορισμό δυνάμει του άρθρου 29 ΣΕΕ, ενόσω η Ένωση μπορούσε να παρέμβει στον τομέα των οπτικοακουστικών υπηρεσιών και επί τη βάσει άλλων κατηγοριών αρμοδιοτήτων της ΣΛΕΕ, όπως εκείνων που αφορούν τη ρύθμιση της εσωτερικής αγοράς (άρθρο 4 παρ. 2 ΣΛΕΕ)[69]. Οι αρμοδιότητες της Ένωσης δεν αποκλείονται αμοιβαίως, αλλά τελούν σε σχέση αλληλοσυμπλήρωσης, δοθέντος ότι εκάστη κατηγορία αρμοδιοτήτων έχει το δικό της πεδίο εφαρμογής και στοχεύει στην επίτευξη διαφορετικών σκοπών[70].

Επομένως, έγινε δεκτό ότι με την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης το Συμβούλιο κινήθηκε εντός της σφαίρας αρμοδιοτήτων του στον τομέα της ΚΕΠΠΑ σύμφωνα με το άρθρο 29 ΣΕΕ. Συνακόλουθα, διαπιστώθηκε η αναγκαιότητα της θέσπισης του προσβαλλόμενου Κανονισμού δυνάμει του άρθρου 215 παρ. 2 ΣΛΕΕ, για τη διαφύλαξη της ομοιόμορφης εφαρμογής της ανωτέρω Απόφασης ΚΕΠΠΑ εντός της ΕΕ.

2. Νομιμότητα του περιορισμού της ελευθερίας έκφρασης

Αρχικά, αξίζει να σημειωθεί μια καινοτομία της απόφασης ως προς τη θεμελίωση επαρκούς αιτιολόγησης αναφορικά με τα περιστατικά της επίμαχης υπόθεσης που στοιχειοθετούσαν την προπαγάνδα. Ειδικότερα, εν αντιθέσει με προγενέστερες σχετικές αποφάσεις της Επιτροπής και του Δικαστηρίου, που στερούνταν επαρκούς αιτιολόγησης, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την υπόθεση *Kiselev*[71], στην προκειμένη περίπτωση, το Δικαστήριο επιχείρησε να θεραπεύσει την εν λόγω αιτιολογική ανεπάρκεια, προβαίνοντας σε εκτενή και λεπτομερή ανάλυση συγκεκριμένων δηλώσεων και του τρόπου παρουσίασής τους.

Ακολούθως, ο ενωσιακός δικαστής, διαπιστώνοντας ότι το επίμαχο μέτρο συνιστά παρέμβαση στην άσκηση του δικαιώματος στην ελευθερία έκφρασης κατά την έννοια του άρθρου 11 παρ. 1 του Χάρτη[72], εξέτασε την πλήρωση των προβλεπόμενων τεσσάρων προϋποθέσεων του άρθρου 52 παρ. 1 του Χάρτη, αντίστοιχων του άρθρου 10 παρ. 2 της ΕΣΔΑ, και δη κατά πόσο ο επίδικος περιορισμός (α) προβλέπεται από τον νόμο, (β) σέβεται το ουσιώδες περιεχόμενο της ελευθερίας έκφρασης, (γ) εξυπηρετεί ενωσιακά αναγνωρισμένους σκοπούς γενικού συμφέροντος, και (δ) τηρεί την αρχή της αναλογικότητας[73].

Σε πρώτο στάδιο, διακριβώθηκε ότι πληρούται η προϋπόθεση περί πρόβλεψης από τον νόμο, καθότι τα εν λόγω μέτρα στηρίζονται σε σαφείς και γενικής ισχύος νομικές βάσεις, ήτοι στα άρθρα 29 ΣΕΕ και 215 ΣΛΕΕ. Ήταν δε αναμενόμενη η λήψη τέτοιου είδους ρυθμίσεων ενόψει της εκτεταμένης επικοινωνιακής στήριξης της στρατιωτικής επίθεσης της Ρωσικής Ομοσπονδίας κατά της Ουκρανίας από εκπομπές μέσων ενημέρωσης, εξ ολοκλήρου χρηματοδοτούμενων από τον ρωσικό κρατικό προϋπολογισμό[74].

Ακολούθως, επιβεβαιώθηκε ότι η φύση και το εύρος της επίμαχης προσωρινής απαγόρευσης σέβεται το ουσιώδες περιεχόμενο της ελευθερίας έκφρασης, λαμβάνοντας υπόψη ότι αυτή έχει προσωρινό και αναστρέψιμο χαρακτήρα, δεν εμποδίζει οιαδήποτε δραστηριότητα

67. Σκ. 52-55.

68. Σκ. 57.

69. Σκ. 59-60.

70. Σκ. 61.

71. ΓεΔΕΕ Τ-262/15, *Dmitrii Konstantinovich Kiselev κατά Συμβουλίου*, 15.06.2017, ECLI:EU:T:2017:392.

72. Σκ. 142.

73. Σκ. 145. Σημειωτέον ότι η προσφεύγουσα επικέντρωσε τα επιχειρήματά της στην αναλογικότητα του περιορισμού.

74. Σκ. 150-151.

συμφυή με την ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης, όπως λ.χ. έρευνα και συνεντεύξεις, παρά μόνο τη ραδιοτηλεοπτική μετάδοση, και δεν εκτείνεται εκτός της Ένωσης.

Επιπρόσθετα, εξακριβώθηκε ότι στην επίδικη υπόθεση συντρέχουν σκοποί γενικού συμφέροντος για την επιβολή του κρινόμενου μέτρου, όπως καταδεικνύεται ανωτέρω στο πλαίσιο εξέτασης της αρμοδιότητας του Συμβουλίου.

Τέλος, αναφορικά με την αναλογικότητα του περιορισμού, καταφάθηκε (α) η καταλληλότητα αυτού για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών[75], (β) η αναγκαιότητά του σε αυτό το έκτακτο πλαίσιο κατεπείγοντος χαρακτήρα που διαμόρφωσε η εντατικοποίηση της στρατιωτικής επίθεσης κατά της Ουκρανίας, δεδομένου ότι η φύση ενός τηλεοπτικού σταθμού συνεχούς ενημέρωσης δεν θα επέτρεπε άλλα λιγότερο επαχθή και εξίσου αποτελεσματικά μέτρα[76], και (γ) ο αυστηρά αναλογικός χαρακτήρας του, καθόσον η σημασία των προαναφερθέντων επιδιωκόμενων σκοπών δύναται να κατισχύσει των αρνητικών συνεπειών της εν λόγω ρύθμισης για ορισμένους φορείς[77].

Άλλωστε, συνεκτιμώντας ότι η άσκηση της ελευθερίας έκφρασης συνεπάγεται ιδιαιτέρως σημαντικά καθήκοντα και ευθύνες για τα οπτικοακουστικά μέσα ενημέρωσης ενόψει του αντικτύπου τους, εξήρθη ότι η πληροφόρηση με προπαγανδιστικό περιεχόμενο κατά της Ουκρανίας μετά τη ρωσική εισβολή δεν μπορεί να χαίρει το αυξημένο επίπεδο προστασίας που αναγνωρίζεται στην ελευθερία του Τύπου[78].

Όσον αφορά δε το προβαλλόμενο δικαίωμα του κοινού να λαμβάνει πληροφορίες (παθητική ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης), έγινε δεκτό ότι, ανεξαρτήτως του εννόμου συμφέροντος της προσφεύγουσας να το επικαλεστεί, εφόσον η παρέμβαση στο δικαίωμα μετάδοσης των προγραμμάτων κρίθηκε δικαιολογημένη και αναλογική κατά τα ως άνω, τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο ως προς τον περιορισμό του δικαιώματος του κοινού να λαμβάνει τέτοιου είδους πληροφόρηση[79].

Σημειωτέον ότι η RT France άσκησε αναίρεση[80] κατά της απόφασης αυτής, καθώς και τρεις ακόμη προσφυγές[81], αλλά στη συνέχεια αποφάσισε να παραιτηθεί.

VIII. Απόφαση ΓεΔΕΕ από τη σκοπιά έμμεσα εμπλεκόμενων μερών (Τ-307/22)

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το ότι το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να εξετάσει τις επίμαχες ρυθμίσεις και από διαφορετική οπτική, και δη από εκείνη των έμμεσα εμπλεκομένων παρόχων διαδικτυακών υπηρεσιών, που δεν περιλαμβάνονταν μεν στο σώμα των Αποφάσεων, αλλά επηρεάζονταν από την περί ης ο λόγος απαγόρευση. Ειδικότερα, στην υπόθεση Τ-307/22, τρεις πάροχοι διαδικτυακών υπηρεσιών υπέβαλαν προσφυγή ενώπιον του ΓεΔΕΕ με αιτήματα, αφενός, την ακύρωση της Απόφασης (ΚΕΠΠΑ) 2022/351 και του Κανονισμού (ΕΕ) 2022/350, αφετέρου, τη μερική ακύρωση της Απόφασης (ΚΕΠΠΑ) 2022/884 και του Κανονισμού (ΕΕ) 2022/879[82]. Προέβαλαν δε τρεις λόγους ακύρωσης, και δη (α) την αναρμοδιότητα του Συμβουλίου να εκδώσει τα κρινόμενα μέτρα, (β) την προσβολή του δικαιώματος στην ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης και (γ) την καταστρατήγηση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης[83].

Στις 26.03.2025, εκδόθηκε η σχετική απόφαση του ΓεΔΕΕ, η οποία απέρριψε εν συνόλω την προσφυγή.

1. Αρμοδιότητα Δικαστηρίου

Αφετηριακά, το ΓεΔΕΕ κήρυξε εαυτό αναρμόδιο να αποφανθεί επί της νομιμότητας των προσβαλλομένων Αποφάσεων ΚΕΠΠΑ, ελλείψει του στοιχείου της ατομικής φύσης των πράξεων σε βάρος των προσφευγουσών, δοθέντος ότι οι τελευταίες δεν περιλαμβάνονται ρητώς στο σώμα αυτών. Αντιθέτως, απεφάνθη ότι έχει την αρμοδιότητα να εξετάσει τη νομιμότητα των προσβαλλόμενων Κανονισμών που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή του άρθρου 215 ΣΛΕΕ, αφού αποτελούν πράξεις της Ένωσης βάσει της ΣΛΕΕ, υπαγόμενες σε πλήρη δικαστικό έλεγχο νομιμότητας[84].

75. Σκ. 192-195.

76. Σκ. 197. Γενικά, για την κρίση του Δικαστηρίου περί της αναγκαιότητας των μέτρων βλ. σκ. 196-200.

77. Σκ. 201-215.

78. Σκ. 206.

79. Σκ. 214.

80. ΔΕΕ C-620/22 P, *RT France κατά Συμβουλίου*, 28.07.2023, ECLI:EU:C:2023:615.

81. ΓεΔΕΕ Τ-169/23, *RT France κατά Συμβουλίου*, 26.06.2023, ΓεΔΕΕ Τ-75/23, *RT France κατά Συμβουλίου*, 27.06.2023, ΓεΔΕΕ Τ-605/22, *RT France κατά Συμβουλίου*, 04.07.2023.

82. Με το άρθρο 1, σημείο 10, της Απόφασης (ΚΕΠΠΑ) 2022/884 και το άρθρο 1, σημείο 1, του Κανονισμού 2022/879, απαγορεύτηκε επιπλέον η «*διαφήμιση προϊόντων ή υπηρεσιών σε οποιοδήποτε περιεχόμενο παράγεται ή μεταδίδεται από* τα μέσα ενημέρωσης των οποίων το όνομα περιλαμβάνεται στον επίμαχο κατάλογο, *μεταξύ άλλων μέσω της μετάδοσης ή της διανομής με οποιοδήποτε μέσο αναφέρεται στην παράγραφο 1*».

83. Ο τρίτος λόγος ακύρωσης εκφεύγει του ερευνητικού πεδίου της παρούσας μελέτης.

84. Σκ. 22-34.

2. Αρμοδιότητα Συμβουλίου

Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί ότι, παρότι προβλήθηκαν λόγοι απαραδέκτου, με βασικό άξονα το ότι οι Κανονισμοί δεν αφορούν άμεσα τις προσφεύγουσες, ο ενωσιακός δικαστής επέλεξε να απόσχει από τη σχετική κρίση και να συνεχίσει με την εξέταση του βασίμου της προσφυγής για λόγους οικονομίας της δίκης, διαπιστώνοντας ότι η προσφυγή στερείται ερείσματος[85].

Κατ' ακολουθίαν, το Δικαστήριο έθεσε επί τάπητος την αρμοδιότητα του Συμβουλίου να εκδώσει τους προσβαλλόμενους Κανονισμούς, την οποία επιβεβαίωσε, επαναλαμβάνοντας κατ' ουσία τον δικανικό συλλογισμό που ανέπτυξε στην υπόθεση T-125/22[86].

3. Νομιμότητα του περιορισμού της ελευθερίας έκφρασης

Αναφορικά με τον λόγο ακύρωσης που άπτεται της προσβολής της ελευθερίας έκφρασης και πληροφόρησης, οι προσφεύγουσες υποστήριξαν αφενός την προσβολή του δικαιώματος στην ελευθερία μετάδοσης πληροφοριών ενόψει του εξαιρετικά εκτεταμένου φιλτραρίσματος στο οποίο υποχρεούνται να προβαίνουν για την ανίχνευση του περιεχομένου των υποκείμενων στους περιορισμούς μέσων ενημέρωσης, αφετέρου την παραβίαση του δικαιώματος των χρηστών των υπηρεσιών τους στην ελευθερία λήψης ή μετάδοσης πληροφοριών[87].

Το Δικαστήριο παρατήρησε ότι, ακόμη και αν ήθελε υποτεθεί ότι οι πάροχοι διαδικτυακών υπηρεσιών μπορούν να θεωρηθούν φορείς αυτοτελούς δικαιώματος στην ελευθερία μετάδοσης πληροφοριών -παρά την επίκληση του ουδέτερου ρόλου τους στη μετάδοση περιεχομένου-, τα ανωτέρω επιχειρήματα δεν μπορούν να ευδοκιμήσουν[88], προβαίνοντας σε έλεγχο τήρησης των τεσσάρων προαναφερθεισών προϋποθέσεων για τη διακρίβωση της νομιμότητας των επίμαχων περιορισμών:

Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι η εν λόγω παρέμβαση είναι προβλεπόμενη από τον νόμο, αφού μπορούσε να προβλεφθεί το ενδεχόμενο επιβολής τέτοιας υφής μέτρων σε παρόχους διαδικτυακών υπηρεσιών, χάρη στους οποίους μεταδίδεται περιεχόμενο υπέρ της ρωσικής στρατιωτικής επίθεσης από εκπομπές μέσων ενημέρωσης πλήρως χρηματοδοτούμενων από τη ρωσική ηγεσία[89].

Επιπρόσθετα, διακριβώθηκε ότι δεν προσβάλλεται το βασικό περιεχόμενο της ελευθερίας μετάδοσης πληροφοριών, συναξιολογώντας ότι: (α) οι επίμαχες απαγορεύσεις αφορούν το περιεχόμενο περιορισμένου μόνον αριθμού μέσων ενημέρωσης[90], (β) έχουν εξαρχής προσδιορισμένο χρονικό ορίζοντα[91], ο οποίος δεν ανατρέπεται από το ότι αυτές διατηρήθηκαν σε ισχύ ενόσω οι εν λόγω προϋποθέσεις εξακολουθούσαν να πληρούνται[92], και (γ) ο επικαλούμενος μεγάλος όγκος εργασίας και το υψηλό κόστος του εκτεταμένου φιλτραρίσματος -ακόμη και αν υποτεθεί ότι στηρίζεται σε ορθή ερμηνεία της σχετικής υποχρέωσης-, δεν ασκεί επιρροή στο δικαίωμα μετάδοσης πληροφοριών, αλλά θα μπορούσε, το πολύ, να άπτεται της επιχειρηματικής ελευθερίας[93]. Τέλος, συνεκτιμήθηκε ότι, ιδίως όσον αφορά την απαγόρευση διαφήμισης (άρθρο 1, σημείο 1, του δεύτερου προσβαλλόμενου Κανονισμού), αυτή αποσκοπεί, κατ' ουσίαν, στο να μην επιτρέπεται στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο έδαφος της Ένωσης να αγοράζουν διαφημιστικό χώρο στα κανάλια και στους ιστοτόπους των μέσων ενημέρωσης, των οποίων το όνομα περιλαμβάνεται στον επίμαχο κατάλογο, χωρίς να δημιουργεί υποχρέωση των παρόχων διαδικτυακών υπηρεσιών να εμποδίζουν τους χρήστες τους να μεταδίδουν διαφήμιση σε περιεχόμενο που παράγεται ή μεταδίδεται από τα συγκεκριμένα μέσα ενημέρωσης ή απλώς να έχουν πρόσβαση σε αυτή[94].

Περαιτέρω, διεγνώσθη η επιδίωξη σκοπού γενικού συμφέροντος, αναμασώντας επί της ουσίας τα προλεχθέντα στην απόφαση *RT France*[95].

Ως προς την αναλογικότητα των επίδικων μέτρων[96], καταρχάς επιβεβαιώθηκε η καταλληλότητα αυτών για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών, καθότι το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής θα πρέπει να εκτείνεται σε οποιοδήποτε μέσο μετάδοσης ή διανομής περιεχομένου, συμπεριλαμβανομένων δηλαδή και των παρόχων διαδικτυακών υπηρεσιών, για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας αυτών εντός της ΕΕ. Μάλιστα, δεν αναιρείται ο πρόσφορος χαρακτήρας τους από το ότι είναι δυνατή η πρόσβαση στον ιστότοπο της εφημερίδας Russia Today οπουδήποτε εντός της Ένωσης ή οποιαδήποτε άλλη ενδεχόμενη δυσχέρεια εφαρμογής τους[97]. Ακολούθως, οι περιορισμοί κρίθηκαν εγγενώς αναγκαίοι[98] για την τελέσφορη εκπλήρωση των ανωτέρω σκοπών, λαμβάνοντας, άλλωστε, υπόψη ότι δεν προβλήθηκε κανένα εναλλακτικό, λιγότερο επα-

85. Σκ. 35-38.

86. Σκ. 41-63.

87. Σκ. 89.

88. Σκ. 110.

89. Σκ. 114.

90. Σκ. 116.

91. Σκ. 117.

92. Σκ. 118.

93. Σκ. 119.

94. Σκ. 120.

95. Σκ. 122-123.

96. Σκ. 125-126.

97. Σκ. 130.

98. Σκ. 132.

χθές μέτρο προς τούτο[99]. Τέλος, σχετικά με τη *stricto sensu* αναλογικότητα, διαπιστώθηκε ότι τα μειονεκτήματα που συνεπάγονται οι επίδικες απαγορεύσεις δεν είναι δυσανάλογα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς, καθότι η σημασία των τελευταίων υπερισχύει έναντι των αρνητικών συνεπειών που πλήττουν ορισμένους επιχειρηματίες, ακόμα και αν ουδεμία ευθύνη έφεραν για την κατάσταση που οδήγησε στη λήψη των περιοριστικών μέτρων[100].

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, έγινε δεκτό ότι οι υπό κρίση περιορισμοί της ελευθερίας μετάδοσης πληροφοριών συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον είναι πρόσφοροι, αναγκαίοι και αυστηρώς ανάλογοι προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

Αναφορικά δε με την προβαλλόμενη προσβολή του παθητικού δικαιώματος του κοινού να λαμβάνει πληροφορίες[101], οι προσφεύγουσες δεν διευκρίνισαν σε ποιο βαθμό και, κυρίως, με ποιο έρεισμα θα μπορούσαν να επικαλεστούν το δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης των χρηστών των υπηρεσιών τους, ήτοι ενός δικαιώματος του οποίου δεν είναι δικαιούχοι[102]. Εν πάση περιπτώσει, διευκρινίστηκε ότι, στον βαθμό που η παρέμβαση στο δικαίωμα μετάδοσης περιεχομένου υπέρ της ρωσικής επιθετικότητας κρίθηκε δικαιολογημένη και αναλογική, το ίδιο ισχύει κατά μείζονα λόγο και για τον περιορισμό του δικαιώματος του κοινού να λαμβάνει τέτοιο περιεχόμενο[103].

Τέλος, παρέμεινε ανεπέρειστη η επίκληση της διάταξης του άρθρου 11 παρ. 2 του Χάρτη, που προστατεύει τον σεβασμό της ελευθερίας των μέσων μαζικής ενημέρωσης και της πολυφωνίας τους, δεδομένου ότι οι προσφεύγουσες δεν είναι μέσα ενημέρωσης, αλλά πάροχοι διαδικτυακών υπηρεσιών[104].

IX. Κριτική αποτίμηση των κυρώσεων: νόμιμος περιορισμός ή παράπλευρη απώλεια της ελευθερίας έκφρασης;

Στο πλαίσιο της πρωτοφανούς κρίσης που προξένησε η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, η ΕΕ απάντησε με το εξίσου πρωτοφανές μέτρο της απαγόρευσης της ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης και χορήγησης αδειών στα ελεγχόμενα από τη ρωσική κυβέρνηση μέσα ενημέρωσης εντός της ΕΕ. Θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως η κορύφωση της πρακτικής που ανέπτυξαν τα τελευταία χρόνια η ΕΕ και τα κράτη μέλη της έναντι των μορφών «υβριδικού πολέμου» της Ρωσίας. Και τούτο διότι είναι ιδιαίτερα καινοφανής, αφενός, η υιοθέτηση ενός τέτοιου μέτρου στο μιντιακό τοπίο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, αφετέρου, η εμβέλεια αυτού.

Η εν λόγω αλυσιδωτή κατάσταση συνεχίστηκε με τις πρωτοφανείς αποφάσεις του ΓεΔΕΕ, οι οποίες περιστράφηκαν γύρω από έναν κοινό άξονα: τη νομιμότητα των περιορισμών των διαφορετικών εκφάνσεων της ελευθερίας έκφρασης και πληροφόρησης ενόψει των εξαιρετικών συνθηκών που σμιλεύει ο Ρωσο-ουκρανικός πόλεμος. Η δε αγωνία του ενωσιακού δικαστή να επισφραγίσει τη νομιμότητα αυτών υπήρξε μνημειώδης, όπως καταδεικνύεται από τα ποικίλα εμπόδια παραδεκτού, ιδίως ως προς το έννομο συμφέρον, που δρασκέλισε.

Σε αδρές γραμμές, ο ενωσιακός δικαστής φαίνεται να βαδίζει στις νομολογιακές γραμμές που έχει ήδη χαράξει. Ειδικότερα, στην υπόθεση *Kiselev*[105], η οποία αφορούσε επίσης την επιβολή περιοριστικών μέτρων για την αντιμετώπιση της προπαγάνδας, αλλά σε βάρος φυσικού προσώπου, αναγνωρίστηκε η δυνατότητα υιοθέτησης μέτρων ως μοχλού πίεσης στις ρωσικές αρχές για την παύση των ενεργειών αποσταθεροποίησης της Ουκρανίας[106]. Είναι δε νομολογιακά παραδεδεγμένη[107] η ευχέρεια αναστολής της άδειας ενός τηλεοπτικού καναλιού λόγω υποκίνησης μίσους με βάση την εθνικότητα[108]. Αντιστοίχως, το ΕΔΔΑ έχει κινηθεί σε παρεμφερή μονοπάτια ως προς τη δυνατότητα περιορισμού της προπαγάνδας[109].

99. Σκ. 133.

100. Σκ. 134.

101. Σκ. 136.

102. Σκ. 137-139.

103. Σκ. 140.

104. Μάλιστα, ο εν λόγω ισχυρισμός προβλήθηκε το πρώτον κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

105. ΓεΔΕΕ, *Dmitrii Konstantinovich Kiselev*, ό.π. Βλ. περαιτέρω Y. MIADZVETSKAYA, How to draw a line between journalism and propaganda in the information wars era? Case note on the judgment of the General Court of 15 June 2017 in Case T-262/15 *Dmitrii Konstantinovich Kiselev v Council of the European Union*, College of Europe Case Notes 02/2018.

106. ΓεΔΕΕ, *Kiselev*, ό.π., σκ. 54 επ. Στην επίδικη υπόθεση, το 2014, μετά την κρίση στην Κριμαία, επιβλήθηκε στον Kiselev, εμβληματική προσωπικότητα της ρωσικής κυβερνητικής προπαγάνδας υπέρ της αποσταθεροποίησης της Ουκρανίας και επικεφαλής των καναλιών RS και RT, μια σειρά περιοριστικών μέτρων, με σκοπό την κονιορτοποίηση των ρωσικών ενεργειών που απειλούσαν ή υποδαύλιζαν την εδαφική ακεραιότητα, την κυριαρχία και την ανεξαρτησία της Ουκρανίας. Βλ. και ΓεΔΕΕ T-273/13, *Sarafraz κατά Συμβουλίου*, 04.12.2015, ECLI:EU:T:2015:939, σκ. 177-182 και 184.

107. ΔΕΕ C-622/17, *Baltic Media Alliance Ltd. κατά Lietuvos radijo ir televizijos komisija*, 04.07.2019, ECLI:EU:C:2019:566.

108. R. Ó. FATHAIGH, Court of Justice of the European Union: Pay-To-View Restriction on Foreign TV Channel now permissible, Iris Merlin, 2019, διαθέσιμο σε: https://merlin.obs.coe.int/article/8634.

109. ΕΔΔΑ *Faruk Kaptan κατά Ελβετίας* (Προσφυγή No 55641/00), 12.04.2001, παρ. 2. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η κατάσχεση και καταστροφή από τις ελβετικές

Παρά τη δυνατότητα περιστολής της προπαγάνδας και της παραπληροφόρησης, πολλώ δε μάλλον στην επίμαχη περίπτωση που πρόκειται για πολεμική προπαγάνδα, εγείρονται έντονες αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα των ανωτέρω μέτρων και, συνακόλουθα, την ορθότητα των συναφών δικανικών κρίσεων.

Καταρχάς, αμφισβητήσιμη παραμένει η αρμοδιότητα της ΕΕ να επεμβαίνει με τέτοιο τρόπο στο μιντιακό πεδίο, λαμβάνοντας υπόψη ότι δεν της απονέμεται τοιαύτη εξουσία βάσει του δικαίου των μέσων ενημέρωσης. Ειδικότερα, η Οδηγία για τις Υπηρεσίες Οπτικοακουστικών Μέσων (AVMSD) αναθέτει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα λήψης μέτρων σε βάρος των υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων, προερχόμενων από τρίτες χώρες και μη υπαγόμενων στη δικαιοδοσία αυτών[110]. Στην περίπτωση που τα προγράμματα των εν λόγω υπηρεσιών παρουσιάζουν περιεχόμενο κατ' επανάληψη που υποκινεί σε βία ή μίσος κατά ομάδας προσώπων ή μέλους αυτής, η αρμοδιότητα αναστολής ή ανάκλησης των αδειών οπτικοακουστικών υπηρεσιών ανατίθεται στις εθνικές ρυθμιστικές αρχές μέσων ενημέρωσης των κρατών μελών, υπό την εποπτεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[111]. Τέλος, το άρθρο 11 του Χάρτη, το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, αναθέτει την εξουσία ρύθμισης του καθεστώτος αδειών λειτουργίας στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης της αναστολής ή ανάκλησης αυτών[112]. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, καθίσταται αμφίβολο κατά πόσο αυτό το σύστημα επιμερισμού αρμοδιοτήτων στον εν λόγω τομέα μπορεί να υπερκεραστεί από αυτόν τον -ομολογουμένως έξυπνο και ευρηματικό- νομικό ελιγμό προσφυγής στα άρθρα 29 ΣΕΕ και 215 ΣΛΕΕ, εξ ου και το Δικαστήριο θα μπορούσε να είχε αιτιολογήσει πληρέστερα αυτή την επιλογή.

Επιπλέον, η υπαγωγή της απαγόρευσης της ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης και χορήγησης αδειών σε ορισμένα μέσα ενημέρωσης στο κανονιστικό πεδίο της ΚΕΠΠΑ επεκτείνει τη ρυθμιστική της εμβέλεια . Η δε ένταξη αυτών των μέτρων στην έννοια «της διακοπής ή της μείωσης, εν όλω ή εν μέρει, των οικονομικών και χρηματοοικονομικών σχέσεων με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες» του άρθρου 215 παρ. 1 ΣΛΕΕ, όταν αυτά προφανώς δεν ασκούν τέτοια επιρροή, σηματοδοτεί μια καινοφανή διεύρυνση αυτής. Μολονότι, βέβαια, διαχρονικά υιοθετείται μια διασταλτική ερμηνεία της εν λόγω διάταξης, εκτεινόμενη σε διάφορα είδη μέτρων, όπως ταξιδιωτικές απαγορεύσεις και πάγωμα περιουσιακών στοιχείων, αυτή η περαιτέρω μετατόπιση των ερμηνευτικών ορίων μέχρι και τη ρύθμιση του μιντιακού τοπίου δεν παύει να αφυπνίζει προβληματισμούς[113].

Περαιτέρω, το ΓεΔΕΕ φαίνεται να εφαρμόζει μόνον επιλεκτικά και αποσπασματικά τις πάγιες υπαγορευθείσες κατευθύνσεις του ΕΔΔΑ, αγνοώντας κρίσιμα στοιχεία της συναφούς νομολογίας για την αξιολόγηση της νομιμότητας τέτοιων μέτρων, ακόμα και της ίδιας της απόφασης *NIT SRL*[114], στην οποία στηρίζεται κατά βάση ο δικανικός συλλογισμός του. Ειδικότερα, επικαλείται επανειλημμένως την απόφαση αυτή καθώς και έναν μικρό αριθμό σχετικών υποθέσεων, προκειμένου να υπογραμμίσει τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών στην ελευθερία έκφρασης, τα αυξημένα «καθήκοντα και ευθύνες» των οπτικοακουστικών μέσων και την προεξάρχουσα σημασία της τήρησης της δημοσιογραφικής δεοντολογίας. Πράγματι, αυτή είναι η μία διάσταση της οικείας νομολογίας.

Ωστόσο, παραβλέπεται η άλλη πλευρά της εν λόγω νομολογίας που εστιάζει αφενός στην ακρότητα του προληπτικού μέτρου του καθολικού αποκλεισμού ενός μέσου ενημέρωσης, αφετέρου στην αναγκαιότητα ύπαρξης διαδικαστικών εγγυήσεων για την αναλογικότητα μιας τέτοιας κύρωσης[115]. Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι η επιβολή ενός τέτοιου περιορισμού αποτελεί ακραίο μέτρο, που αγνοεί σκόπιμα τη διάκριση μεταξύ νόμιμων και παράνομων πληροφοριών που δύναται να παρουσιάζει το μέσο ενημέρωσης, καθιστώντας μη προσβάσιμο μεγάλο όγκο περιεχομένου, χωρίς αυτό να έχει χαρακτηριστεί παράνομο[116]. Η δε βαρύτητα της κύρωσης της ανάκλησης άδειας επιτάσσει τη χορήγηση στενότερου περιθωρίου εκτίμησης στο κράτος και τη διενέργεια αυξημένης έντασης δικαστικού ελέγχου[117], πολλώ δε μάλλον όταν ένα τόσο

τελωνειακές αρχές μεγάλης ποσότητας προπαγανδιστικού υλικού του Εργατικού Κόμματος του Κουρδιστάν (PKK) που εξυμνούσε τη βία και προσέλκυε στον ένοπλο αγώνα κατά των τουρκικών αρχών, συνιστούσε δικαιολογημένο περιορισμό της ελευθερίας έκφρασης βάσει του άρθρου 10 παρ. 2 ΕΣΔΑ.

110. Αιτιολογική σκ. 54 της Οδηγίας AVMSD.

111. Άρθρο 6 της Οδηγίας AVMSD.

112. A. KOLTAY, ό.π., σ. 8.

113. L. LONARDO, Censorship in the EU, ό.π., σ. 7.

114. ΕΔΔΑ *NIT SRL κατά της Δημοκρατίας της Μολδαβίας* (Προσφυγή No 28470/12), 05.04.2022. Η υπόθεση αυτή αφορούσε την ανάκληση της άδειας του τηλεοπτικού σταθμού NIT SRL από την Αρχή οπτικοακουστικών μέσων της Μολδαβίας για παραβίαση της νομοθεσίας σχετικά με την προστασία του πλουραλισμού, και συγκεκριμένα του καθήκοντος ουδετερότητας και αμεροληψίας των δελτίων ειδήσεων.

115. ΕΔΔΑ, *NIT SRL*, ό.π., παρ. 196.

116. ΕΔΔΑ *Taganrog LRO κ.α. κατά Ρωσίας* (Προσφυγές Νος 32401/10 κ.α.), 07.06.2022, παρ. 230, ΕΔΔΑ *OOO Flavus κ.α. κατά Ρωσίας* (Προσφυγές Νος 12468/15, 23489/15 και 19074/16), 23.06.2020, παρ. 37. Πρβλ. ΕΔΔΑ *Ahmet Yıldırım κατά Τουρκίας* (Προσφυγή No 3111/10), 18.12.2012, παρ. 63.

117. Βλ. και ΕΔΔΑ *RFE/RL Inc. κ.α. κατά Αζερμπαϊτζάν* (Προσφυγές Νος 56138/18, 48735/19, 51207/19 και 58694/19), 13.06.2024, παρ. 97, ΕΔΔΑ, *NIT SRL*, ό.π., παρ. 196, ΕΔΔΑ *Association Ekin κατά Γαλλίας* (Προσφυγή No 39288/98), 17.07.2001, παρ. 56. Μάλιστα, η συγκεκριμένη υπόθεση αφορούσε εντολή υπουρ-

περιοριστικό της ελευθερίας έκφρασης μέτρο παράγει άμεσα αποτελέσματα[118]. Συνεπώς, τοιούτος περιορισμός κρίνεται επιτακτικό να επιβάλλεται σε εξαιρετικές περιστάσεις και να περιβάλλεται από επαρκείς διαδικαστικές εγγυήσεις, οι οποίες, μάλιστα, θα αξιολογηθούν για την κρίση περί της αναλογικότητας αυτού[119]. Μεταξύ άλλων, συνεκτιμητέες διαδικαστικές εγγυήσεις είναι η προηγούμενη ενημέρωση και ακρόαση των μερών των οποίων τα δικαιώματα και συμφέροντα πρόκειται να θιγούν[120], η εκτίμηση των επιπτώσεων των μέτρων αποκλεισμού πριν από την εφαρμογή τους[121], η δυνατότητα αμφισβήτησης αυτών πριν την έκδοσή τους[122] και η επιβολή τους από ειδικό όργανο που συστάθηκε με νόμο και απολαύει ανεξαρτησίας έναντι πολιτικών πιέσεων και παρεμβάσεων[123,124]. Εντούτοις, το Δικαστήριο ολοσχερώς αδιαφόρησε για τον προληπτικό χαρακτήρα του μέτρου, ουδόλως εξέτασε την ύπαρξη επαρκών διαδικαστικών εγγυήσεων και διόλου προέβη σε αυξημένο δικαστικό έλεγχο.

Σε κάθε περίπτωση, δεν φαίνεται εν προκειμένω να πληρούνται οι διαδικαστικές εγγυήσεις, δοθέντος ότι η κρινόμενη απαγόρευση επιβλήθηκε από το Συμβούλιο, ένα κατεξοχήν πολιτικό όργανο αμφίβολης ανεξαρτησίας, επανδρωμένο από πολιτικούς αξιωματούχους, χωρίς προηγούμενη ακρόαση των μέσων ενημέρωσης στα οποία επιβλήθηκε το μέτρο.

Βάσει των ανωτέρω, καθίσταται αμφίβολο αν τελικά η εν λόγω παρέμβαση συνάδει με τις προρρηθείσες επιταγές του ΕΔΔΑ.

Αναφορικά με τον διενεργούμενο έλεγχο αναλογικότητας του Δικαστηρίου, παρατηρούνται ορισμένα τρωτά σημεία της δικανικής συλλογιστικής πορείας του. Αρχικά, ο ενωσιακός δικαστής διέγνωσε ότι δεν αποδείχθηκε μια *«συνολικά ισορροπημένη μεταχείριση από την RT France των πληροφοριών σχετικά με τον εν εξελίξει πόλεμο»*[125]. Ωστόσο, αυτή η απαίτηση περί ισόρροπης παρουσίασης των πληροφοριών εμφανίζεται προβληματική, καθότι μια τέτοια ισορροπία δεν μπορεί να μετατρέψει την πολεμική προπαγάνδα σε νόμιμο περιεχόμενο. Άλλωστε, ο δημοκρατικός διάλογος δεν επιτάσσει την ίση εκπροσώπηση όλων των θέσεων, αλλά την εξασφάλιση ισότιμης δυνατότητας πρόσβασης στον δημόσιο διάλογο[126].

Επιπλέον, τίθεται υπό αμφισβήτηση ο προσωρινός και υπό όρους χαρακτήρας των μέτρων, που υπερτονίζει το Δικαστήριο, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι τα τελευταία, όχι μόνο εξακολουθούν να ισχύουν επί τέσσερα χρόνια μετά την το πρώτον επιβολή τους, αλλά μάλιστα επεκτείνεται διαρκώς η εφαρμογή τους σε περισσότερα μέσα ενημέρωσης. Φαίνεται, λοιπόν, ότι στην πραγματικότητα, η επίμαχη απαγόρευση είναι μακροχρόνια και άνευ σαφούς ορίζοντα λήξης, παραβλέποντας τον εγγενή ευάλωτο χαρακτήρα της είδησης, της οποίας η καθυστέρηση δημοσίευσης, έστω και για μικρό χρονικό διάστημα, μπορεί κάλλιστα να απομειώσει όλη την αξία και το ενδιαφέρον της[127].

γού της κυβέρνησης για την απαγόρευση δημοσιεύματος «ξένης προέλευσης», θεωρώντας το ως απειλή για τη «δημόσια τάξη», καθώς υποστήριξε ότι «η βία του ισπανικού κράτους δικαιολογούσε την "αναλογική αντεπίθεση" της τρομοκρατικής οργάνωσης ΕΤΑ».

118. ΕΔΔΑ *Cumhuriyet Vakfı κ.α. κατά Τουρκίας* (Προσφυγή No 28255/07), 08.10.2013, παρ. 72-74.

119. ΕΔΔΑ *Karácsony κ.α. κατά Ουγγαρίας* (Προσφυγές Νος 42461/13 και 44357/13), 17.05.2016, παρ. 133, ΕΔΔΑ *Steel and Morris κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Προσφυγή No 68416/01), 15.02.2005, παρ. 95, ΕΔΔΑ *Κυπριανού κατά Κύπρου* (Προσφυγή No 73797/01), 15.12.2005, παρ. 171 και 181, ΕΔΔΑ *Kudeshkina κατά Ρωσίας* (Προσφυγή No 29492/05), 26.02.2009, παρ. 83, ΕΔΔΑ *Lombardi Vallauri κατά Ιταλίας* (Προσφυγή No 39128/05), 20.10.2009, παρ. 46, ΕΔΔΑ *Sanoma Uitgevers B.V. κατά Ολλανδίας* (Προσφυγή No 38224/03), 14.09.2010, παρ. 100, ΕΔΔΑ *Morice κατά Γαλλίας* (Προσφυγή No 29369/10), 23.04.2015, παρ. 155.

120. ΕΔΔΑ, *ΟΟΟ Flavus κ.α.*, ό.π., παρ. 39-43.

121. Ό.π.

122. ΕΔΔΑ, *Cumhuriyet Vakfı κ.α.*, ό.π., παρ. 62-74.

123. ΕΔΔΑ, *NIT SRL*, ό.π., παρ. 196.

124. Περιπτωσιολογικά μνημονεύεται ότι, ως προς τις διαδικαστικές εγγυήσεις, στην υπόθεση *NIT SRL*, αξιολογήθηκε ότι το Οπτικοακουστικό Συντονιστικό Συμβούλιο -ειδικός φορέας που συστάθηκε με νόμο- παρακολούθησε τα δελτία ειδήσεων της NIT SRL κατά τη διάρκεια δημόσιας συνεδρίασης, ενώ το NIT SRL ήταν υποχρεωμένο να παραστεί σε αυτή τη συνεδρίαση, με δυνατότητα μάλιστα αναβολής, και ενήμερο τόσο για την έκθεση παρακολούθησης όσο και για τα πορίσματά της. Παράλληλα, είχε τη δυνατότητα να προσβάλει την απόφαση της αρμόδιας ρυθμιστικής αρχής καθώς και να ζητήσει την αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης απόφασης έως την έκδοση απόφασης επί της ουσίας της υπόθεσης με δυνατότητα επανυποβολής σχετικού ανασταλτικού αιτήματος σε περίπτωση απόρριψης του πρώτου και μεταβολής ουσιωδών περιστάσεων (ΕΔΔΑ, *NIT SRL*, ό.π., παρ. 225-227). Στην υπόθεση *Association Ekin* έγινε δεκτό ότι ο επίμαχος περιορισμός παραβίαζε το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, λόγω των «ανεπαρκών» διαδικαστικών εγγυήσεων, μεταξύ των οποίων παρεχόταν η δυνατότητα μόνο εκ των υστέρων δικαστικής εξέτασης αυτού, η οποία μάλιστα μπορούσε να διεξαχθεί μόνο κατόπιν αίτησης του εκδότη στα δικαστήρια, χωρίς ο τελευταίος να είχε δικαίωμα να υποβάλει προφορικές ή γραπτές παρατηρήσεις «πριν από την έκδοση της διαταγής» που επέβαλε την απαγόρευση (ΕΔΔΑ, *Association Ekin*, ό.π., παρ. 58-65). Ομοίως, στην υπόθεση *Cumhuriyet Vakfı*, οι εγγυήσεις κρίθηκαν ανεπαρκείς λαμβανομένων υπόψη (α) του εξαιρετικά ευρέος πεδίου εφαρμογής του μέτρου, (β) της υπερβολικής διάρκειάς του, (γ) της παράλειψης του εθνικού δικαστηρίου να το αιτιολογήσει, και (δ) της αδυναμίας των αιτούντων να το αμφισβητήσουν πριν από την έκδοσή του (ΕΔΔΑ, *Cumhuriyet Vakfı κ.α.*, ό.π., παρ. 62-74).

125. ΓεΔΕΕ, *RT France*, ό.π., σκ. 189.

126. L. LONARDO, Censorship in the EU, ό.π., σ. 12-13.

127. ΕΔΔΑ *Cumpănă και Mazăre κατά Ρουμανίας* (Προσφυγή No

Η δε προσέγγιση του Δικαστηρίου ότι ο πυρήνας της ελευθερίας έκφρασης δεν θίγεται, επειδή, μεταξύ άλλων, οι δημοσιογράφοι μπορούν να συνεχίσουν την έρευνα και τη δραστηριότητά τους, καθώς και τις δραστηριότητες ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης εκτός ΕΕ, παραγνωρίζει σκοπίμως τον ουσιώδη χαρακτήρα των τελευταίων για τη λειτουργία των οπτικοακουστικών μέσων εν γένει.

Σε κάθε περίπτωση, θα μπορούσαν να επιβληθούν ηπιότερα και εξίσου αποτελεσματικά μέτρα, όπως π.χ. η τοποθέτηση ενός banner στο περιεχόμενο αυτών των μέσων ενημέρωσης που να ενημερώνει ότι τα τελευταία τελούν υπό τον άμεσο ή έμμεσο έλεγχο της ρωσικής κυβέρνησης ή το φιλτράρισμα του περιεχομένου τέτοιων μέσων ενημέρωσης, έναντι της πλήρους απαγόρευσης της ραδιοτηλεοπτικής μετάδοσης και χορήγησης αδειών[128]. Με τον τρόπο αυτό, δεν θα ενέδρευε ο κίνδυνος της συρρίκνωσης του πυρήνα της ελευθερίας έκφρασης και της απροσπέλαστης κόκκινης γραμμής της λογοκρισίας.

Περιττό να λεχθεί ότι στο ανεξάντλητο οικοσύστημα πληροφοριών της σύγχρονης εποχής, ένας τέτοιος περιορισμός δεν φαίνεται να μπορεί πράγματι να περιορίσει την πρόσβαση στο δημόσιο βήμα των ελεγχόμενων από τη ρωσική κυβέρνηση μέσων ενημέρωσης για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών, λαμβάνοντας υπόψη ότι, ήδη από την απαρχή της επιβολής αυτού, εκδηλώθηκε μια «μετανάστευση» των μέσων ενημέρωσης σε εναλλακτικές πλατφόρμες, π.χ. το RT και το Sputnik ανακοίνωσαν τη δημιουργία προφίλ σε εναλλακτικές πλατφόρμες, π.χ. Gab, Odysee, Rumble, Telegram και VKontakte[129]. Άλλωστε, πολυάριθμα έτερα ρωσικά κρατικά μέσα (παρα) πληροφόρησης, εκτός του καταλόγου της απόφασης, συνεχίζουν απερίσπαστα το έργο τους, αναπαράγοντας συστηματικά τη ρωσική προπαγάνδα[130].

Συμπερασματικά, οι ανωτέρω αποφάσεις προκαλούν σοβαρούς προβληματισμούς ως προς τη νομιμότητα της οχύρωσης της ΕΕ έναντι της παραπληροφόρησης και της προπαγάνδας στο πλαίσιο του Ρωσο-ουκρανικού πολέμου, στον βωμό της οποίας φαίνεται να τοποθετείται η ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης, με πρόδηλο τον κίνδυνο της θυσίας της.

Αντί επιλόγου

Αναμφίλεκτα, συνιστά αδήριτη ανάγκη η θέση φραγμών στις εκστρατείες παραπληροφόρησης και προπαγάνδας που διεξάγει συστηματικά η Ρωσία, πολλώ δε μάλλον στο τρέχον συγκείμενο, μετά τη μετεξέλιξη αυτών σε εκστρατείες φιλοκρεμλινικής πολεμικής προπαγάνδας ενόψει της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία. Υπό τις ανωτέρω συνθήκες, η ΕΕ αντέδρασε σφόδρα, απαγορεύοντας τη ραδιοτηλεοπτική μετάδοση και τη χορήγηση αδειών στα μέσα ενημέρωσης που τελούν υπό τον άμεσο ή έμμεσο έλεγχο της ρωσικής κυβέρνησης.

Ωστόσο, εγείρονται ισχυρές επιφυλάξεις ως προς την αρμοδιότητα της ΕΕ να επέμβει στη διαμόρφωση του μιντιακού τοπίου με έναν τόσο σοβαρό περιορισμό της ελευθερίας έκφρασης και πληροφόρησης, χωρίς, μάλιστα, η ίδια να εμπλέκεται άμεσα στον ρωσο-ουκρανικό πόλεμο. Μια τέτοια απαγόρευση επί της ουσίας επιδιώκει να περιστείλει αδιαπραγμάτευτα τη μερική πρόσβαση της ρωσικής πλευράς στο δημόσιο βήμα. Μολαταύτα, σε μια πλουραλιστική κοινωνία, επιτάσσεται να ακούγονται όλες οι φωνές, ακόμα και οι μεροληπτικές, και να καλλιεργείται πρόσφορο έδαφος για τον ελεύθερο δημόσιο λόγο, ο οποίος μπορεί να αποκαλύψει τα ψεύδη και τις στρεβλώσεις της αλήθειας.

Οπωσδήποτε, είναι καταρχήν θεμιτοί και -θα μπορούσε να λεχθεί- απαραίτητοι οι περιορισμοί μορφών έκφρασης που μολύνουν το πληροφοριακό οικοσύστημα, όπως η παραπληροφόρηση, η προπαγάνδα και η προπαγάνδα υπέρ του πολέμου. Πλην, όμως, επιβάλλεται να τηρούνται απαρέγκλιτα οι αυστηρές προϋποθέσεις επιβολής τέτοιας υφής περιορισμών, το δε κέντρο βάρους της ρύθμισης πρέπει να παραμένει στην παρανομία του περιεχομένου, και όχι στο πρόσωπο του πομπού. Διαφορετικά, η μετατόπιση του κανονιστικού βάρους στον πομπό, μέσω της αποξήλωσης μέσων ενημέρωσης από την πληροφοριακή υποδομή, και μάλιστα, υπό την αμφίβολη πλήρωση των ανωτέρω προϋποθέσεων, ενέχει τον καταφανή κίνδυνο της διάβρωσης του ακρογωνιαίου λίθου των δημοκρατικών οικοδομημάτων, της ελευθερίας έκφρασης και πληροφόρησης.

33348/96), παρ. 118, ΕΔΔΑ, *Association Ekin*, ό.π., παρ. 56, ΕΔΔΑ, *Ahmet Yıldırım*, ό.π., παρ. 47, ΕΔΔΑ *Kablis κατά Ρωσίας* (Προσφυγή Νος 48310/16 και 59663/17), 30.04.2019, παρ. 90-91.

128. B. BAADE, The EU's "Ban", ό.π.

129. Βλ. την έρευνα των A. MEKACHER / M. FALKENBERG / A. BARONCHELLI, The systemic impact of deplatforming on social media1, 2023, C. SANTOS OKHOLM / A. EBRAHIMI FARD / M. TEN THIJ, ό.π., σ. 5.

130. C. SANTOS OKHOLM / A. EBRAHIMI FARD / M. TEN THIJ, ό.π., σ. 3.

Έκτη Συνεδρία

Η επιρροή του δικαίου της Ε.Ε.
στο αστικό, αστικό δικονομικό και εργατικό δίκαιο

Αναζητώντας την Κοινωνική Ευρώπη: Προβληματισμοί με αφορμή την Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς και την πρόσφατη απόφαση-ορόσημο του ΔΕΕ

*Νικόλαος Α. Παπαδόπουλος**

Η παρούσα μελέτη επιχειρεί να διερευνήσει την εξέλιξη της Κοινωνικής Ευρώπης, με αφορμή την Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς και την πρόσφατη απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, εστιάζοντας στα όρια και τις δυνατότητες της ενωσιακής αρμοδιότητας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Η ανάλυση αναδεικνύει τη σημασία της νομικής βάσης, της πολιτικής βούλησης και της ρυθμιστικής ευελιξίας για την αποτελεσματική εφαρμογή κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως αυτά θεσπίζονται στον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Η Οδηγία, σε συνδυασμό με την απόφαση-ορόσημο του Δικαστηρίου, επανατοποθετούν την κοινωνική διάσταση ως βασικό πυλώνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, θέτοντας τα θεμέλια για μια Κοινωνική Ευρώπη όπου η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική δικαιοσύνη θεωρούνται αλληλοσυμπληρωματικοί και αλληλένδετοι στόχοι.

Εισαγωγή

Οι κατώτατοι μισθοί υπάγονται σε ένα πολυεπίπεδο ρυθμιστικό πλαίσιο και συνιστούν θεμελιώδες στοιχείο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου[1]. Υπό το φως της Αρχής 6 του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων, η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)[2], η οποία υιοθετήθηκε στις 19 Οκτωβρίου 2022, θεσπίζει ένα διαδικαστικό πλαίσιο με σκοπό τη βελτίωση της επάρκειας των κατώτατων μισθών και την ενίσχυση της πρόσβασης των εργαζομένων στην προστασία που ο κατώτατος μισθός παρέχει. Παράλληλα, αποσκοπεί στην ενδυνάμωση της κάλυψης από συλλογικές διαπραγματεύσεις, έναν στόχο που καθίσταται ιδιαιτέρως κρίσιμος ενόψει της αποδυνάμωσης των σχετικών μηχανισμών σε αρκετά κράτη μέλη τα τελευταία χρόνια. Η Οδηγία στοχεύει συνεπώς στη διασφάλιση αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου για τους εργαζομένους και τις οικογένειές τους, στη μείωση της εργασιακής φτώχειας και των μισθολογικών ανισοτήτων, και στην προώθηση ανοδικής κοινωνικής σύγκλισης.

Η θέσπισή της συνιστά σημαντικό ορόσημο για την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ευρώπη, σηματοδοτώντας τον επανασχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής της Ένωσης γύρω από τον κεντρικό άξονα της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς[3]. Ταυτόχρονα, η θέσπιση της Οδηγίας σηματοδοτεί την προσπάθεια υπέρβασης των πολιτικών λιτότητας της τελευταίας δεκαπενταετίας, οι οποίες αντιμετώπιζαν τους μισθούς πρωτίστως ως εργαλείο ευελιξίας της αγοράς εργασίας και εσωτερικής υποτίμησης[4], με συνέπεια τη συρρίκνωση του πεδίου προστασίας των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων.

Ωστόσο, κατά τη διαβούλευση και εν τέλει την υιοθέτηση της Οδηγίας –μιας νομοθετικής πράξης με σαφές κοινωνικό πρόσημο– ανέκυψαν σημαντικές δυσκολίες, αλλά και σοβαρά θεσμικά ζητήματα που θέτουν υπό αμφισβήτηση την προσπάθεια του νομοθέτη να συμβάλλει στην οικοδόμηση μιας πιο κοινωνικής Ευρώπης. Τον Ιανουάριο του 2023, η Δανία, με τη στήριξη της Σουηδίας, άσκησε προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 263 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ) ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), αμφισβητώντας τη νομική βάση της Οδηγίας και θέτοντας επί τάπητος τα όρια της ενωσιακής παρέμβασης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής[5]. Η συζήτηση εντάθηκε περαιτέρω

* *Δ.Ν. Πανεπιστημίου του Μάαστριχτ· Λέκτορας Ευρωπαϊκής Σχολής Δικαίου και Διακυβέρνησης, EPLO· Εμπειρογνώμων Συμβουλίου της Ευρώπης*

1. Βλ. σχετικά Ν. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟ, Ο κατώτατος μισθός στο διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο, ΕΕργΔ, 2024, σ. 39 επ.

2. Οδηγία 2022/2041 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Οκτωβρίου 2022 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην Ευρωπαϊκή Ένωση, PE/28/2022/REV/1, ΕΕ L 275 της 25ης Οκτωβρίου 2022, σ. 33-47.

3. J. COVA, The EU directive on fair and adequate minimum wages: Low-pay work, collective bargaining and the prospects for income growth, Policy Brief, Jacques Delors Centre-Hertie School, 2022.

4. Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην Ε.Ε. και η επίδρασή της στο ελληνικό δίκαιο, ΕΕργΔ, 2024, σ. 1 επ.

5. Προσφυγή της 18ης Ιανουαρίου 2023 – *Βασίλειο της Δανίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Υπόθεση C-19/23. Αίτημα της Δανίας και της Σουηδίας ήταν η ακύρωση της Οδηγίας 2022/2041 στο σύνολό της και, επικουρικώς, η ακύρωση του άρθρου 4 παρ. 1 στοιχ. δ΄ και/ή του άρθρου 4 παρ. 2 αυτής, λόγω παράβασης του άρθρου 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ και κατάχρησης των εξουσιών που απονέμουν οι Συνθήκες στον ενωσιακό νομοθέτη, καθώς και αδυναμίας έκδοσης της Οδηγίας βάσει του άρθρου 153 παρ. 1 στοιχ. β΄ της ΣΛΕΕ, επειδή αυτή επι-

τον Ιανουάριο του 2025, όταν ο Γεν. Εισαγγελέας Νικόλας Αιμιλίου πρότεινε την αποδοχή της προσφυγής[6], υποστηρίζοντας ότι ο ενωσιακός νομοθέτης ενήργησε «*ultra vires*» κατά παράβαση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας του άρθρου 5 παρ. 2 της Συνθήκης για την ΕΕ (ΣΕΕ)[7].

Αν το Δικαστήριο υιοθετούσε τη γνωμοδότηση του Γεν. Εισαγγελέα, θα περιοριζόταν δραστικά η δυνατότητα της ΕΕ να ενεργεί στον κοινωνικό τομέα, με σοβαρές συνέπειες για τη νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το διακύβευμα υπερέβαινε τη συγκεκριμένη Οδηγία, αγγίζοντας τον ίδιο τον πυρήνα της «Κοινωνικής Ευρώπης», η οποία κινδύνευε να υποβαθμιστεί σε κενή υπόσχεση. Σε μια συγκυρία εντεινόμενου ακροδεξιού λαϊκισμού και αυξανόμενης κοινωνικοοικονομικής αβεβαιότητας, η κοινωνική διάσταση της Ένωσης αναδεικνύεται καθοριστικής σημασίας για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης των πολιτών και την υπεράσπιση της δημοκρατίας.

Μέχρι πρόσφατα, η Οδηγία 2022/2041 βρισκόταν συνεπώς σε μια «γκρίζα ζώνη». Η ιστορική απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* που δημοσιεύθηκε τον Νοέμβριο του 2025 έθεσε τέλος σε αυτήν την αβεβαιότητα, επιβεβαιώνοντας την οριοθέτηση μεταξύ κοινωνικής φιλοδοξίας και θεσμικού ρεαλισμού της Ένωσης και ανατρέποντας κρίσιμες πτυχές της συλλογιστικής του Γεν. Εισαγγελέα[8]. Παρά την ακύρωση ενός περιορισμένου μόνο τμήματος της Οδηγίας, το ουσιώδες περιεχόμενό της –η προώθηση επαρκών κατώτατων μισθών μέσω διαφανούς διαδικασίας και η ενίσχυση των συλλογικών διαπραγματεύσεων– παραμένει ανέπαφο και απολύτως συμβατό με τις Συνθήκες. Η απόφαση αποσαφηνίζει τα όρια της ενωσιακής αρμοδιότητας στον τομέα των αμοιβών και εδραιώνει το νομικό υπόβαθρο της Κοινωνικής Ευρώπης σε πιο στέρεη βάση.

Υπ' αυτό το πρίσμα, η παρούσα μελέτη επιχειρεί, με αφορμή την εξέλιξη της ενωσιακής πολιτικής στον τομέα του κατώτατου μισθού, να διατυπώσει ευρύτερους προβληματισμούς σχετικά με τα όρια, τα εμπόδια και τις προοπτικές της προώθησης των κοινωνικών δικαιωμάτων από τον ενωσιακό νομοθέτη και της περαιτέρω κοινωνικής ενοποίησης. Η Ενότητα Ι χαρτογραφεί την ιστορική πορεία και τη σταδιακή διαμόρφωση της Κοινωνικής Ευρώπης, αναδεικνύοντας τη διαχρονική ένταση μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης. Η Ενότητα ΙΙ εξετάζει τη συμβολή του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων στη μετατόπιση του ευρωπαϊκού πολιτικού λόγου προς μια περισσότερο κοινωνικά προσανατολισμένη προσέγγιση. Στην Ενότητα ΙΙΙ αναλύεται η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για τον κατώτατο μισθό και οι παράγοντες που οδήγησαν στη νομοθετική τομή της Οδηγίας 2022/2041. Η Ενότητα ΙV εξετάζει το περιεχόμενο και τη σημασία της Οδηγίας, ενώ η Ενότητα V εστιάζει στα νομικά ζητήματα που εγείρονται αναφορικά με την ενωσιακή αρμοδιότητα και την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων υπό το φως της πρόσφατης απόφασης-ορόσημου του ΔΕΕ. Τέλος, παρουσιάζονται τα βασικά πορίσματα της μελέτης και οι προοπτικές για την περαιτέρω εμβάθυνση της Κοινωνικής Ευρώπης.

Ι. Η εξέλιξη της Κοινωνικής Ευρώπης

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτέλεσε από τα πρώτα της στάδια ένα εγχείρημα με εγγενώς κοινωνικές και πολιτικές διαστάσεις, παρότι τα ιδρυτικά κείμενα –ιδίως η Συνθήκη των Παρισίων (1951) και η Συνθήκη της Ρώμης (1957)– δεν προέβλεπαν τη δημιουργία αυτόνομου και συγκεντρωτικού μηχανισμού κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο Κοινότητας. Αντιθέτως, στόχευαν κυρίως στην προστασία της δυνατότητας των κρατών μελών να παρεμβαίνουν στις εθνικές τους οικονομίες για τη διασφάλιση αξιοπρεπών όρων διαβίωσης. Ωστόσο, όσο προχωρούσε η οικονομική ολοκλήρωση τόσο εντονότερα διατυπώνονταν ανησυχίες για τη διεύρυνση του χάσματος μεταξύ της οικονομικής και της κοινωνικής διάστασης της Κοινότητας[9].

Ήδη από τη Σύνοδο Κορυφής της Χάγης (1969) αναγνωρίστηκε η ανάγκη συγκρότησης μιας «Κοινωνικής Ευρώπης», η οποία απέκτησε θεσμική υπόσταση με το Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης του 1974. Τα νομοθετικά επιτεύγματα της περιόδου υπήρξαν περιορισμένα, επικεντρωμένα κυρίως σε Οδηγίες για την ισότητα των

διώκει πλείονες διαφορετικούς σκοπούς. Προς στήριξη του επικουρικού της αιτήματος, η Δανία ισχυρίστηκε ότι το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχ. δ΄ και παρ. 2 της Οδηγίας θεσπίστηκε κατά παραβίαση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας και κατά παράβαση του άρθρου 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ.

6. Γεν. Εισαγγελέας του Δικαστηρίου της ΕΕ Ν. Αιμιλίου στις από 14.01.2025 Προτάσεις του επί της προσφυγής της Δανίας για ακύρωση της Οδηγίας (υπόθεση C-19/23, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*).

7. Βλ. τη σχετική κριτική στη βιβλιογραφία: Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΎΡΟΥ, Ο ν. 5163/2024 για τη μεταφορά της Οδηγίας 2022/2041 στο ελληνικό δίκαιο και η Γνωμοδότηση του Γενικού Εισαγγελέα του Δ.Ε.Ε. υπέρ της ακύρωσής της, ΕΕργΔ, 2025, σ. 347 επ., C. KILPATRICK / M. STEIERT, A little learning is a dangerous thing: AG Emiliou on the Adequate Minimum Wages Directive (C-19/23, Opinion of 14 January 2025), EUI Working Paper, 2025/02, E. MENEGATTI, Why the Directive on Adequate Minimum Wages does fit within EU competence: A response to the Advocate General's opinion, ETUI, 2025, D. SCHIEK, Rights or Governance? Can AG Emiliou's proposal to nullify the minimum wage directive stand?, Rights to Unite, Blog, 2025.

8. ΔΕΕ C-19/23, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, 11.11.2025, ECLI:EU:C:2025:865.

9. Βλ. O. GILMORE, The EU Minimum Wage Directive and the Battle for Social Europe: Why Denmark's case at the ECJ matters for the future of Ireland and the EU, TASC, 2025, σ. 11 επ.

φύλων και την προστασία των εργαζομένων σε περιπτώσεις ομαδικών απολύσεων, αφερεγγυότητας του εργοδότη και μεταβίβασης επιχειρήσεων[10]. Η δεκαετία αυτή χαρακτηρίστηκε περισσότερο από μια πολιτική διακήρυξη προθέσεων παρά από ουσιαστική εμβάθυνση της κοινωνικής ενοποίησης.

Η δεκαετία του 1980 αποτέλεσε καμπή, καθώς η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) εισήγαγε ρητά την «κοινωνική διάσταση» της ενιαίας αγοράς. Ο τότε Πρόεδρος της Επιτροπής Ζακ Ντελόρ προώθησε τον Κοινοτικό Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (1989), θέτοντας τις βάσεις για τη συστηματικότερη ενσωμάτωση της κοινωνικής συνοχής στο ευρωπαϊκό εγχείρημα. Η προσέγγιση αυτή ενίσχυσε θεσμικά την ανάγκη εξισορρόπησης της οικονομικής με την κοινωνική ολοκλήρωση[11].

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), μολονότι επιβεβαίωσε την κοινωνική αποστολή της Ένωσης, περιέλαβε το Κοινωνικό Πρωτόκολλο μόνο ως παράρτημα, λόγω της αντίθεσης του Ηνωμένου Βασιλείου. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) προέβη στην επίσημη ενσωμάτωσή του, ενώ ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (2000) απέκτησε δεσμευτική ισχύ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009). Η τελευταία καινοτόμησε, εντάσσοντας ρητά στους σκοπούς της Ένωσης την κοινωνική προστασία[12], ενισχυμένη από τις διατάξεις των άρθρων 151, 153[13] και 9 της ΣΛΕΕ[14].

Παρά τα βήματα αυτά, η υλοποίηση των κοινωνικών φιλοδοξιών της ΕΕ παρέμενε μετέωρη. Η νομοθετική δραστηριότητα στον κοινωνικό τομέα υπήρξε μάλλον ισχνή, με την Οδηγία για τον χρόνο εργασίας να αποτελεί μία από τις ελάχιστες ουσιαστικές παρεμβάσεις[15]. Αντιθέτως, η νομολογιακή τροχιά του ΔΕΕ σε υποθέσεις όπως η *Laval* και η *Viking*, αλλά και υποθέσεις που αφορούσαν τη νομιμότητα των μέτρων λιτότητας που εφαρμόστηκαν κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής κρίσης χρέους, κατέδειξε μια ερμηνευτική προσέγγιση που τείνει να συμπιέσει την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων προς όφελος των οικονομικών ελευθεριών της ενιαίας αγοράς[16]. Υπό το φως αυτής της παράδοσης, δεν ήταν αβάσιμες οι ανησυχίες ότι η πολυαναμενόμενη απόφαση στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* σχετικά με τους επαρκείς κατώτατους μισθούς θα μπορούσε, *mutatis mutandis*, να αναπαραγάγει αντίστοιχες συνέπειες σε περίπτωση ακύρωσης της Οδηγίας 2022/2041 στο σύνολό της[17].

Στο μεταξύ, τα μέσα ήπιου δικαίου –και ιδίως η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού– ενισχύθηκαν ως εργαλεία σύγκλισης των εθνικών πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής ένταξης. Ωστόσο, η μη δεσμευτική φύση τους και ο περιορισμένος βαθμός φιλοδοξίας τους υπονόμευσαν τη δυνατότητά τους να επηρεάσουν αποτελεσματικά τα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας, τα οποία παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό εκτεθειμένα σε εξωτερικές οικονομικές πιέσεις.

Η οικονομική κρίση του 2008 αποτέλεσε κρίσιμο οριακό σημείο. Οι πολιτικές λιτότητας και οι όροι των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής ενίσχυσαν την απορρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και περιόρισαν δραστικά τους θεσμοθετημένους μηχανισμούς συλλογικής διαπραγμάτευσης και καθορισμού των μισθών, ιδιαίτερα στα κράτη μέλη της περιφέρειας, υποβαθμίζοντας περαιτέρω τους στόχους κοινωνικής προστασίας[18].

Παρά τις σοβαρές αυτές οπισθοδρομήσεις, τα τελευταία χρόνια διαφαίνεται μια σταδιακή ανανέωση της κοινωνικής φιλοδοξίας της Ένωσης, με τάσεις επανενεργοποίησης της κοινωνικής πολιτικής και ενίσχυσης της νομοθετικής παρέμβασης. Η εξέλιξη της Κοινωνικής Ευρώπης αναδεικνύει, συνεπώς, τη διαρκή ένταση ανάμεσα στην οικονομική λογική της αγοράς και την ανάγκη οικοδόμησης ενός ισχυρού πλαισίου κοινωνικής προστασίας. Η απόσταση που εξακολουθεί να χωρίζει τις πολιτικές δεσμεύσεις από την ουσιαστική εφαρμογή τους καθιστά την Οδηγία για επαρκείς κατώτατους μισθούς ένα κρίσιμο σταυροδρόμι για τη μελλοντική πορεία της κοινωνικής ολοκλήρωσης στην Ευρώπη.

10. Οδηγίες 75/117/ΕΟΚ, 76/207/ΕΟΚ, 75/129/ΕΟΚ, 77/187/ΕΟΚ και 80/987/ΕΟΚ.

11. Βλ. D. DINAN, Ever Closer Union: An Introduction to European Integration, Bloomsbury Publishing, 4η έκδ., 2020.

12. Άρθρο 3 παρ. 3 της ΣΕΕ – «κοινωνική οικονομία της αγοράς».

13. «Στόχοι και αρμοδιότητες στον κοινωνικό τομέα».

14. «Οριζόντια κοινωνική ρήτρα». Βλ. L. RATTI, The Directive on Adequate Minimum Wages and the Revival of a European Social Union, σε: L. Ratti / E. Brameshuber / V. Pietrogiovanni (eds), The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories, Hart Publishing, 2024, σ. 107 επ.

15. Οδηγία 93/104/ΕΚ. Βλ. επίσης, μεταξύ άλλων, και Οδηγία 91/383/ΕΟΚ για τη συμπλήρωση των μέτρων που αποσκοπούν στο να προαγάγουν τη βελτίωση της ασφάλειας και της υγείας κατά την εργασία των εργαζομένων με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου ή με σχέση πρόσκαιρης εργασίας, Οδηγία 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών.

16. ΔΕΚ C-438/05, *Viking*, 11.12.2007, ECLI:EU:C:2007:772, ΔΕΚ C-341/05, *Laval*, 18.12.2007, ECLI:EU:C:2007:809, ΔΕΕ C-201/15, *ΑΓΕΤ Ηρακλής*, 21.12.2016, ECLI:EU:C:2016:972, ΔΕΕ T-531/14 *Λεϊμονιά Σωτηροπούλου*, 03.05.2017, ECLI:EU:T:2017:297.

17. N. COUNTOURIS, Avoiding another 'Viking and Laval' moment – a critical analysis of the AG opinion on the Adequate Minimum Wage Directive, Case C-19/23, European Labour Law Journal, 2025, σ. 315 επ.

18. D. ANXO, The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Preliminary Assessment of Potential Impacts, SIEPS Report, 2024.

II. Αλλαγή παραδείγματος: Η δυναμική του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων

Η μετατόπιση του ευρωπαϊκού πολιτικού λόγου κατά την τελευταία δεκαετία αντανακλά μια σταδιακή αλλά σαφή αναγνώριση της σημασίας των κοινωνικών και εργασιακών ζητημάτων για την οικονομική ανάπτυξη, τη δημοκρατική νομιμοποίηση και τη σταθερότητα της Ένωσης[19]. Μετά την εμφανή αδυναμία του μοντέλου μονομερούς έμφασης στη δημοσιονομική πειθαρχία και την ανταγωνιστικότητα να προσφέρει βιώσιμες λύσεις στην κοινωνική κρίση που ακολούθησε την ευρωπαϊκή κρίση χρέους, οι θεσμοί της ΕΕ άρχισαν να υιοθετούν ένα νέο αφήγημα, στο οποίο η κοινωνική διάσταση κατέχει κεντρική θέση. Ο Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ, αναλαμβάνοντας την προεδρία της Επιτροπής το 2014, συνέβαλε αποφασιστικά σε αυτήν τη στροφή, επιχειρώντας ρητορικά να αναβαθμίσει τη σημασία της κοινωνικής διάστασης ώστε να αποκτήσει βαρύτητα αντίστοιχη με εκείνη που αποδίδεται παραδοσιακά στους χρηματοοικονομικούς δείκτες[20].

Η πιο εμβληματική εκδήλωση αυτής της νέας κατεύθυνσης υπήρξε η υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων (εφεξής «Πυλώνας») το 2017, ο οποίος διακήρυξε ένα συνεκτικό πλαίσιο αρχών για δίκαιες συνθήκες εργασίας, ίσες ευκαιρίες και κοινωνική προστασία[21]. Εντούτοις, ο Πυλώνας υπό την Επιτροπή Γιούνκερ διατηρούσε κατ' ουσίαν έναν συμβολικό χαρακτήρα, χωρίς άμεσες νομοθετικές δεσμεύσεις, αναπαράγοντας έτσι την παραδοσιακή απόσταση μεταξύ ρητορικής κοινωνικής φιλοδοξίας και πρακτικής πολιτικής εφαρμογής.

Η ουσιαστική αλλαγή σημειώθηκε με την ανάληψη της προεδρίας της Επιτροπής από την Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν το 2019. Αντί να αφήσει τον Πυλώνα ανενεργό ως ένα ακόμη πολιτικό μανιφέστο, η Επιτροπή υιοθέτησε μια νέα στρατηγική με στόχο τη μετατροπή των αρχών του σε απτά μέτρα πολιτικής. Το Σχέδιο Δράσης του 2021[22] παγίωσε αυτήν τη δέσμευση, εγκαινιάζοντας μια σειρά σημαντικών πρωτοβουλιών που σηματοδότησαν τη μετάβαση από τη συμβολική καταγραφή κοινωνικών δικαιωμάτων στη νομοθετική τους ενεργοποίηση[23].

Ως αποτέλεσμα, η δεκαετία του 2020 διαγράφεται ως περίοδος καμπής για την Κοινωνική Ευρώπη, κατά την οποία οι ευρωπαϊκοί θεσμοί όχι μόνο επαναπροσδιορίζουν, αλλά και εφαρμόζουν μια νέα δέσμη μέτρων με έμφαση στην κοινωνική δικαιοσύνη[24]. Η πλέον χαρακτηριστική έκφραση αυτής της μετατόπισης είναι η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς, η οποία υιοθετήθηκε με ευρεία πλειοψηφία στο Συμβούλιο, ανατρέποντας το προηγούμενο καθεστώς μακροχρόνιας νομικής αδράνειας σε έναν τομέα που είχε παραδοσιακά θεωρηθεί εκτός των ορίων της ενωσιακής δράσης.

Είναι προφανές, επομένως, ότι ο Πυλώνας δεν αποτέλεσε ένα μεμονωμένο θεσμικό γεγονός, αλλά εντάχθηκε σε ένα ευρύτερο πλαίσιο επαναξιολόγησης του χαρακτήρα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η παραδοσιακή κυριαρχία των αρχών της δημοσιονομικής εξυγίανσης παραχωρεί σταδιακά τη θέση της σε μια πιο ισορροπημένη αντίληψη, όπου η κοινωνική συνοχή και η προστασία των εργαζομένων θεωρούνται θεμελιώδεις προϋποθέσεις για τη βιωσιμότητα της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Κεντρικό στοιχείο αυτής της μετατόπισης υπήρξε η λειτουργική αξιοποίηση του Πυλώνα ως «ρυθμιστικής ομπρέλας» που επέτρεψε την ενοποίηση και ενίσχυση της κοινωνικής νομοθετικής δράσης της Ένωσης. Η Επιτροπή κατάφερε να προσδώσει νέα κανονιστική δυναμική ακόμη και σε μη δεσμευτικά εργαλεία, όπως το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, χρησιμοποιώντας τα ως μέσα άσκησης πολιτικής επιρροής στα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας. Παράλληλα, νέες παρεμβάσεις –όπως η Οδηγία για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας[25] και η Σύσταση για το ελάχιστο εισόδημα[26]– επιβεβαιώνουν ότι η

19. T. SCHULTEN / T. MÜLLER, A Paradigm Shift Towards Social Europe? The Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union, Italian Labour Law e-Journal, 2021, σ. 1 επ. (2).

20. J-C. JUNCKER, Political Guidelines - Juncker Commission, 2014, https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/d/political%20guidelines%20-%20juncker%20commission.pdf.

21. Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων, 2017, https://commission.europa.eu/document/download/e03c60e7-4139-430b-9216-3340f7c73c20_el?filename=social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_el.pdf. Βλ. γενικά S. GARBEN, The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2019, σ. 101 επ., Κ. ΧΑΤΖΗΛΑΟΥ, Δύο χρόνια από τη διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων: ανάλυση και γενική αποτίμηση, ΕΕργΔ, 2019, σ. 1341 επ.

22. Σχέδιο Δράσης για τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων, COM/2021/102 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0102.

23. Ενδεικτικά, αναφέρεται η ίδρυση Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας (2019), η αναθεώρηση της Οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων (2018) και η υιοθέτηση της Οδηγίας 2019/1158 σχετικά με την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής για τους γονείς και τους φροντιστές, της Οδηγίας 2019/1152 για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας στην ΕΕ και της Οδηγίας 2023/970 για τη μισθολογική διαφάνεια.

24. C. KILPATRICK, The Roaring 20s for Social Europe: The European Pillar of Social Rights and Burgeoning EU Legislation, Transfer: European Review of Labour and Research, 2023, σ. 203 επ.

25. Οδηγία 2019/1152 για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας στην ΕΕ, PE/43/2019/REV/1, ΕΕ L 186 της 11ης Ιουλίου 2019, σ. 105-121.

26. Σύσταση του Συμβουλίου της 30ής Ιανουαρίου 2023 σχετικά με

ενίσχυση της Κοινωνικής Ευρώπης δεν περιορίζεται στη ρητορική, αλλά συνοδεύεται από ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις.

Ο Πυλώνας, συνεπώς, έχει μετατραπεί σε κεντρικό εργαλείο διαμόρφωσης της κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ. Η δυναμική του υπερβαίνει τον αρχικό συμβολικό του χαρακτήρα, αποτυπώνοντας μια πραγματική αλλαγή παραδείγματος· η κοινωνική πολιτική παύει να αποτελεί περιθωριακό στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και αναδεικνύεται σε στρατηγικό πυλώνα για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας, της νομιμοποίησης και της συνοχής της Ένωσης.

III. Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για τον κατώτατο μισθό

Η έννοια του κατώτατου μισθού ως αντικειμένου ευρωπαϊκής πολιτικής αναδύθηκε για πρώτη φορά μετά την υιοθέτηση του Κοινοτικού Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων το 1989[27]. Στο άρθρο 5 του Κοινοτικού Χάρτη αναγνωρίζεται το δικαίωμα σε «δίκαιο μισθό», το οποίο πρέπει να εξασφαλίζεται «*σύμφωνα με τις ρυθμίσεις που ισχύουν σε κάθε χώρα*». Παρότι στερείτο νομικής δεσμευτικότητας, ο Κοινοτικός Χάρτης άσκησε αξιοσημείωτη πολιτική επιρροή κατά τις αρχές της δεκαετίας του 1990[28].

Σε αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προώθησαν προτάσεις για τον ευρωπαϊκό συντονισμό των εθνικών συστημάτων κατώτατου μισθού[29]. Ωστόσο, η έντονη αντίσταση ορισμένων κρατών μελών οδήγησε στην εγκατάλειψη αυτών των εγχειρημάτων, γεγονός που αποτυπώνεται στη ρητή εξαίρεση των μισθών από τις αρμοδιότητες της ΕΕ στις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Λισαβόνας (άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ[30]), καθώς και στην απουσία διάταξης στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ) που να κατοχυρώνει ένα θεμελιώδες δικαίωμα σε δίκαιο ή αξιοπρεπή μισθό[31].

Η επιλογή αυτή εξηγείται σε μεγάλο βαθμό από την πρόθεση ορισμένων κρατών μελών να διατηρήσουν ανταγωνιστικό χαμηλόμισθο εργατικό δυναμικό[32]. Ως εκ τούτου, η αναγνώριση θεμελιώδους δικαιώματος σε «δίκαιο» ή «αξιοπρεπή» μισθό απορρίφθηκε. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε σχετική ανακοίνωση, αντιμετώπισε τον «δίκαιο μισθό» όχι ως θεμελιώδες δικαίωμα αλλά «*απλώς … [ως] στόχο πολιτικής*»[33]. Άλλωστε, σύμφωνα με το άρθρο 51 παρ. 2 του ΧΘΔΕΕ, ο Χάρτης δεν επεκτείνει ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες της Ένωσης.

Αν και το άρθρο 31 παρ. 1 του ΧΘΔΕΕ, στο οποίο εν μέρει στηρίζεται και η Οδηγία 2022/2041, κατοχυρώνει το δικαίωμα σε «*συνθήκες εργασίας που σέβονται την υγεία, την ασφάλεια και την αξιοπρέπεια*», δεν γίνεται ρητή αναφορά στον μισθό[34]. Παρ' όλα αυτά, η νομολογία του ΔΕΕ έχει επανειλημμένα ερμηνεύσει την έννοια της «αμοιβής» ως στοιχείο των συνθηκών εργασίας, αφήνοντας περιθώριο για έμμεση αναγνώριση του δικαιώματος σε αξιοπρεπείς αμοιβές[35]. Ωστόσο, το ΔΕΕ, στην πρόσφατη απόφασή του στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, τόνισε ότι η Οδηγία 2022/2041, παρά την αναφορά σε «επαρκείς μισθούς», δεν απονέμει στους εργαζομένους δικαίωμα σε επαρκείς κατώτατους μισθούς που να απορρέει άμεσα από το ενωσιακό δίκαιο[36].

επαρκές ελάχιστο εισόδημα που διασφαλίζει την ενεργό ένταξη, 2023/C 41/01, ST/15540/2022/INIT, ΕΕ C 41 της 3ης Φεβρουαρίου 2023, σ. 1-12.

27. Βλ. γενικά C. SCHUBERT, The Impact of the AMW Directive on EU Labour Law, σε: L. Ratti / E. Brameshuber / V. Pietrogiovanni (eds), The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories, Hart Publishing, 2024, σ. 39 επ.

28. Βλ. T. SCHULTEN, Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, European Journal of Industrial Relations, 2008, σ. 421 επ.

29. L. ELDRING / K. ALSOS, European Minimum Wage: A Nordic Outlook, Fafo-Report No. 16, 2012.

30. Βάσει του άρθρου 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ, η ΕΕ δεν έχει αρμοδιότητα καθορισμού των επιπέδων μισθών ή των μηχανισμών διαμόρφωσής τους, καθώς οι «αμοιβές» εξαιρούνται ρητά από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου. Το ίδιο ισχύει και για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, με το άρθρο 155 παρ. 2 της ΣΛΕΕ να περιορίζει τον κοινωνικό διάλογο στα πεδία του άρθρου 153.

31. E. BRAMESHUBER, 'Basic Income' from Wages: Freedom of Contract versus Statutory Minimum Standards, European Labour Law Journal, 2016, σ. 205 επ.

32. T. SCHULTEN / A. WATT, European minimum wage policy – a concrete project for social Europe, European Economic and Employment Policy Brief No. 2 (ETUI-REHS), 2007, σ. 6.

33. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Commission Opinion on an Equitable Wage, 19OJC 248, 11 Σεπτεμβρίου 1993.

34. Βλ. γενικά E. BRAMESHUBER, Constitutionalisation and Social Rights – A Fundamental Right to Adequate Minimum Wages?, σε: L. Ratti / E. Brameshuber / V. Pietrogiovanni (eds), The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories, Hart Publishing, 2024, σ. 119 επ.

35. ΔΕΕ C-395/08, *Bruno*, 10.06.2010, ECLI:EU:C:2010:329, Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Maduro στην υπόθεση C-307/05, *Del Cerro Alonso*, ECLI:EU:C:2007:3, σημ. 23.

36. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 93: «*Πρέπει να προστεθεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του κατ' άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ αποκλεισμού της αρμοδιότητας όσον αφορά τις "αμοιβές", δικαίωμα σε "επαρκείς" ή "δίκαιους" νόμιμους κατώτατους μισθούς το οποίο να απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να συναχθεί ούτε από τη συνδυασμένη ερμηνεία του άρθρου 5 παρ. 1 της προσβαλλόμενης οδηγίας και του άρθρου 31 παρ. 1 του Χάρτη*».

Επιπροσθέτως, τα συστήματα κατώτατων μισθών στα κράτη μέλη παρουσιάζουν έντονη ποικιλομορφία[37]. Σε ορισμένα είναι νομοθετημένοι, σε άλλα καθορίζονται αποκλειστικά μέσω συλλογικής διαπραγμάτευσης από τους κοινωνικούς εταίρους· κάποια συστήματα χαρακτηρίζονται από υψηλά επίπεδα προστασίας, ενώ άλλα διατηρούν χαμηλούς μισθούς. Παρά τις διαφορές αυτές, οι κατώτατοι μισθοί αποτελούν δομικό στοιχείο της αγοράς εργασίας και βασικό πυλώνα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Ταυτόχρονα, η ποικιλομορφία αυτή εξηγεί την απροθυμία μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στην ΕΕ, παρά τις αυξανόμενες φωνές που υποστήριζαν ευρωπαϊκό συντονισμό, ιδίως μετά την κρίση χρέους[38].

Μολαταύτα, η ΕΕ δεν παρέμεινε αδιάφορη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατύπωσε επανειλημμένα ανησυχίες για τα επίπεδα αμοιβών, ενώ η Επιτροπή παρενέβη μεμονωμένα, όπως με την Οδηγία 96/71 για την απόσπαση εργαζομένων[39]. Κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί επηρέασαν ενεργά τις εθνικές πολιτικές μισθών –ιδίως μέσω της Τρόικας[40]– με παρεμβάσεις στη συλλογική διαπραγμάτευση και στους μηχανισμούς καθορισμού μισθών σε χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία. Παράλληλα, η Συμφωνία Euro Plus και η Δέσμη Έξι Κανονισμών (Six Pack) ενίσχυσαν τη μισθολογική πειθαρχία, ενώ το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο παρείχε θεσμικό πλαίσιο για τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών, επιτρέποντας τη διατύπωση μη δεσμευτικών συστάσεων για τους κατώτατους μισθούς.

Αν και αυτές οι παρεμβάσεις δεν είχαν πάντοτε δεσμευτικό χαρακτήρα, επηρέασαν ουσιωδώς τις εθνικές πολιτικές. Η περίοδος 2010-2017 χαρακτηρίστηκε από στασιμότητα ή μείωση πραγματικών μισθών, ενώ οι μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν με στόχο την ευελιξία της αγοράς εργασίας αποδυνάμωσαν τους μηχανισμούς συλλογικής διαπραγμάτευσης, περιορίζοντας τις προϋποθέσεις μισθολογικής ανάκαμψης. Ενδεικτικά, οι ίδιοι οι ευρωπαϊκοί θεσμοί που προώθησαν τις σχετικές μεταρρυθμίσεις άρχισαν στη συνέχεια να εκφράζουν ανησυχίες για την ασθενή μισθολογική ανάπτυξη[41], γεγονός που συνέβαλε στην αναζωογόνηση της συζήτησης για την ανάγκη ευρωπαϊκού πλαισίου συντονισμού.

Η συζήτηση αυτή εντάθηκε με την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων. Το κεφάλαιο ΙΙ του Πυλώνα αποδίδει κεντρική σημασία στους κατώτατους μισθούς και στη συμβολή τους τόσο στην οικονομική ασφάλεια όσο και στη διασφάλιση αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου για τους εργαζομένους. Ο Πυλώνας αναγνωρίζει στην Αρχή 6α το δικαίωμα των εργαζομένων σε «δίκαιους μισθούς» που επιτρέπουν αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, ενώ η Αρχή 6β επισημαίνει ότι οι κατώτατοι μισθοί πρέπει να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των εργαζομένων και των οικογενειών τους, λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες κάθε κράτους μέλους, και να επιτρέπουν τη συμμετοχή στην αύξηση της παραγωγικότητας. Η Αρχή 6γ συμπληρώνει το πλαίσιο, απαιτώντας διαφάνεια και προβλεψιμότητα στον καθορισμό των μισθών, με σεβασμό όμως στις εθνικές πρακτικές και την αυτονομία των κοινωνικών εταίρων.

Σε αυτήν τη βάση και παρά τις ενστάσεις ορισμένων κρατών της Ανατολικής Ευρώπης, τα οποία εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με τις μισθολογικές δομές τους, της Αυστρίας και των σκανδιναβικών κρατών, που επιθυμούν να προστατεύσουν τα εθνικά συστήματα συλλογικής διαπραγμάτευσης, καθώς και τις επιφυλάξεις κοινωνικών εταίρων αναφορικά με την επικουρικότητα, υιοθετήθηκε το 2022 η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς στην ΕΕ. Η Οδηγία αποτελεί κορυφαίο σημείο μιας μακράς διαδικασίας πολιτικής εξέλιξης και σηματοδοτεί τη μετάβαση σε μια νέα φάση ευρωπαϊκού συντονισμού στον τομέα των μισθών.

IV. Τι σηματοδοτεί η Οδηγία 2022/2041 για την Κοινωνική Ευρώπη;

Η επανεμφάνιση του κοινωνικού ζητήματος στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής από τα μέσα της δεκαετίας του 2010 αντανακλά μια σταδιακή μετατόπιση του νομοθετικού και πολιτικού παραδείγματος της Ένωσης. Το νέο αφήγημα που διαμορφώθηκε την περίοδο αυτή ανέδειξε την αλληλεξάρτηση πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, υπογραμμίζοντας τον καθοριστικό ρόλο του κοινωνικού διαλόγου και των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τη δίκαιη ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και τη δημοκρατική σταθερότητα. Σε

37. Βλ. σχετικά, μεταξύ άλλων, G. PICOT, Minimum wages: by collective bargaining and by law, σε: D. Clegg / N. Durazzi (eds), Handbook of Labour Market Policy in Advanced Democracies, Edward Elgar Publishing, σ. 234 επ.

38. E. FERNÁNDEZ-MACÍAS / C. VACAS-SORIANO, A coordinated European Union minimum wage policy?, European Journal of Industrial Relations, 2016, σ. 97 επ.

39. Οδηγία 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 1996 σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών, OJ L 18, 21.1.1997, σ. 1-6.

40. T. SCHULTEN / T. MÜLLER, A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining, σε: D. Natali / B. Vanhercke (eds), Social developments in the European Union 2012, Brussels, OSE and ETUI, 2013, σ. 181 επ.

41. T. MÜLLER / K. VANDAELE / Z. RASNAČA, Wages and collective bargaining: a new attempt to ensure fair wages and adequate minimum wages?, σε: M. Jepsen (eds), Benchmarking Working Europe 2018, ETUI, 2018, σ. 53 επ.

αυτό το μεταβαλλόμενο πλαίσιο, η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς συνιστά πραγματική τομή, σηματοδοτώντας την απομάκρυνση από την οικονομική ορθοδοξία της προηγούμενης περιόδου και την υιοθέτηση μιας περισσότερο κοινωνικής και συμπεριληπτικής προσέγγισης στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση[42].

Η επιλογή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να θεμελιώσει την Οδηγία στο άρθρο 153 παρ. 1 στοιχ. β΄ της ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά τους «όρους εργασίας» και προβλέπει συντρέχουσα αρμοδιότητα Ένωσης και κρατών μελών, αποτέλεσε αντικείμενο έντονων συζητήσεων[43]. Σύμφωνα με το Επεξηγηματικό Υπόμνημα που συνόδευσε την πρόταση της Οδηγίας, η νομική αυτή βάση επελέγη ώστε η παρέμβαση της Ένωσης να παραμείνει αυστηρά επικουρική και αναλογική, περιορίζοντας τη δράση της στα σημεία όπου τα κράτη μέλη αδυνατούν να επιτύχουν επαρκώς τους επιδιωκόμενους στόχους και μόνο στο ελάχιστο αναγκαίο επίπεδο[44].

Ωστόσο, η επιλογή αυτή κινείται εντός των ορίων που θέτει το άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ, το οποίο αποκλείει ρητώς τις «αμοιβές» από την ενωσιακή ρύθμιση. Η νομολογία του ΔΕΕ έχει επανειλημμένα τονίσει ότι η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ώστε να μην αποδυναμώνεται η αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής[45]. Έτσι, μέτρα που αφορούν τους όρους εργασίας μπορεί να επιφέρουν έμμεσες επιπτώσεις στο σύστημα καθορισμού των μισθών, χωρίς αυτό να συνιστά παραβίαση της Συνθήκης, εφόσον η Ένωση δεν υπεισέρχεται στον άμεσο καθορισμό τους.

Πράγματι, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι ζητήματα τα οποία συνδέονται με τις αμοιβές –όπως οι ώρες εργασίας, οι συνθήκες υπό τις οποίες καταβάλλονται οι αμοιβές ή η διασφάλιση ίσης μεταχείρισης– μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ενωσιακής ρύθμισης, καθώς δεν αφορούν τον ίδιο τον καθορισμό του μισθολογικού επιπέδου[46]. Έτσι, η ΕΕ δύναται να ρυθμίζει το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου καταβάλλονται οι αμοιβές, χωρίς να θίγει την αποκλειστική ευθύνη των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων για τον καθορισμό των κατώτατων μισθών.

Στον πυρήνα του, το ζήτημα της νομικής βάσης της Οδηγίας συνδέεται με τη μακρόχρονη αμφισβήτηση της δυνατότητας της ΕΕ να παρέμβει, έστω και έμμεσα, στα εθνικά συστήματα καθορισμού των μισθών, τα οποία εμπίπτουν παραδοσιακά στη συλλογική αυτονομία των κοινωνικών εταίρων[47]. Η πρόσφατη απόφαση του ΔΕΕ επί της Οδηγίας 2022/2041 επιβεβαίωσε ότι δικαιολογητικός λόγος της εξαίρεσης των «αμοιβών», την οποία προβλέπει το άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ, είναι το γεγονός ότι ο καθορισμός των αμοιβών εμπίπτει στη συμβατική αυτονομία των κοινωνικών εταίρων σε εθνικό επίπεδο και στην αντίστοιχη αρμοδιότητα των κρατών μελών[48]. Εντούτοις, δεν αποκλείει ενωσιακές παρεμβάσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων μέσω της θέσπισης διαδικαστικών κανόνων και εγγυήσεων. Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο επανεπιβεβαίωσε ότι η Ένωση μπορεί να νομοθετεί στον τομέα των όρων εργασίας, εφόσον αποφεύγει να καθορίσει το ύψος των μισθών και δεν θίγει τις ουσιαστικές αρμοδιότητες των κρατών μελών.

V. Η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*: Οριοθέτηση της ενωσιακής παρέμβασης και ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ

Η ισορροπία μεταξύ αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και ενωσιακής παρέμβασης στην κοινωνική πολιτική επιβεβαιώθηκε με απόλυτη σαφήνεια από το ΔΕΕ στην ιστορική απόφασή του στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*[49]. Το Δικαστήριο ξεκαθάρισε ότι ο αποκλεισμός της αρμοδιότητας της Ένωσης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ, δεν εκτεί-

42. Z. ADAMS, The EU Minimum Wage Directive: A Missed Opportunity?, UK Labour Law Blog, 12 Νοεμβρίου 2020.

43. Βλ., μεταξύ άλλων, Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, ό.π. (υποσ. 4), Δ. ΖΕΡΔΕΛΗ, Ο νομοθετημένος κατώτατος μισθός: Ενίσχυση ή αποδυνάμωση της συλλογικής αυτονομίας;, ΕΕργΔ, 2024, σ. 1172 επ., Δ. ΣΙΔΕΡΗ, Ο ευρωπαϊκός κατώτατος μισθός, ΕΕργΔ, 2022, σ. 1361 επ. (1367), S. GARBEN, Choosing a Tightrope Instead of a Rope Bridge – The Choice of Legal Basis for the AMW Directive, σε: L. Ratti / E. Brameshuber / V. Pietrogiovanni (eds), The EU Directive on Adequate Minimum Wages: Context, Commentary and Trajectories, Hart Publishing, 2024, σ. 25, G. DI FEDERICO, The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFEU, Italian Labour Law e-Journal, 2020, σ. 108 επ., A. ARANGUIZ / S. GARBEN, Confronting the Competence Conundrum of an EU Directive on Minimum Wages: In Search of a Legal Basis, College of Europe Policy Brief, 2019.

44. Επεξηγηματικό Υπόμνημα, COM (2020) 682 τελικό, σ. 6 επ.

45. ΔΕΚ C-307/05, *Del Cerro Alonso*, 13.09.2007, ECLI:EU:C:2007:509, σκ. 39-41, ΔΕΚ C-268/06, *Impact*, 15.04.2008, ECLI:EU:C:2008:223, σκ. 171, ΔΕΕ C 262/20, *Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto»*, 24.02.2022, ECLI:EU:C:2022:117, σκ. 30.

46. ΔΕΚ, *Del Cerro Alonso*, ό.π. (υποσ. 45), σκ. 45, ΔΕΕ, *Bruno*, ό.π. (υποσ. 35), σκ. 36, ΔΕΚ, *Impact*, ό.π. (υποσ. 45), Γνωμοδότηση Γεν. Εισαγγελέα Kokott, σημ. 174.

47. Βλ. σχετικά E. SJÖDIN, European minimum wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed directive on adequate minimum wages in the EU, European Labour Law Journal, 2022, σ. 273 επ.

48. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 67.

49. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 70.

νεται σε κάθε ζήτημα που συνδέεται με τις αμοιβές ή που παράγει έμμεσα αποτελέσματα στο επίπεδό τους. Ο αποκλεισμός αυτός αφορά αποκλειστικά την άμεση επέμβαση του δικαίου της Ένωσης στον καθορισμό των αμοιβών, ενώ η Ένωση διατηρεί τη δυνατότητα να θεσπίζει μέτρα με έμμεση ή υποστηρικτική επίδραση στους μισθούς, ιδίως στο πλαίσιο βελτίωσης των όρων εργασίας (άρθρο 153 παρ. 1 στοιχ. β΄ της ΣΛΕΕ).

Μάλιστα, είναι κρίσιμο να μεταφερθεί αυτούσιο το σκεπτικό του Δικαστηρίου, διότι το συγκεκριμένο απόσπασμα συνιστά σαφή επαναδιατύπωση των ορίων και της λειτουργίας της κοινωνικής πολιτικής στο ενωσιακό πλαίσιο. Με τη διατύπωση ότι «[…] *η δυνατότητα του νομοθέτη της Ένωσης να εκπληρώσει τους σκοπούς της κοινωνικής πολιτικής, όπως αυτοί διατυπώνονται στο άρθρο 151 πρώτο εδάφιο της ΣΛΕΕ, και, γενικότερα, να υλοποιήσει την κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα διακυβευόταν σημαντικά αν ο νομοθέτης της Ένωσης εμποδιζόταν να θεσπίσει μέτρα τα οποία έχουν, στην πράξη, θετικές συνέπειες στο επίπεδο των αμοιβών*»[50], το Δικαστήριο αναγνωρίζει ρητώς ότι η κοινωνική διάσταση αποτελεί συστατικό στοιχείο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και όχι παρεμπίπτουσα ή παράγωγη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Η διατύπωση αυτή έχει καθοριστική σημασία για το μέλλον της κοινωνικής πολιτικής στην Ένωση, καθώς κατοχυρώνει έναν διευρυμένο χώρο δράσης για τον ενωσιακό νομοθέτη ακόμη και σε τομείς όπου τα μέτρα κοινωνικής προστασίας ενδέχεται να παράγουν έμμεσες μισθολογικές συνέπειες. Εν τέλει, το σκεπτικό αυτό μπορεί να αποτελέσει ερμηνευτικό σημείο αναφοράς για τη μελλοντική ενίσχυση της Κοινωνικής Ευρώπης, προσφέροντας νομιμοποιητική βάση για μια πιο συνεκτική και φιλόδοξη εξέλιξη της κοινωνικής της διάστασης.

Ωστόσο, κατά την κρίση του ΔΕΕ, άμεση επέμβαση στον καθορισμό του επιπέδου των αμοιβών συνιστά το άρθρο 5 παρ. 2 της Οδηγίας 2022/2041, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη που διαθέτουν νομοθετημένο κατώτατο μισθό την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τουλάχιστον τέσσερα συγκεκριμένα κριτήρια: την αγοραστική δύναμη των νόμιμων κατώτατων μισθών, λαμβανομένου υπόψη του κόστους διαβίωσης, το γενικό επίπεδο των μισθών και την κατανομή τους, τον ρυθμό αύξησης των μισθών και τα εθνικά επίπεδα και τις εξελίξεις, μακροπρόθεσμα, στην παραγωγικότητα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, με τη διάταξη αυτή, ο ενωσιακός νομοθέτης προέβη σε μερική εναρμόνιση ουσιωδών στοιχείων που συναπαρτίζουν το ύψος των κατώτατων μισθών, υπερβαίνοντας έτσι τα όρια της υποστηρικτικής αρμοδιότητας του άρθρου 153 της ΣΛΕΕ[51]. Κατά συνέπεια, η διάταξη αυτή ακυρώθηκε. Εξυπακούεται ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν υπόψη τα τέσσερα αυτά κριτήρια, μεταξύ άλλων κριτηρίων που καθορίζουν ώστε να συμβάλλουν στην επάρκεια των νόμιμων κατώτατων μισθών δυνάμει του άρθρου 5 παρ. 1 της Οδηγίας, ωστόσο δεν υπέχουν πλέον σχετική υποχρέωση.

Το ΔΕΕ έκρινε περαιτέρω ότι η ρήτρα του άρθρου 5 παρ. 3 της Οδηγίας, κατά την οποία η εφαρμογή αυτόματου μηχανισμού τιμαριθμικής αναπροσαρμογής δεν μπορεί να οδηγεί σε μείωση του κατώτατου μισθού, συνιστά άμεση επέμβαση της Ένωσης στο επίπεδο των αμοιβών[52]. Ως εκ τούτου και η διάταξη αυτή ακυρώθηκε. Αντιθέτως, το υπόλοιπο περιεχόμενο του άρθρου 5 παρέμεινε σε ισχύ, καθόσον περιορίζεται στη θέσπιση διαδικαστικών υποχρεώσεων και δεν άπτεται του καθορισμού του ύψους των αμοιβών καθ' εαυτό.

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις έχουν ιδιαίτερη σημασία για τη συζήτηση περί του ρόλου της Ένωσης στην κοινωνική πολιτική, καθώς αποτυπώνουν με σαφήνεια το όριο μεταξύ επιτρεπτής υποστηρικτικής δράσης και απαγορευμένης άμεσης εναρμόνισης στον τομέα των αμοιβών. Με τη στοχευμένη ακύρωση της παραγράφου 2 και μέρους της παραγράφου 3 του άρθρου 5, το ΔΕΕ, αφενός, υπενθυμίζει τα θεσμικά όρια της ενωσιακής αρμοδιότητας κατά το άρθρο 153 της ΣΛΕΕ, αφετέρου, αναγνωρίζει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δύναται να θεσπίζει διαδικαστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις που αποσκοπούν στη διασφάλιση της επάρκειας των κατώτατων μισθών, ακόμη και όταν αυτές ενδέχεται να παράγουν έμμεσες μισθολογικές συνέπειες. Εντέλει, η απόφαση διαμορφώνει μια νέα ισορροπία μεταξύ της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της αυτονομίας των κρατών μελών στον καθορισμό των αμοιβών, νομιμοποιώντας την ενωσιακή δράση στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, χωρίς να παραγνωρίζει τους συνταγματικούς περιορισμούς της.

Παρά την αμφισβήτηση της νομικής βάσης και των νομικών παραμέτρων που σχετίζονται με την παρέμβαση της ΕΕ στα θέματα των μισθών, είναι πλέον σαφές ότι η Οδηγία 2022/2041, ως έμμεση ρύθμιση, μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση των κοινωνικών δικαιωμάτων στην ΕΕ και να ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν πιο προοδευτικές πολιτικές για την προστασία των εργαζομένων. Η εξέλιξη αυτή προδιαγράφει την πορεία της Κοινωνικής Ευρώπης, η οποία, υπερβαίνοντας τις αντιφάσεις και τις προκλήσεις, συνεχίζει να προχωρά με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και των εργασιακών δικαιωμάτων στην Ένωση[53].

Με την καθοριστική συμβολή του ΔΕΕ, λοιπόν, η Οδηγία

50. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 71.

51. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 96.

52. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 97-98.

53. Βλ. L. RATTI, ό.π. (υποσ. 14), σ. 115.

πλέον παγιώνεται ως ένα δεσμευτικό κανονιστικό πλαίσιο που αποσκοπεί στη βελτίωση της επάρκειας των κατώτατων μισθών στα κράτη μέλη, στην ενίσχυση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και στη διασφάλιση της πρόσβασης των εργαζομένων στην προστασία που παρέχει ο κατώτατος μισθός.

Όσον αφορά ειδικότερα την έννοια της επάρκειας των νόμιμων κατώτατων μισθών, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι δεν πρόκειται για αυτοτελή έννοια του δικαίου της Ένωσης, αφήνοντας σημαντικό περιθώριο εκτίμησης στα κράτη μέλη ως προς τον καθορισμό και το ακριβές περιεχόμενό της[54], με αποτέλεσμα η Οδηγία να λειτουργεί πρωτίστως ως πλαίσιο διαδικαστικών εγγυήσεων και όχι ως εργαλείο εναρμόνισης του ύψους των μισθών. Σε αυτό το πλαίσιο, ακόμα μεγαλύτερη σημασία αποκτά πλέον το κανονιστικό και ερμηνευτικό υπόβαθρο που προσφέρουν στον εθνικό νομοθέτη, μεταξύ άλλων, το άρθρο 3 της υπ' αριθ. 131 Σύμβασης (σε συνδυασμό με την υπ' αριθ. 135 Σύσταση) της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας και το άρθρο 4 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως αυτό αποσαφηνίζεται μέσα από τη «νομολογία» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων[55].

Σχετικά με τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 4 της Οδηγίας εισάγουν μεν ορισμένη μορφή κρατικής παρέμβασης στους όρους των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τον καθορισμό των μισθών, όμως αυτό δεν σημαίνει ότι οι διατάξεις του συνεπάγονται άμεση επέμβαση του δικαίου της Ένωσης στον καθορισμό των αμοιβών εντός της Ένωσης[56]. Τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 4 δεν ρυθμίζουν το περιεχόμενο των συλλογικών διαπραγματεύσεων ούτε επιβάλλουν στα κράτη μέλη υποχρεώσεις αποτελέσματος, αλλά, το πολύ, υποχρεώσεις μέσου. Η συλλογική διαπραγμάτευση αποκτά έτσι ενισχυμένο θεσμικό κύρος σε επίπεδο Ένωσης, χωρίς να παραβιάζεται η απαγόρευση εναρμόνισης των αμοιβών και η αυτονομία των κοινωνικών εταίρων.

Τέλος, σχετικά με τον κανόνα περί αποκλεισμού της αρμοδιότητας της Ένωσης όσον αφορά το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι (άρθρο 153 παρ. 5 της ΣΛΕΕ), όπως επιβεβαιώθηκε από το ΔΕΕ, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι αποτελεί προαπαιτούμενο για την άσκηση του δικαιώματος συλλογικής διαπραγμάτευσης. Εντούτοις, δεν μπορεί να συναχθεί ότι το δικαίωμα ελεύθερης συμμετοχής στις συλλογικές διαπραγματεύσεις, ως εγγενές στοιχείο του «δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι», αποκλείεται, εξ αυτού του λόγου, από τις αρμοδιότητες της Ένωσης[57]. Ενδεικτικό της μεθοδολογικής του προσέγγισης είναι ότι το Δικαστήριο αξιοποίησε, πέραν του Κοινοτικού Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων, και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη –στον οποίο βέβαια επίσης παραπέμπει ρητώς το άρθρο 151 εδ. πρώτο της ΣΛΕΕ– ως ερμηνευτικό εργαλείο για τη θεμελίωση του συμπεράσματός του αυτού[58], πρακτική που παραμένει σπάνια στη μέχρι σήμερα νομολογία του. Επομένως, το γεγονός και μόνον ότι το άρθρο 4 της Οδηγίας 2022/2041 («Προώθηση των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τον καθορισμό των μισθών») μπορεί να σχετίζεται με ζητήματα που εμπίπτουν στο δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης δεν συνεπάγεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης ενήργησε κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων της ΣΛΕΕ[59].

Σύμφωνα με το Δικαστήριο, ούτε το άρθρο 4 παρ. 1 στοιχ. δ΄ ούτε το άρθρο 4 παρ. 2 της Οδηγίας –μία από τις λίγες διατάξεις της που θεσπίζουν σαφείς υποχρεώσεις μέσου με χαρακτήρα «σκληρού δικαίου» για τα κράτη μέλη– συνεπάγονται άμεση επέμβαση του δικαίου της Ένωσης στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, διότι οι ρυθμίσεις που εισάγονται, αφενός, δεν εναρμονίζουν το περιεχόμενο των μέτρων που πρέπει να ληφθούν και, αφετέρου, δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να επιβάλουν την προσχώρηση μεγαλύτερου αριθμού εργαζομένων σε συνδικαλιστικές οργανώσεις[60]. Με τον τρόπο αυτό, διανοίγεται ερμηνευτικά χώρος για την ενωσιακή ενίσχυση των συλλογικών διαπραγματεύσεων ως εργαλείου κοινωνικής πολιτικής, χωρίς να θίγεται η θεσμική

54. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 89.

55. Όπως προκύπτει από το άρθρο 5 παρ. 4 («ενδεικτικές τιμές αναφοράς που χρησιμοποιούνται συνήθως σε διεθνές επίπεδο») και την 8η αιτιολογική σκ. της Οδηγίας 2022/2041, ό.π. (υποσ. 2), σε συνδυασμό με το άρθρο 151 της ΣΛΕΕ, το οποίο παραπέμπει ρητώς στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη. Βλ. σχετικά Ν. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟ, ό.π. (υποσ. 1).

56. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 77. Βλ. και σκ. 79: «*Ειδικότερα, το άρθρο 4 παρ. 2 της προσβαλλόμενης οδηγίας δεν προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να φτάσουν το προβλεπόμενο στη διάταξη αυτή κατώτατο όριο του 80 % όσον αφορά την κάλυψη από συλλογικές διαπραγματεύσεις, αλλά ότι οφείλουν να θεσπίσουν ένα "πλαίσιο" με τους αναγκαίους πρόσφορους όρους για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και να εκπονήσουν "σχέδιο δράσης" για την προώθησή τους. Κατά τα λοιπά, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 25 της προσβαλλόμενης Οδηγίας, όπου διευκρινίζεται συναφώς ότι "το κατώτατο όριο του 80% της κάλυψης από συλλογικές διαπραγματεύσεις θα πρέπει να νοείται μόνο ως δείκτης που ενεργοποιεί την υποχρέωση κατάρτισης σχεδίου δράσης"* […]».

57. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 108.

58. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 111-114.

59. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 117.

60. ΔΕΕ, *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ό.π. (υποσ. 8), σκ. 119-127.

αυτονομία των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση των συστημάτων εκπροσώπησης και οργάνωσης των εργαζομένων.

Όπως προκύπτει εκ της συλλογιστικής του ΔΕΕ, αυτό που καθιστά την Οδηγία ιδιαίτερα σημαντική και εντέλει συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης είναι ο τρόπος με τον οποίο ενσωματώνει μια νέα νομοθετική φιλοσοφία· αντί να επιβάλλει συγκεκριμένα μέτρα, καθορίζει διαδικαστικούς μηχανισμούς και παιδαγωγικές κατευθυντήριες γραμμές, επιδιώκοντας να λειτουργήσει ως μοχλός μετασχηματισμού των εθνικών πολιτικών μέσω πειθούς και ενθάρρυνσης[61]. Πρόκειται για μια «οδηγία μεθόδου»[62], η οποία συνδυάζει δεσμευτικά στοιχεία και υποχρεώσεις μέσου με συστάσεις και μηχανισμούς παρακολούθησης, αποφεύγοντας την άμεση τυποποίηση/ομοιογένεια ή εναρμόνιση και περιοριζόμενη σε μερική ή ελάχιστη εναρμόνιση μέσω θέσπισης ελάχιστων προδιαγραφών και παραχώρησης ευρείας ρυθμιστικής ελευθερίας[63].

Επίλογος

Η Οδηγία 2022/2041 για επαρκείς κατώτατους μισθούς συνιστά αναμφίβολα σημαντικό βήμα προόδου για τη βελτίωση των εργασιακών συνθηκών στην ΕΕ. Παρά τη σαφή πολιτική στόχευσή της, υπήρξε αντικείμενο έντονης νομικής αμφισβήτησης, κυρίως ως προς τη νομική της βάση και τα ενδεχόμενα όρια της ενωσιακής αρμοδιότητας. Ο περιορισμένος χώρος δράσης που επιφυλάσσουν οι Συνθήκες ώθησε τον ενωσιακό νομοθέτη να υιοθετήσει τελικά ένα κείμενο με πιο περιορισμένο εύρος από το αρχικό σχέδιο της Επιτροπής, μειώνοντας έτσι τις δυνατότητες άμεσης παρέμβασης στον καθορισμό των μισθών. Κατά συνέπεια, παρά τον «οριζόντιο» χαρακτήρα του δικαιώματος σε επαρκείς κατώτατους μισθούς, όπως αναγνωρίζεται από διεθνείς συμβάσεις[64], η Οδηγία περιορίζεται κυρίως σε μέτρα συντονισμού των μισθολογικών πολιτικών και υποστήριξης των δράσεων των κρατών μελών.

Ωστόσο, παρά τους τεχνικούς και πολιτικούς περιορισμούς και την ακύρωση ορισμένων διατάξεων από το ΔΕΕ, η οριστική υιοθέτηση της Οδηγίας αποδεικνύει ότι οι εθνικές διαφορές στα συστήματα εργατικού δικαίου και κοινωνικής προστασίας μπορούν να υπερκεραστούν. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η εφαρμογή της Οδηγίας οδήγησε ήδη σε ενίσχυση των εγχώριων θεσμών και σε αναβάθμιση του πολιτικού λόγου για επαρκείς κατώτατους μισθούς, ενδυναμώνοντας παράλληλα τη συλλογική διαπραγμάτευση και τη διαφάνεια στον καθορισμό των μισθών[65].

Η Οδηγία σηματοδοτεί ένα ορόσημο για την Κοινωνική Ευρώπη, υπερβαίνοντας προηγούμενες προσπάθειες και εδραιώνοντας μια πολιτική που υποστηρίζει τα εθνικά συστήματα συλλογικής διαπραγμάτευσης και ενισχύει την επάρκεια των μισθών χωρίς να καθορίζει άμεσα τα επίπεδά τους[66]. Τα πρώτα μετρήσιμα αποτελέσματα καταγράφονται ήδη· αρκετές χώρες της ΕΕ αύξησαν τους κατώτατους μισθούς τους και ευθυγράμμισαν τα εθνικά πλαίσια με τις αρχές της Οδηγίας, ενώ παραμένει προφανής η ανάγκη ενίσχυσης της κάλυψης των συλλογικών διαπραγματεύσεων σε ορισμένα κράτη[67]. Σε συνέχεια της ιστορικής απόφασης του ΔΕΕ, η πλήρης και ουσιαστική εφαρμογή της Οδηγίας θα εξαρτηθεί κυρίως από την πολιτική βούληση για μεταρρυθμίσεις, δεδομένου ότι οι υποχρεώσεις που επιβάλλει η Οδηγία είναι κυρίως διαδικαστικές υποχρεώσεις μέσου και λιγότερο αποτελέσματος.

Παράλληλα, η Οδηγία ανέδειξε τις εντάσεις μεταξύ διαφορετικών μοντέλων αγοράς εργασίας στην ΕΕ· το ατομικιστικό μοντέλο, που εστιάζει στην προστασία του μεμονωμένου εργαζομένου, και το κολεκτιβιστικό μοντέλο, που δίνει έμφαση στις συλλογικές συμβάσεις και την αυτονομία των κοινωνικών εταίρων. Οι διαφορές αυτές δεν είναι εύκολο να γεφυρωθούν σε ένα ενιαίο ευρωπαϊκό μοντέλο, γεγονός που αντανακλάται τόσο στη νομοθετική διαδικασία όσο και στη δικαστική επίλυση της διαμάχης στην υπόθεση *Δανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*. Η διαχείριση αυτών των εντάσεων απαιτεί ισχυρή πολιτική βούληση για συμβιβασμούς και προσαρμογές σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο[68].

Σε σχέση με το εργατικό δίκαιο, η Οδηγία αναδεικνύει τη σημασία της νέας αυτής ρυθμιστικής τεχνικής που συνδυάζει την επίτευξη ενός προκαθορισμένου γενικού στόχου με δυνατότητες προσαρμογής των μέτρων βάσει του εθνικού ρυθμιστικού μοντέλου. Το μοντέλο αυτό επιτρέπει την προώθηση κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα σε επαρκείς κατώτατους μισθούς, χωρίς να

61. Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, ό.π. (υποσ. 4), σ. 37.

62. P. RODIERE, Droit social de l'Union européenne, LGDJ Lextenso, 3η έκδ., 2022, σ. 72.

63. Δ. ΑΡΣΕΝΗΣ, Η Οδηγία 2022/2041 και η τραχεία πορεία προς την κατοχύρωση αξιοπρεπούς κατώτατου μισθού σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ΔΕΝ, 2024, σ. 1227 επ.

64. Βλ. τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης και τις υπ' αριθ. 26, 99 και 131 Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας.

65. Βλ. S. SCHREURS, Usages of 'soft' EU labour law: the implementation of the Minimum Wage Directive, Transfer: European Review of Labour and Research, 2025, σ. 1 επ.

66. C. KILPATRICK, ό.π. (υποσ. 24).

67. T. MÜLLER / T. SCHULTEN, The Road to 80% Collective Bargaining Coverage. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI), 2025.

68. A-C. HARTZÉN, Improved Working Conditions and Paths to Worker Solidarity, σε: P. Ekman κ.ά. (eds), The Depth and Size of the European Union in a Time of War, Palgrave Macmillan, 2025, σ. 151.

διαταράσσει την εθνική αυτονομία των εθνικών συστημάτων. Η εμπειρία της εφαρμογής της Οδηγίας καθιστά σαφές ότι οι μελλοντικές ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες θα πρέπει να συνδυάζουν σαφή καθορισμό στόχων με ευελιξία στην εφαρμογή τους, ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή και η αποτελεσματικότητα.

Εν κατακλείδι, η Οδηγία για επαρκείς κατώτατους μισθούς δεν αποτελεί απλή τεχνική ρύθμιση μισθολογικής πολιτικής, αλλά ουσιαστικό βήμα προς την οικοδόμηση μιας πιο κοινωνικά ευαίσθητης ΕΕ. Επαναφέρει στο επίκεντρο την ποιότητα της εργασίας και της αμοιβής ως θεμελιώδους παραμέτρου της ευρωπαϊκής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και θέτει τα θεμέλια για μια Κοινωνική Ευρώπη, στην οποία η οικονομική ανάπτυξη συνδέεται στενά με τη δίκαιη κατανομή των πόρων και την προστασία της αξιοπρέπειας των εργαζομένων[69]. Η πρόσφατη απόφαση του ΔΕΕ επιβεβαιώνει ότι η Ένωση διαθέτει την αρμοδιότητα και την ικανότητα να θεσπίζει πολιτικές που ενσαρκώνουν τις αρχές του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων, ενώ, παράλληλα, καθοδηγεί τον ενωσιακό νομοθέτη προς την κατεύθυνση αυτή.

Η Οδηγία έχει κεφαλαιώδη πολιτική σημασία, καθώς επαναφέρει στο προσκήνιο την κοινωνική διάσταση της οικονομίας της αγοράς, υπογραμμίζοντας ότι η βιώσιμη λειτουργία μιας φιλελεύθερης καπιταλιστικής οικονομίας προϋποθέτει ένα ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής προόδου[70]. Με αυτόν τον τρόπο, η ΕΕ επανατοποθετεί την κοινωνική συνοχή ως αναπόσπαστο στοιχείο της ολοκλήρωσης, καθιστώντας σαφές ότι η ανάπτυξη και η κοινωνική δικαιοσύνη δεν αποτελούν αντιμαχόμενους στόχους, αλλά αλληλοσυμπληρούμενες παραμέτρους του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

69. G. MARCHI, Adequate Wages Across the EU, σε: L. Ratti / P. Schoukens (eds), Working Yet Poor: Challenges to EU Social Citizenship, Hart Publishing, 2023, σ. 138.

70. Μ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, ό.π. (υποσ. 4), σ. 3.

Η τεχνική της προσαρμογής κατ' άρθρον 31 του Ευρωπαϊκού Κληρονομικού Κανονισμού 650/2012*

*Γεώργιος-Βασίλειος Κουτσουράδης***

I. Πρόλογος

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι η ανάπτυξη του ζητήματος της προσαρμογής αγνώστων εμπραγμάτων δικαιωμάτων κατ' άρθρον 31 του Ευρωπαϊκού Κληρονομικού Κανονισμού 650/2012 «σχετικά με τη διεθνή δικαιοδοσία, το εφαρμοστέο δίκαιο, την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων, την αποδοχή και εκτέλεση δημόσιων εγγράφων στον τομέα της κληρονομικής διαδοχής και την καθιέρωση ευρωπαϊκού κληρονομητηρίου»[1] (στο εξής: Κληρονομικός Κανονισμός). Αν και το εν λόγω ζήτημα αποτελεί ένα από τα πλέον δυσχερή και ταυτόχρονα ενδιαφέροντα ζητήματα του Κληρονομικού Κανονισμού και η ανάπτυξη του θα απαιτούσε ειδική και εμπεριστατωμένη επιστημονική προσέγγιση, ωστόσο, εμείς, για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, θα περιοριστούμε σε μια σκιαγράφηση της προβληματικής. Αναλυτικότερα, στο πρώτο μέρος της μελέτης, θα παρουσιαστεί, εν συντομία, η αρχή της ενότητας της κληρονομίας (του ενός εφαρμοστέου κληρονομικού δικαίου) ως βασικού και θεμελιώδους άξονα που διαπνέει τον Κληρονομικό Κανονισμό. Η ανάπτυξη της εν λόγω αρχής θα προηγηθεί, προκειμένου να γίνουν αντιληπτά εναργέστερα τα ζητήματα της προσαρμογής του ανωτέρω άρθρου 31 μιας και η υιοθέτησή της από τον ευρωπαίο νομοθέτη αποτελεί τη βασική πηγή δημιουργίας των ζητημάτων προσαρμογής που επιχειρεί να επιλύσει το εν λόγω άρθρο. Εν συνεχεία, στο δεύτερο μέρος, θα ακολουθήσει μια, όσο το δυνατόν, κατατοπιστική, αλλά αναγκαία περιορισμένη, ανάλυση του ανωτέρω άρθρου 31. Στόχος θα είναι να παρουσιαστούν ιδίως τα προβλήματα που ανακύπτουν για τον εφαρμοστή του δικαίου εν γένει κατά το στάδιο αυτό του συντονισμού των παραλλήλως εφαρμοστέων εθνικών δικαίων (της *lex hereditatis* και της *lex rei sitae*) και συγκεκριμένα τα ζητήματα συγκριτικού δικαίου που αναφύονται κατά την εξεύρεση του λειτουργικά ισοδύναμου εμπράγματου δικαιώματος της *lex rei sitae*.

II. Εισαγωγικές επισημάνσεις

Καταρχάς, είναι εύλογο να επισημάνουμε πως, όπως εύστοχα παρατηρείται[2], αν και αρκετά παλαιά, η θεωρητική κατασκευή της προσαρμογής έχει μέχρι πρότινος βρει μικρή απήχηση στο θετικό δίκαιο[3]· με την τεχνική αυτή επιχειρείται να δοθεί λύση στα περίπλοκα ζητήματα που ανακύπτουν όταν εμφανίζεται αναντιστοιχία ανάμεσα στη *lex causae* και στις ουσιαστικού δικαίου διατάξεις ενός άλλου δικαίου, ισχύοντος σε χώρα όπου γίνεται επίκληση των δικαιωμάτων που κάποιο πρόσωπο αντλεί από την *lex causae*[4]. Λαμβανομένου ειδικότερα υπόψη ότι δια της κληρονομικής διαδοχής αποκτώνται εμπράγματα δικαιώματα, η θέσπιση της προσαρμογής με τον Κληρονομικό Κανονισμό οφείλεται στις ουσιώδεις αποκλίσεις των οικείων κανόνων εθνικού ουσιαστικού δικαί-

---

* Η παρούσα μελέτη αποτελεί την επεξεργασμένη μορφή προφορικής εισηγήσεως που πραγματοποιήθηκε στο 1ο Συνέδριο Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών που συνδιοργάνωσαν το Κέντρο για τον Ευρωπαϊκό Νομικό Πολιτισμό (ΚΕΝοΠ) και το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (ΚΔΕΟΔ) στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ), στις 22 και 23 Μαΐου 2025.

** *Υπ. Διδάκτωρ Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου Νομικής Σχολής ΑΠΘ, ΔΜΣ Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου & Δικαίου Διεθνών Συναλλαγών Νομικής Σχολής ΑΠΘ, Δικηγόρος Θεσσαλονίκης*

1. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 650/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Ιουλίου 2012, σχετικά με τη διεθνή δικαιοδοσία, το εφαρμοστέο δίκαιο, την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων, την αποδοχή και εκτέλεση δημόσιων εγγράφων στον τομέα της κληρονομικής διαδοχής και την καθιέρωση ευρωπαϊκού κληρονομητηρίου.

2. Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, Το εφαρμοστέο δίκαιο στην κληρονομική διαδοχή κατά τον κανονισμό 650/2012 (Ρώμη IV), Αρμ. (3) 2014, σ. 391.

3. Βλ. ενδεικτικά το άρθρο 15 παρ. 2 της διεθνούς Συμβάσεως της Χάγης του 1985 για το εφαρμοστέο δίκαιο στο Trust και την αναγνώρισή του (Convention du premier juillet 1985 relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance/Convention of 1 July 1985 on the Law Applicable to Trusts and on their Recognition), για το κείμενο της Συμβάσεως και την αιτιολογική έκθεση *Von Overbeck* βλ. στον ιστότοπο της Συνδιασκέψεως της Χάγης για το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο: http://hcch.net. Κατά Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗ, Η εκ διαθήκης κληρονομική διαδοχή κατά το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη 1994, σ. 314, το εν λόγω άρθρο της Συμβάσεως αποτελεί μια ειδική μορφή της *Angleichung*. Θα μπορούσαμε να προσθέσουμε επίσης και την περίπτωση του άρθρου 54 του Κανονισμού 1215/2012 (ΕΕ L 351/20.12.2012 σ. 1 επ.), για την ερμηνεία του εν λόγω άρθρου του Κανονισμού βλ., αντί πολλών, Ι. ΡΕΒΟΛΙΔΗ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), Κανονισμός 1215/2012 Κανονισμός Βρυξέλλες Ια κατ' άρθρο ερμηνεία για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2020, άρθρ. 54 αριθ. 1 επ.

4. Πρβλ. και Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012 Κανονισμός κληρονομικής διαδοχής κατ' άρθρο ερμηνεία σχετικά με τη διεθνή δικαιοδοσία, το εφαρμοστέο δίκαιο, την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων, την αποδοχή και εκτέλεση δημόσιων εγγράφων στον τομέα της κληρονομικής διαδοχής και την καθιέρωση ευρωπαϊκού κληρονομητηρίου, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2024, εισαγωγικές παρατηρήσεις αριθ. 54.

ου[5]. Εισάγοντας την προσαρμογή, το άρθρο 31 του Κληρονομικού Κανονισμού αποτελεί μια από τις πιο ενδιαφέρουσες καινοτομίες του, καθώς ορίζεται πως εμπράγματο δικαίωμα το οποίο αποκτάται βάσει του εφαρμοστέου στην κληρονομική διαδοχή δικαίου χωρίς να υπάρχει με τη μορφή αυτή στο δίκαιο όπου γίνεται η επίκλησή του, προσαρμόζεται, κατά το δυνατόν, στο εγγύτερο ισοδύναμο εμπράγματο δικαίωμα του εν λόγω δικαίου[6].

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίο να επισημάνουμε πως η Πρόταση Κληρονομικού Κανονισμού της Επιτροπής[7] δεν περιείχε αντίστοιχο άρθρο για την προσαρμογή, παρά μόνο το άρθρο 21[8], το οποίο εισήγαγε μεν επιφυλάξεις υπέρ της εφαρμογής της *lex rei sitae* για την αντιμετώπιση ωστόσο άλλων ζητημάτων από αυτά που αντιμετωπίζονται με το σημερινό άρθρο 31 του Κληρονομικού Κανονισμού και συγκεκριμένα για το ζήτημα της διαχείρισης της κληρονομίας[9]. Σημειωτέον ακόμη πως και η διεθνής Σύμβαση της Χάγης της 1.8.1989 για το εφαρμοστέο δίκαιο στη διαδοχή αιτία θανάτου[10], η οποία και αποτέλεσε σημαντική πηγή έμπνευσης για τους συντάκτες του Κληρονομικού Κανονισμού[11], δεν περιελάμβανε αντίστοιχη διάταξη[12]. Τον κίνδυνο, ωστόσο, δημιουργίας χωλών βιοτικών εννόμων σχέσεων, στην περίπτωση που η *lex rei sitae* δεν αναγνωρίζει τα εμπράγματα δικαιώματα που προσπορίζει στους δικαιούχους (κληρονόμους, κληροδόχους, νόμιμους μεριδούχος κ.λπ.) η *lex hereditatis*, διέβλεψε το Ινστιτούτο Max Planck για το συγκριτικό και το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, το οποίο, εμπνεόμενο στο σημείο αυτό από το άρθρο 15 παρ. 2 της διεθνούς Συμβάσεως της Χάγης της 1.7.1985 για το εφαρμοστέο δίκαιο στο *Trust* και την αναγνώρισή του[13], πρότεινε, στα σχόλιά του επί της Πρότασης Κληρονομικού Κανονισμού της Επιτροπής[14], την προθήκη μιας επιπλέον παραγράφου στο άρθρο 21 με το εξής περιεχόμενο: «*Rights in rem arising under the law governing the succession cannot be exercised contrary to the law of the State where the property is situated. If the recognition of a right in rem is prevented by application of the preceding sentence, effect should be given to the objects of the right by other means under the law of the State where the property is situated*»[15]. Εν τέλει, η πρόταση αυτή του Ινστιτούτου έγινε δεκτή, εντούτοις η τελική διατύπωση του σημερινού άρθρου 31 του Κληρονομικού Κανονισμού διαφέρει της προτάσεως του Ινστιτούτου[16]. Προκειμένου, ωστόσο, να καταδειχθούν εναργέστερα τα ζητήματα της προσαρμογής του εν λόγω άρθρου 31, θα επιχειρηθεί πρώτα μια σκιαγράφηση της αρχής της ενότητας της κληρονομίας, η οποία και αποτελεί τη βασική αιτία δημιουργίας των ζητημάτων προσαρμογής.

III. Η αρχή της ενότητας της κληρονομίας

1. Εισαγωγικά

Καταρχάς, είναι εύλογο να επισημάνουμε πως σε όλα τα ευρωπαϊκά κράτη η κληρονομική διαδοχή αποτελεί έναν από τους τρόπους απόκτησης εμπραγμάτων δικαιωμάτων[17], με συνέπεια το εθνικό ουσιαστικό κληρονομικό δίκαιο του κάθε κράτους να είναι διαμορφωμένο με βάση το αντίστοιχο εμπράγματο δίκαιό του, περιέχοντας αρκετά στοιχεία του τελευταίου και συνιστώντας έναν, τρόπον τινά, ειδικότερο κλάδο αυτού[18]. Ενόψει λοιπόν αυτών,

5. Id.

6. Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, ό.π., Αρμ. (3) 2014, σ. 391. Πρβλ. και ΤΟΝ ΙΔΙΟ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, εισαγωγικές παρατηρήσεις αριθ. 54, όπου παρατηρεί ειδικότερα πως η χρησιμότητα του μηχανισμού της προσαρμογής θα ανακύψει ιδίως σε σχέση με τα εμπράγματα δικαιώματα που αποκτώνται όταν την κληρονομική διαδοχή διέπει δίκαιο που ανήκει στην δικαιική οικογένεια του *Common Law*.

7. Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη διεθνή δικαιοδοσία, το εφαρμοστέο δίκαιο, την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων και δημοσίων εγγράφων στον τομέα της κληρονομικής διαδοχής και την καθιέρωση ευρωπαϊκού κληρονομητηρίου της 14ης Οκτωβρίου 2009, COM(2009) 154 τελικό.

8. Ibid, άρθρ. 21.

9. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο κατ' άρθρον ερμηνεία του Κανονισμού ΕΕ 650/2012, Νομική Βιβλιοθήκη 2016, άρθρ. 31 αριθ. 20 υποσημ. 28.

10. Convention sur la loi applicable aux successions à cause de mort/ Convention on the law applicable to succession to the estates of deceased persons, για το κείμενο της Συμβάσεως και την αιτιολογική έκθεση *Waters* βλ. στον ιστότοπο της Συνδιασκέψεως της Χάγης για το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο: http://hcch.net.

11. Χ. ΠΑΜΠΟΥΚΗΣ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, εισαγωγικές παρατηρήσεις αριθ. 12.

12. Ibid, άρθρ. 31 αριθ. 21.

13. Βλ. ανωτέρω υποσημ. 4.

14. *Max Planck Institute for Comparative and International Private Law*, Comments on the European Commission's Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and authentic instruments in matters of succession and the creation of a European Certificate of Succession, RabelsZ 74 (2010), σ. 642 παρ. 202.

15. Id.

16. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), The EU Succession Regulation: A Commentary, Cambridge University Press 2017, άρθρ. 31 αριθ. 7.

17. C. MARTINEZ-ESCRIBANO, Consequences of the European Succession Regulation in European Property Law, European Review of Private Law, vol. 25 no. 3 June 2017, σ. 560 παρ. 11.

18. J.-P. SCHMIDT, Challenged Legacies - First Decision of the European Court of Justice on the EU Succession Regulation (ECJ, 12 October 2017, C-218/16 (*Kubicka*). European Property Law Jour-

γίνεται αντιληπτό πως το κάθε εθνικό ουσιαστικό κληρονομικό δίκαιο δεν αρκείται απλώς και μόνο σε μία γενική και αφηρημένη κατάστρωση της κληρονομικής διαδοχής, αλλά περιέχει μηχανισμούς δια μέσου των οποίων πραγματώνεται άμεσα αυτή η κληρονομική διαδοχή και μεταβιβάζονται ακολούθως δικαιώματα και υποχρεώσεις στα καθορισμένα πρόσωπα[19]. Η συνέπεια αυτού για το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο (στο εξής: ιδ.δ.δ.) είναι ότι υφέρπει μια αναπόφευκτη «αντιπαλότητα» μεταξύ της *lex hereditatis* και της *lex rei sitae* όσον αφορά τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων της κληρονομίας[20].

2. Διάσπαση και ενότητα της κληρονομίας

Ο συντονισμός μεταξύ του εμπραγμάτου δικαίου αφενός και του κληρονομικού δικαίου αφετέρου, αποτελούσε ανέκαθεν ένα κλασσικό πεδίο δογματικής διαμάχης στο πεδίο των συγκρούσεων νόμων· συγκεκριμένα, το ζήτημα κατά πόσον το εφαρμοστέο στην κληρονομική διαδοχή δίκαιο (ήτοι η *lex hereditatis*) θα πρέπει να καθορίζεται με τον ίδιο τρόπο όσον αφορά τις εμπράγματες σχέσεις επί κινητών και ακινήτων πραγμάτων (όπου βάσει του διεθνούς εθιμικής προελεύσεως κανόνα συγκρούσεως οι εμπράγματες σχέσεις επί κινητών και ακινήτων πραγμάτων ρυθμίζονται από το δίκαιο του κράτους, στο οποίο το πράγμα βρίσκεται (*lex rei sitae*, πρβλ. άρθ. 27 ελλΑΚ)[21], έχει απαντηθεί διαφορετικά στις εθνικές νομοθεσίες[22].

Ειδικότερα, ορισμένα εθνικά ιδ.δ.δ. εμμένουν στην αρχή της ενότητας της κληρονομίας και στην εφαρμογή ενός και μόνο εθνικού δικαίου στο σύνολό της (οπότε και υφίσταται ενότητα της *lex hereditatis*), ενώ άλλα αποδέχονται τη διάσπαση της κληρονομίας[23]. Ειδικότερα, με την αρχή της διασπάσεως της κληρονομίας νοείται η εφαρμογή, ως προς τις κληρονομικές σχέσεις που αφορούν στον ίδιο κληρονομούμενο, περισσοτέρων της μίας *leges hereditatis*· συγκεκριμένα, τα κληρονομιαία περιουσιακά στοιχεία κατανέμονται, κατά κανόνα, με κριτήριο την τοποθεσία όπου βρίσκονται σε αυτοτελείς κληρονομικές ομάδες, ως προς κάθε μία από τις οποίες εφαρμόζονται διαφορετικά δίκαια[24]. Η κατάτμηση αυτή της *lex hereditatis* οφείλεται στο γεγονός πως ορισμένα εθνικά ιδ.δ.δ. δεν αποδέχονται τη χρησιμοποίηση ενός και μόνο συνδέσμου προκειμένου να προσδιορισθεί η *lex hereditatis* για το σύνολο της κληρονομίας, αλλά γίνεται διάκριση μεταξύ ακινήτων και κινητών, ούτως ώστε τις κληρονομικές σχέσεις που αφορούν την ακίνητη περιουσία να διέπει ως *lex hereditatis* το δίκαιο του τόπου όπου αυτή κείται (*lex rei sitae*), ενώ για τα κινητά να εφαρμόζεται ως *lex hereditatis* το δίκαιο της τελευταίας κατοικίας ή ιθαγένειας του διαθέτη[25].

Το δυϊστικό αυτό σύστημα της διασπάσεως της κληρονομίας υιοθετούσαν και αρκετά κράτη μέλη[26], τα οποία, στις απαντήσεις που έδωσαν στις ερωτήσεις που έθεσε με το Πράσινο Βιβλίο της η Ευρωπαϊκή Επιτροπή[27], πρότειναν την υιοθέτησή του στον Κληρονομικό Κανονισμό, δεδομένου του αδιαμφισβήτητου πλεονεκτήματός του ότι το ίδιο δίκαιο διέπει την κληρονομική διαδοχή στα ακίνητα και τα εμπράγματα δικαιώματα επί των ακινήτων διασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο την ενιαία αντιμετώπιση του ζητήματος της απόκτησης ακινήτου λόγω κληρονομικής διαδοχής και αποφεύγοντας τα δυσχερή ζητήματα προσαρμογής που γεννώνται όταν η *lex hereditatis* ορίζει πως ο κληρονόμος αποκτά ορισμένο εμπράγματο δικαίωμα επί περιουσιακών στοιχείων της κληρονομίας που δεν γνωρίζει η *lex rei sitae*[28].

Εντούτοις, το εν λόγω σύστημα της διασπάσεως παρουσιάζει σημαντικά μειονεκτήματα, καθώς η περιουσία του κληρονομούμενου, η οποία ήταν ενιαία κατά τη διάρκεια της ζωής του, διασπάται μετά θάνατον, πράγμα που δυσχεραίνει και τον προγραμματισμό της κληρονο-

nal (EPLJ), vol. 7 no. 1 2018, σ. 10. Ως παράδειγμα μπορούμε να αναφέρουμε, ενδεικτικά, το νέο πολωνικό ΑΚ του 2011, ο οποίος εισήγαγε, μεταξύ άλλων, και την εμπράγματη κληροδοσία (*legatum per vindicationem*) και στο άρθρο 981 παρ. 2 σημείο 2 ορίζει πως: «*αντικείμενο μιας τέτοιας κληροδοσίας μπορεί να είναι, μεταξύ άλλων, το ποσοστό συγκυριότητας επί ακινήτου, το οποίο αποτελεί μεταβιβαστό περιουσιακό δικαίωμα*» (βλ. P. TERESZKIEWICZ / A. WYSOCKA-BAR, Legacy by Vindication under the EU Succession Regulation No. 650/2012 following the Kubicka Judgment of the ECJ. European Review of Private Law, vol. 27 no. 4 August 2019, σ. 880-881 παρ. 10).

19. J.-P. SCHMIDT, ό.π., σ. 10. Για το δυσχερές ζήτημα της οριοθετήσεως του πεδίου εφαρμογής του ουσιαστικού κληρονομικού δικαίου βλ., αντί πολλών, G. GRETTON, Quaedam Meditationes Caledoniae: The Property/Succession Borderland. European Property Law Journal (EPLJ), vol. 3 no. 2 2014, σ. 109-129.

20. J.-P. SCHMIDT, ό.π., σ. 10.

21. Σ. ΒΡΕΛΛΗΣ, Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο, 3η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη 2008, σ. 271-272, Γ. ΜΑΡΙΔΑΚΗΣ, Ιδιωτικόν Διεθνές Δίκαιον, Τόμος Πρώτος Γενικαί Αρχαί, έκδοσις δευτέρα, εκδ. αδελφών Κλεισιούνη Αθήνα 1967, σ. 58 υποσημ. 37 και σ. 73.

22. J. VON HEIN, Conflicts between International Property, Family and Succession Law -Interfaces and Regulatory Techniques. European Property Law Journal (EPLJ), vol. 6 no. 2 2017, σ. 142.

23. Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, Η εκ διαθήκης κληρονομική διαδοχή κατά το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη 1994, σ. 71.

24. Ibid σ. 72, όπου γίνεται και ο παραλληλισμός με το *dépeçage* που απαντάται στο ενοχικό διεθνές δίκαιο.

25. Ibid σ. 73.

26. Λ.χ. η Γαλλία, το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Κύπρος, το Λουξεμβούργο, η Μάλτα, η Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ρουμανία (βλ. *J. von Hein*, ό.π., σ. 144 και υποσημ. 11).

27. COM (2005) 65 τελικό.

28. Α. ΜΕΤΑΛΛΗΝΟΣ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 23 αριθ. 4 και υποσημ. 12 όπου επισημαίνεται πως ακριβώς αυτό τον κίνδυνο αναντιστοιχίας επιχειρεί να επιλύσει το εν λόγω άρθρο 31.

μικής διαδοχής εκ μέρους του διαθέτη, ενώ ταυτόχρονα οδηγεί σε παράδοξα ή και άδικα αποτελέσματα, όπως για παράδειγμα το να κριθεί έγκυρη η διαθήκη κατά το δίκαιο που διέπει ένα μέρος της κληρονομίας, ενώ κατά το δίκαιο που διέπει την υπόλοιπη κληρονομία να κριθεί η ίδια διαθήκη άκυρη, με αποτέλεσμα και να μην υλοποιηθεί η βούληση του διαθέτη, αλλά και να ευνοηθούν ενδεχομένως συγκεκριμένοι κληρονόμοι· επίσης, υπό το σύστημα της διασπάσεως, ανακύπτουν και ιδιαίτερες δυσχέρειες όσον αφορά την προστασία των νομίμων μεριδούχων[29].

3. Η ρύθμιση του Κληρονομικού Κανονισμού

Στο πλαίσιο αυτό, και προκειμένου να αποφευχθούν αυτά τα παράδοξα αποτελέσματα από τις συνεφαρμοζόμενες *leges hereditatis*, ο Κληρονομικός Κανονισμός, υιοθέτησε την αρχή της ενότητας της κληρονομίας, την οποία υιοθετεί και το ελληνικό ιδ.δ.δ. υπό το καθεστώς του άρθρου 28 ΑΚ[30]· ειδικότερα, βάσει των άρθρων 21 παρ. 1, 22 παρ. 1 και 23 παρ. 1 του Κληρονομικού Κανονισμού[31], ορίζεται γενικώς (με την επιφύλαξη τυχόν αντίθετης διάταξης του[32]) πως τόσο για το σύνολο της κληρονομίας (δηλαδή ανεξαρτήτως από το αν τα περιουσιακά στοιχεία αυτής είναι εγκατασπαρμένα σε περισσότερα κράτη) όσο και για το σύνολο των ζητημάτων κληρονομικής διαδοχής (δηλαδή από την επαγωγή της κληρονομίας, έως τη διανομή της, συμπεριλαμβανομένης και της μεταβίβασης της κληρονομίας, της διοίκησης και διαχείρισής της και της ευθύνης για τα χρέη της), εφαρμοστέο είναι ένα εθνικό δίκαιο, ήτοι είτε το δίκαιο της συνήθους διαμονής του κληρονομούμενου κατά το χρόνο του θανάτου του, είτε το δίκαιο του κράτους της ιθαγένειας του κατά το χρόνο της επιλογής ή κατά το χρόνο του θανάτου[33] (*professio juris*[34]*)*.

Η εν λόγω επιλογή του ευρωπαίου νομοθέτη και η απόρριψη της αρχής της διασπάσεως της κληρονομίας στηρίζεται στα μειονέκτημα της τελευταίας και στα αντίστοιχα πλεονεκτήματα της αρχής της ενότητας της κληρονομίας· ειδικότερα, γίνεται λόγος για την ασφάλεια δικαίου που έτσι προάγεται και για τη διευκόλυνση και του προγραμματισμού της κληρονομικής διαδοχής, ούτως ώστε οι πολίτες να δύναται να αξιοποιήσουν καλύτερα τα πλεονεκτήματα που τους προσφέρει η εσωτερική αγορά, γνωρίζοντας εκ των προτέρων και με ασφάλεια το δίκαιο που διέπει την κληρονομική διαδοχή, αλλά και την αποφυγή αδικιών στη μεταχείριση των κληρονόμων που οφείλονται στη διάσπαση της κληρονομίας (ιδίως όσον αφορά στην καλύτερη προστασία των νομίμων μεριδούχων, αφού η νόμιμη μοίρα υπολογίζεται επί του συνόλου της κληρονομίας και δυνάμει του ίδιου δικαίου) και ταυτοχρόνως των δανειστών της κληρονομίας (καθώς θα τους είναι ευκολότερο να προσδιορίσουν την κληρονομία και το μέτρο ευθύνης του κάθε κληρονόμου)[35].

IV. Η προσαρμογή εμπραγμάτων δικαιωμάτων

1. Εισαγωγικά

Εν όψει συνεπώς των ανωτέρω εκτεθέντων, γίνεται αντιληπτό πως η *lex hereditatis*, ως το δίκαιο που διέπει την κληρονομική διαδοχή του θανόντος για το σύνολο της κληρονομίας του, οδηγεί, μεταξύ άλλων, στη δημιουργία ή τη μεταβίβαση εμπραγμάτων δικαιωμάτων υπέρ των κληρονόμων, κληροδόχων ή άλλων δικαιούχων (όπως άλλωστε προκύπτει και από το άρθρο 23 παρ. 2 περίπτωση (β) και (ε) του Κληρονομικού Κανονισμού καθώς και από την αιτιολογική σκέψη 15 του Προοιμίου του)[36].

29. Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου υπό το πρίσμα του Καν. (ΕΕ) 650/2012 για τις Κληρονομικές Σχέσεις, Νομική Βιβλιοθήκη 2019, σ. 312 αριθ. 433. Για περαιτέρω παραδείγματα επί των μειονεκτημάτων της αρχής της διασπάσεως βλ., ιδίως, A. DUTTA, Succession and Wills in the Conflict of Laws on the Eve of Europeanisation, RabelsZ 73 (2009), σ. 555-556, Α. ΜΕΤΑΛΛΗΝΟ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 23 αριθ. 5, Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗ, ό.π., Η εκ διαθήκης κληρονομική διαδοχή, σ. 77 επ.

30. Όπως, λ.χ., επίσης και τα ιδ.δ.δ. της Γερμανίας, της Αυστρίας, της Δανίας, της Ισπανίας, της Εσθονίας, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Φιλανδίας, της Ουγγαρίας, της Ιταλίας, των Κάτω Χωρών, της Πολωνίας, της Πορτογαλίας, της Σλοβακίας, της Σλοβενίας, της Σουηδίας και της Τσεχικής Δημοκρατίας (βλ. J. VON HEIN, ό.π., σ. 143). Για την αρχή της ενότητας της κληρονομίας στο πλαίσιο του άρθρου 28 ΑΚ βλ., ιδίως, Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗ, ό.π., Η εκ διαθήκης κληρονομική διαδοχή, σ. 98 επ.

31. Βλ. και αιτιολογικές σκέψεις 37 και 42 του Προοιμίου του Κληρονομικού Κανονισμού.

32. Βλ. π.χ. το άρθρο 30 του Κληρονομικού Κανονισμού. Για την ερμηνεία του εν λόγω άρθρου βλ., αντί πολλών, Β. ΚΟΥΡΤΗ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 30 αριθ. 1 επ.

33. Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 313-314 αριθ. 436. Για την αρχή της ενότητας της κληρονομίας στο πλαίσιο του Κληρονομικού Κανονισμού βλ., αναλυτικότερα, P. TERESZKIEWICZ / A. WYSOCKA-BAR, ό.π., Legacy by Vindication under the EU Succession Regulation, σ. 885-888 παρ. 18-22.

34. Για την προέλευση του όρου αυτού βλ., Σ. ΒΡΕΛΛΗ, σε Α. Γεωργιάδη / Μ. Σταθόπουλο (επιμ.), Αστικός Κώδικας Γενικές Αρχές Τόμος ΙΑ άρθρα 1-126, 2η έκδ., εκδ. Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 2016, Εισαγωγικές παρατήρησες στο ιδ.δ.δ. αριθ. 90 υποσημ. 94.

35. Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 314-315 αριθ. 437 και οι εκεί παραπομπές. Για τα πλεονεκτήματα της αρχής της ενότητας της κληρονομίας βλ. και Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗ, ό.π., Η εκ διαθήκης κληρονομική διαδοχή, σ. 88 επ.

36. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 1, Δ. ΚΡΑΝΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 1 αριθ. 18. Πρβλ. και αιτιολογική σκέψη 15 του Προοιμίου του Κληρο-

Ωστόσο, τόσο η φύση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων όσο και οι προϋποθέσεις και τα αποτελέσματα καταχώρισης δικαιώματος επί ακινήτων ή κινητών περιουσιακών στοιχείων σε μητρώο εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του Κληρονομικού Κανονισμού κατ' άρθρον 1 παρ. 2 στοιχεία (ια) και (ιβ) και διέπονται από το δίκαιο που ορίζεται ως εφαρμοστέο με βάση τους γενικούς κανόνες του ιδ.δ.δ. του *forum*[37].

Αυτός ο διαχωρισμός μεταξύ lex hereditatis και *lex rei sitae* που επιφέρει ο Κληρονομικός Κανονισμός είναι κρίσιμος από τη σκοπιά του ιδ.δ.δ. σε περίπτωση που ο δικαιούχος εμπράγματου δικαιώματος, το οποίο έχει αποκτήσει βάσει της *lex hereditatis* το επικαλεστεί σε *forum* άλλο από το κράτος της *lex hereditatis* και συγκεκριμένα στο κράτος της τοποθεσίας του κληρονομιαίου πράγματος (δηλαδή στο κράτος της *lex rei sitae*), το οποίο ωστόσο δεν αναγνωρίζει το εν λόγω εμπράγματο δικαίωμα[38]. Αυτή ακριβώς η δυσχέρεια αναγνώρισης ενός αλλοδαπού άγνωστου εμπράγματου δικαιώματος οφείλεται κυρίως στην αρχή του κλειστού αριθμού των εμπραγμάτων δικαιωμάτων (*numerus clausus*[39]), αρχή που υιοθετείται από την πλειοψηφία των κρατών μελών και προβλέπει πως τόσο τα είδη όσο και το περιεχόμενο των εμπραγμάτων δικαιωμάτων καθορίζονται περιοριστικά στο νόμο[40].

νομικού Κανονισμού κατά την οποία: «*Ο παρών κανονισμός θα πρέπει να επιτρέπει τη δημιουργία ή τη μεταβίβαση μέσω κληρονομικής διαδοχής δικαιώματος επί ακίνητης ή κινητής περιουσίας, κατά τα προβλεπόμενα στο δίκαιο που είναι εφαρμοστέο στην κληρονομική διαδοχή* […]».

37. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 2 και υποσημ. 4, όπου αναφέρεται πως για τα εμπράγματα δικαιώματα επί ενσώματου αντικειμένου εφαρμοστέο θα είναι σύμφωνα με το άρθρο 27 του ελλΑΚ το δίκαιο της τοποθεσίας του πράγματος (*lex rei sitae*), Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ.31 αριθ. 8. Πρβλ. και Α. ΜΕΤΑΛΛΗΝΟ, σε Α. Γεωργιάδη (επιμ.), ΣΕΑΚ Άρθρα 1-946 2η έκδ., Π.Ν. Σάκκουλας Δίκαιο & Οικονομία 2023, άρθρ. 27 αριθ. 1, όπου αναφέρονται και οι εξαιρέσεις του ελληνικού ιδ.δ.δ. όσον αφορά τα εμπράγματα δικαιώματα επί των πλοίων και των αεροσκαφών κατ' άρθρα 9 του ΚΙΝΔ και 49 του Κώδικα Αεροπορικού Δικαίου. Για το δυσχερές ζήτημα της οριοθετήσεως των ζητημάτων αυτών του εμπράγματου δικαίου από τα ζητήματα του κληρονομικού δικαίου καθώς και την ανάλυση της απόφασης ΔΕΕ C-218/16, *Kubicka*, ECLI:EU:C:2017:755 επί του εν λόγω ζητήματος βλ., εν εκτάσει, Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 160 επ. αριθ. 225 επ. και την εκεί παρατιθέμενη βιβλιογραφία.

38. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.) ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 3 και 28, Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 8. Πρβλ. και Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 166 αριθ. 233.

39. Για την αρχή του κλειστού αριθμού των εμπραγμάτων δικαιωμάτων βλ., ιδίως, B. AKKERMANS, The Principle of Numerus Clausus in European Property Law, Ius Commune Europaeum Intersentia 2008, *passim*. Για την εν λόγω αρχή στο ελληνικό εμπράγματο δίκαιο βλ., ενδεικτικά, Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ, Εμπράγματο δίκαιο, 3η έκδ., εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2025, σ. 15 επ., Γ. ΚΑΡΥΜΠΑΛΗ-ΤΣΙΠΤΣΙΟΥ, Εμπράγματο Δίκαιο, τόμος 1, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2024, σ. 7 επ.

40. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 4, Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 8. Βλ. και A. PATRAO, Adaptation of Rights in Rem under the European Succession Regulation. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. 92 no. 1 2016, σ. 128-129, όπου αναφέρει, μεταξύ άλλων, και το εξής παράδειγμα αναντιστοιχίας μεταξύ *lex hereditatis* και *lex rei sitae* που ενδέχεται να ανακύψει: «*Πορτογάλος, ο οποίος διαμένει στη Στοκχόλμη και συζεί σε de facto σχέση με κυρία (επίσης πορτογαλικής ιθαγένειας), επιλέγει ως εφαρμοστέο στην κληρονομική του διαδοχή δίκαιο (κατ' άρθρον 22 του Κληρονομικού Κανονισμού) το δίκαιο της ιθαγένειάς του, ήτοι το πορτογαλικό. Το τελευταίο αυτό δίκαιο απονέμει στην επιζώσα de facto σύντροφο ένα εμπράγματο δικαίωμα οικήσεως (Direito de Habitação) επί της οικίας του ανωτέρω συντρόφου της για πέντε χρόνια. Ωστόσο, το σουηδικό δίκαιο, ως το δίκαιο της τοποθεσίας της ανωτέρω οικίας (lex rei sitae) δεν αναγνωρίζει αυτό το περιορισμένο εμπράγματο δικαίωμα του πορτογαλικού δικαίου*». Ως επιπλέον παραδείγματα αναντιστοιχίας θα μπορούσαμε, κατά την άποψή μας, να αναφέρουμε, ενδεικτικά, και τα εξής: 1) Ρουμάνος, ο οποίος έχει μεταναστεύσει, προ εικοσαετίας, στην Ελλάδα, για οικονομικούς λόγους, διαθέτει ως μοναδικό περιουσιακό στοιχείο ένα αγροτεμάχιο στο νομό Θεσσαλονίκης. Προκειμένου να διευθετήσει την κληρονομική του διαδοχή, μεταβαίνει σε Έλληνα συμβολαιογράφο και συντάσσει δημόσια διαθήκη στην οποία, αφενός επιλέγει ως εφαρμοστέο στην κληρονομική του διαδοχή δίκαιο το ρουμανικό (κατ' άρθρον 22 του Κληρονομικού Κανονισμού) και αφετέρου συνιστά υπέρ των δύο τέκνων του το εμπράγματο δικαίωμα της περιοδικής ιδιοκτησίας/κυριότητας (*Proprietatea periodică* (άρθρ. 687 επ. του νέου ρουμΑΚ)) επί του ανωτέρω αγροτεμαχίου του. Το ελληνικό δίκαιο ωστόσο (η *lex rei sitae*) δεν αναγνωρίζει αυτό το ιδιόμορφο εμπράγματο δικαίωμα συγκυριότητας του ρουμανικού δικαίου (άρθρο 973 ελλΑΚ). 2) Έλληνας, ο οποίος ζει τα τελευταία χρόνια στο Λονδίνο και έχοντας αποκτήσει και την αγγλική ιθαγένεια συντάσσει ιδιόγραφη διαθήκη επιλέγοντας ως εφαρμοστέο επί της κληρονομικής του διαδοχής δίκαιο το αγγλικό (κατ' άρθρον 22 εδ. 2 του Κληρονομικού Κανονισμού) και, μεταξύ άλλων, συνιστά υπέρ συγγενούς του ένα εμπράγματο δικαίωμα *life estate* επί της μονοκατοικίας του που βρίσκεται στην Ελλάδα. Το ελληνικό δίκαιο (η *lex rei sitae*) δεν αναγνωρίζει αυτό το περιορισμένο εμπράγματο δικαίωμα του αγγλικού δικαίου (άρθρο 973 ελλΑΚ). 3) Άγγλος, ο οποίος έχει εγκατασταθεί μόνιμα στην Ισπανία αποκτώντας εκεί ακίνητη περιουσία, συντάσσει ιδιόγραφη διαθήκη ορίζοντας το δικηγόρο του Α ως *trustee* και την ανιψιά του Β ως *beneficiary* (σιωπηρή επιλογή του αγγλικού δικαίου ως εφαρμοστέου επί της κληρονομικής διαδοχής κατ' άρθρον 22 παρ. 2 του Κληρονομικού Κανονισμού). Ωστόσο, το ισπανικό δίκαιο (η *lex rei sitae*) δεν αναγνωρίζει αυτή τη διάσπαση του δικαιώματος κυριότητας μεταξύ *trustee* και *beneficiary* του αγγλικού δικαίου. 4) Αμερικανός, ο οποίος έχει εγκατασταθεί την τελευταία δεκαετία στην Ελλάδα αποκτώντας εκεί σημαντική ακίνητη περιουσία, μεταβαίνει για σοβαρούς ια-

Για την αντιμετώπιση, συνεπώς, αυτών των χωλών βιοτικών εννόμων σχέσεων που ενδέχεται να ανακύψουν, ο Κληρονομικός Κανονισμός στο άρθρο 31 αυτού θεσπίζει τη μέθοδο της προσαρμογής, η οποία επιβάλει στο κράτος μέλος όπου γίνεται η επίκληση του εμπράγματου δικαιώματος (και συγκεκριμένα στο κράτος μέλος της τοποθεσίας του κληρονομιαίου πράγματος) να προσαρμόσει τα άγνωστα εμπράγματα δικαιώματα της *lex hereditatis* στα εγγύτερα ισοδύναμα εμπράγματα δικαιώματα της *lex rei sitae*[41]. Με αυτόν τον τρόπο, επομένως, διασφαλίζεται πως ο δικαιούχος των εμπραγμάτων δικαιωμάτων βάσει της εκάστοτε εφαρμοστέας *lex hereditatis* μπορεί να τα απολαύσει σε όλα τα κράτη μέλη όπου βρίσκονται κληρονομιαία περιουσιακά στοιχεία, χωρίς να θίγεται ταυτόχρονα και η αρχή του κλειστού αριθμού των εμπραγμάτων δικαιωμάτων στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, αλλά και γενικότερα εξασφαλίζοντας πως η *lex hereditatis* δεν παρεισφρέει στις εθνικού ουσιαστικού δικαίου διατάξεις του εμπραγμάτου δικαίου των κρατών μελών[42].

Τοιουτοτρόπως, αντιμετωπίζονται και οι ανησυχίες που είχαν διατυπωθεί στο στάδιο των διαβουλεύσεων για τον Κληρονομικό Κανονισμό πως η εναρμόνιση του κληρονομικού διεθνούς δικαίου των κρατών μελών θα υποχρέωνε τα τελευταία να αναγνωρίσουν άγνωστα σε αυτά εμπράγματα δικαιώματα και θα ερχόταν σε αντίθεση με το άρθρο 345 ΣΛΕΕ[43] που ορίζει πως: «*Οι Συνθήκες δεν προδικάζουν με κανένα τρόπο το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη.*»[44].

Ενόψει αυτών, ορίζοντας ο Κληρονομικός Κανονισμός πως η προσαρμογή γίνεται στο εγγύτερο ισοδύναμο εμπράγματο δικαίωμα της *lex rei sitae* εισάγει μια ειδική μορφή προσαρμογής που είναι γνωστή ως τεχνική της υποκατάστασης/εξομοίωσης/ισοδυναμίας στην προσαρμογή[45], όταν δηλαδή ένα από τα εμπλεκόμενα ως

τρικούς λόγους στην Πολιτεία της Νέας Υόρκης. Εγκαθιστάμενος εκεί για δύο ολόκληρα χρόνια τελικώς αποβιώνει, χωρίς να έχει συντάξει οποιαδήποτε διαθήκη. Κατ' άρθρον 21 παρ. 1 του Κληρονομικού Κανονισμού, εφαρμοστέο επί της κληρονομικής του διαδοχής δίκαιο είναι το δίκαιο της Πολιτείας της Νέας Υόρκης. Το τελευταίο αυτό δίκαιο προβλέπει την σύσταση ενός *Statutory Trust* (βάσει των κανόνων περί εξ αδιαθέτου διαδοχής) για το σύνολο της κληρονομιαίας περιουσίας του. Το ελληνικό δίκαιο ωστόσο (η *lex rei sitae*) δεν αναγνωρίζει αυτή τη διάσπαση του δικαιώματος κυριότητας μεταξύ *trustee* και *beneficiary* του αμερικανικού δικαίου (Στην τελευταία αυτή περίπτωση, ωστόσο, είναι ενδεχόμενο να εφαρμοστεί από τον Έλληνα δικάζοντα δικαστή η «ρήτρα διαφυγής» της παρ. 2 του άρθρου 21 ούτως ώστε εφαρμοστέο κληρονομικό δίκαιο να είναι το ελληνικό επιτυγχάνοντας τοιουτοτρόπως σύμπτωση *lex hereditatis* και *lex rei sitae* και αποφεύγοντας έτσι τα δυσχερή ζητήματα προσαρμογής του άρθρου 31).

41. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 5 και 22, Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 166 αριθ. 233, Δ. ΚΡΑΝΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 1 αριθ. 18. Βλ. και αιτιολογική σκέψη 16 του Προοιμίου του Κληρονομικού Κανονισμού κατά την οποία: «[…] *για να μπορούν παρόλα αυτά οι δικαιούχοι να απολαύουν σε άλλο κράτος μέλος τα δικαιώματα που δημιουργήθηκαν ή μεταβιβάστηκαν σε αυτούς μέσω κληρονομικής διαδοχής, ο παρών κανονισμός θα πρέπει να προβλέπει την προσαρμογή αγνώστου εμπράγματου δικαιώματος στο εγγύτερο ισοδύναμο εμπράγματο δικαίωμα βάσει της νομοθεσίας του εν λόγω άλλου κράτους μέλους*». Πρβλ. και D. DAMASCELLI, Diritto internazionale privato delle successioni a causa di morte, Milano Giuffrè 2013, σ. 109, P. LAGARDE, σε U. Bergquist / D. Damascelli / R. Frimston / P. Lagarde / F. Odersky / B. Reinhartz (eds), EU Regulation on Succession and Wills Commentary, Köln Otto Schmidt 2015, άρθρ. 31 αριθ. 1-3, M. WELLER, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 1 αριθ. 79.

42. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 6, Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 8. Βλ. και αιτιολογική σκέψη 15 του Προοιμίου του Κληρονομικού Κανονισμού κατά την οποία: «[…] *Δεν θα πρέπει ωστόσο να θίγει τον κλειστό αριθμό («numerus clausus») των εμπράγματων δικαιωμάτων που είναι γνωστά στο εθνικό δίκαιο ορισμένων κρατών μελών. Ένα κράτος μέλος δεν θα πρέπει να υποχρεούται να αναγνωρίσει ένα εμπράγματο δικαίωμα επί περιουσιακών στοιχείων ευρισκομένων σε αυτό το κράτος μέλος, εάν το εν λόγω εμπράγματο δικαίωμα δεν είναι γνωστό στο δίκαιο του κράτους αυτού.*». Πρβλ. και σημείο 4.1 άρθρ. 1 της αιτιολογικής έκθεσης της Πρότασης Κληρονομικού Κανονισμού της Επιτροπής (COM (2009) 154 τελικό), M. WELLER, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 1 αριθ. 79, D. SOLOMON, The Boundaries of the Law Applicable to Succession. Annals of the Faculty of Law of the University of Zenica 18 2016, σ. 217, όπου αναφέρει χαρακτηριστικά πως τα εν λόγω εμπράγματα δικαιώματα της *lex hereditatis* εν τέλει μόνο «εικονικά» δημιουργούνται βάσει αυτής, αφού τελικά άμεσα προσαρμόζονται στα αντίστοιχα εμπράγματα δικαιώματα της *lex rei sitae*. Για την προσαρμογή ειδικά εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί μετατοπίσεως κινητού πράγματος ανεξάρτητα από τον Κληρονομικό Κανονισμό βλ., μεταξύ άλλων, *Ε. Μουσταΐρα*, Εμπράγματες ασφάλειες και Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο, Κοινοδίκιον (5) 1999, σ. 35-36, η οποία αναλύει την «θεωρία της μεταθέσεως», Α. ΜΕΤΑΛΛΗΝΟ, σε Α. Γεωργιάδη (επιμ.), ό.π., ΣΕΑΚ, άρθρ. 27 αριθ. 3, B. AKKERMANS, Lex Rei Sitae and the EU Internal Market - Towards Mutual Recognition of Property Relations. European Property Law Journal (EPLJ), vol. 7 no. 3 2018, σ. 250.

43. Για την ερμηνεία του εν λόγω άρθρου βλ., ενδεικτικά, B. AKKERMANS / E. RAMAEKERS, Article 345 TFEU (ex Article 295 EC), Its Meanings and Interpretations. European Law Journal, vol. 16 no. 3 May 2010, σ. 292-314, Δ. ΛΕΝΤΖΗ, σε Β. Σκουρή (επιστ. διευθ.), Συνθήκη της Λισσαβώνας Ερμηνεία κατ' άρθρον, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2020, άρθρ. 345 αριθ. 1-4.

44. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 7, E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 5 υποσημ. 6.

45. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 25, Χ. ΠΑΜΠΟΥΚΗΣ, Αναγνώριση αλλοδαπού εμπιστεύματος, ΕφΑΔΠολΔ (2) 2012, σ. 106 παρ. 35, Ο ΙΔΙΟΣ, Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη 2020, σ. 279-280 αριθ.

εφαρμοστέα εθνικά δίκαια αγνοεί το θεσμό που διέπει την ουσία της βιοτικής σχέσεως[46]. Στο σημείο αυτό, είναι εύλογο να επεξηγηθεί, συνοπτικά, πως η προσαρμογή εν γένει ως τεχνική συντονισμού των εφαρμοστέων δικαίων στο πεδίο του ιδ.δ.δ. έχει τις ρίζες της στην «υπεραναλυτική» λειτουργία/φύση του τελευταίου, βάσει της οποίας για κάθε πτυχή της βιοτικής εννόμου σχέσεως πρέπει να προσδιορισθεί και το κατάλληλο εθνικό δίκαιο που θα την διέπει, με αποτέλεσμα μια και η αυτή διεθνής βιοτική σχέση[47] να διέπεται ταυτόχρονα από περισσότερα εθνικά ουσιαστικά δίκαια, τα οποία, ωστόσο, επειδή δεν συντονίζονται μεταξύ τους, οδηγούν σε αναντιστοιχίες[48].

Συνεπώς, όπως ορθά παρατηρείται[49], το πρόβλημα εμφανίζεται, γενικά, ως ζήτημα αρμονικής διαρθρώσεως κανόνων που ανήκουν σε διαφορετικές εθνικές έννομες τάξεις, ως πρόβλημα δημιουργίας ενός αρμονικού συστήματος κανόνων, το οποίο θα παριστά την προσήκουσα κατά τις αντιλήψεις του *forum* ρύθμιση μιας διεθνούς βιοτικής σχέσεως· και επομένως, για την επίτευξη αυτού του σκοπού, απαιτείται να προσχωρήσουμε σε αυτό που επικράτησε στο ιδ.δ.δ. να ονομάζεται «προσαρμογή» (*Adaptation, Anpassung ή Angleichung ή Vergleichungsmethod, L' adaptation*) των κανόνων δικαίου και που αποτελεί αναπόφευκτη, αλλά και ταυτόχρονα, χρήσιμη αλλοίωση του περιεχομένου τους.

Η προσαρμογή αυτή μπορεί να υλοποιηθεί, εν γένει, με δύο τρόπους από τον εφαρμοστή του δικαίου· και συγκριμένα με τη διαπλαστική παρέμβασή του είτε στον κανόνα του εφαρμοστέου εθνικού ουσιαστικού δικαίου (*lex causae*), είτε στον κανόνα του ιδ.δ.δ. του *forum*, ούτως ώστε να ρυθμισθεί κατά τον ορθότερο τρόπο η συγκεκριμένη διεθνής βιοτική σχέση[50]. Εν προκειμένω, το εν λόγω άρθρο 31 του Κληρονομικού Κανονισμού και η προσαρμογή που αυτό θεσπίζει περιορίζεται αποκλειστικά στο πεδίο του εφαρμοστέου ουσιαστικού δικαίου[51].

2. Προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 31

2.1. Εμπράγματο δικαίωμα

Για τον σκοπό αυτό, το άρθρο 31 του Κληρονομικού Κανονισμού προβλέπει στη νομοτυπική του μορφή δύο προϋποθέσεις εφαρμοσιμότητας. Συγκεκριμένα, πρώτη προϋπόθεση εφαρμογής είναι το δικαίωμα που αποκτήθηκε βάσει της *lex hereditatis* και του οποίου γίνεται επίκληση στο κράτος μέλος της *lex rei sitae* να είναι εμπράγματο δικαίωμα[52]. Συνεπώς, πρωταρχικά τίθεται ζήτημα νομικού χαρακτηρισμού[53] του δικαιώματος της *lex hereditatis* ως εμπραγμάτου, ζήτημα για το οποίο ο Κληρονομικός Κανονισμός δεν παρέχει ορισμό, παρά μόνο την αιτιολογική σκέψη 15 του Προοιμίου του, κατά την οποία: «*Ο παρών κανονισμός θα πρέπει να επιτρέπει τη δημιουργία ή τη μεταβίβαση μέσω κληρονομικής διαδοχής δικαιώματος επί ακίνητης ή κινητής περιουσίας* […]»[54]· γεγονός που αποτελεί ένδειξη πως ο Κληρονομικός Κανονισμός χαρα-

423-424, Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 180-182 αριθ. 255-257, Α. ΜΕΤΑΛΛΗΝΟΣ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 23 αριθ. 38-39. Για την εξομοίωση/υποκατάσταση/ισοδυναμία (*equivalence*) θεσμών διαφορετικών εθνικών δικαίων στο ιδ.δ.δ. βλ., επίσης, και P. D'ARGENT, Session de Santiago du Chili de l'Institut de Droit International, La. Revue Belge de Droit International / Belgian Review of International Law, vol. 40 no. 2 2009, σ. 586-589. Για την έννοια της προσαρμογής εν γένει ως τεχνικής συντονισμού των εφαρμοστέων δικαίων στο πεδίο του ιδ.δ.δ. βλ., ενδεικτικά, Α. ΓΡΑΜΜΑΤΙΚΑΚΗ-ΑΛΕΞΙΟΥ / Ζ. ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ / Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗ, Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο, Στ' έκδ., εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 99-101, Σ. ΒΡΕΛΛΗ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 121-123, Χ. ΠΑΜΠΟΥΚΗ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 275-280 αριθ. 419-424, Α. ΜΕΤΑΛΛΗΝΟ, σε Α. Γεωργιάδη (επιμ.), ό.π., ΣΕΑΚ, εισαγωγικές παρατηρήσεις στα άρθρα 4-33 ΑΚ αριθ. 24-26, K. SIEHR, Das Internationale Privatrecht der Schweiz, Schulthess Zurich 2002, σ. 533-535.

46. Χ. ΠΑΜΠΟΥΚΗΣ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 190 αριθ. 322.

47. Για την έννοια της διεθνούς βιοτικής σχέσεως βλ. Σ. ΒΡΕΛΛΗ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 1-2.

48. A. KOHLER, General Private International Law Institutes in the EU Succession Regulation - Some Remarks. Annals of the Faculty of Law of the University of Zenica 18 2016, σ. 179. Πρβλ. και Σ. ΒΡΕΛΛΗ, σε Α. Γεωργιάδη / Μ. Σταθόπουλο (επιμ.), ό.π., ΑΚ Γενικές Αρχές, Εισαγωγικές παρατήρησες στο ιδ.δ.δ. αριθ. 160 όπου αναφέρεται ως παράδειγμα αναντιστοιχίας η ρύθμιση της επιμέλειας του προσώπου αναγνωρισθέντος εξωγάμου τέκνου, όταν το δίκαιο που διέπει τις σχέσεις με τον εξώγαμο γεννήτορα (π.χ. το δίκαιο της ιθαγένειας του γεννήτορος κατ' άρθρον 20 αριθ. 3 ΑΚ) παρέχει μετά την αναγνώριση του τέκνου το δικαίωμα επιμέλειας αποκλειστικώς σε εκείνον, ενώ το δίκαιο που διέπει τις σχέσεις του τέκνου αυτού με τη μητέρα του (λ.χ. το δίκαιο της ιθαγένειας της μητέρας κατ' άρθρον 19 αριθ. 3 ΑΚ) δεν θεωρεί έγκυρη την αναγνώριση ή εξακολουθεί και μετά την αναγνώριση να παρέχει την επιμέλεια στη μητέρα.

49. Σ. ΒΡΕΛΛΗΣ, σε Α. Γεωργιάδη / Μ. Σταθόπουλο (επιμ.), ό.π., ΑΚ Γενικές Αρχές, Εισαγωγικές παρατήρησες στο ιδ.δ.δ. αριθ. 163.

50. Α. ΜΕΤΑΛΛΗΝΟΣ, σε Α. Γεωργιάδη (επιμ.), ό.π., ΣΕΑΚ, εισαγωγικές παρατηρήσεις στα άρθρα 4-33 ΑΚ αριθ. 25. Βλ., αναλυτικότερα, και Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 3-6 και τις εκεί παραπομπές. Πρβλ. και A. KOHLER, ό.π., σ. 180.

51. A. KOHLER, ό.π., σ. 180.

52. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 8, Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.) ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 8.

53. Για τον νομικό χαρακτηρισμό στο πεδίο του ιδ.δ.δ. εν στενή εννοία βλ., ενδεικτικά, Σ. ΒΡΕΛΛΗ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 71 επ., Χ. ΠΑΜΠΟΥΚΗ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 152 επ. αριθ. 274 επ., Α. ΓΡΑΜΜΑΤΙΚΑΚΗ-ΑΛΕΞΙΟΥ / Ζ. ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ / Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 58 επ., Γ. ΜΑΡΙΔΑΚΗ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 207 επ.

54. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 8, Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 9.

κτηρίζει ως εμπράγματα δικαιώματα τα δικαιώματα επί κινητής ή ακίνητης περιουσίας[55]. Ωστόσο, η ένδειξη αυτή από μόνη της δεν επαρκεί για τον καθορισμό της έννοιας του εμπράγματου δικαιώματος στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 31, καθώς οι σχετικές εθνικές νομοθεσίες ρυθμίζουν κατά τρόπο διαφορετικό τα εμπράγματα δικαιώματα (λ.χ. αμφισβήτηση ενδέχεται να ανακύψει, μεταξύ άλλων, για το νομικό χαρακτηρισμό του *trust* ως εμπράγματου δικαιώματος, για τον χαρακτηρισμό των δικαιωμάτων επί απαιτήσεων ή επί τίτλων ως εμπραγμάτων για τους σκοπούς του εν λόγω άρθρου 31)[56].

Αναλυτικότερα, όπως ήδη υπονοήθηκε, η πρώτη αυτή προϋπόθεση εγείρει αρκετά ζητήματα από πλευράς συγκριτικού δικαίου, ακριβώς διότι το περιεχόμενο της έννοιας του εμπράγματου δικαιώματος και συνακόλουθα η διάκριση μεταξύ εμπράγματου και ενοχικού δικαιώματος αποτελούν ένα από τα πλέον δυσχερή ζητήματα στο πεδίο του συγκριτικού δικαίου, ιδίως λόγω των μεγάλων αποκλίσεων που εντοπίζονται μεταξύ της ρωμαιογερμανικής και αγγλοαμερικανικής οικογένειας δικαίου[57]. Ειδικότερα, ακόμη και αν μεταξύ των κρατών της ρωμαιογερμανικής οικογένειας δικαίου παρατηρούνται διαφορές όσον αφορά τα εμπράγματα δικαιώματα, ωστόσο μεταξύ τους υφίσταται ένα κοινό σημείο σύγκλισης και αυτό είναι η διάκριση των περιουσιακών δικαιωμάτων σε εμπράγματα και ενοχικά, όπου το κάθε ένα έχει διαφορετική φύση και διαφορετικά αποτελέσματα[58]. Αναλυτικότερα, η διάκριση αυτή στα ρωμαιογερμανικά συστήματα δικαίου βασίζεται στην κοινή αντίληψή τους ως προς της έννοια της κυριότητας/ιδιοκτησίας (*property, propriété, Eigentum, propriedad*), η οποία περιγράφεται ως το καθολικότερο εμπράγματο δικαίωμα πάνω σε ενσώματο πράγμα, το οποίο παρέχει την απόλυτη, αποκλειστική, γενική και αφηρημένη εξουσία για κάθε νοητή ενέργεια πάνω στο ενσώματο αγαθό· με αποτέλεσμα, στα συστήματα αυτά, η έννοια «εμπράγματο δικαίωμα» να περιλαμβάνει τις σχέσεις προσώπων προς τα ενσώματα αγαθά, εν αντιθέσει με το ενοχικό δικαίωμα, το οποίο παρέχει στο δικαιούχο του (δανειστή) το ενοχικό μόνο δικαίωμα να απαιτήσει από ένα άλλο πρόσωπο (οφειλέτη) την εκπλήρωση συγκεκριμένης παροχής (πράξης, παράλειψης ή ανοχής)[59].

Στον αντίποδα βρίσκονται τα αγγλοαμερικανικά δικαιικά συστήματα, όπου εκεί επειδή η έννοια της κυριότητας/ιδιοκτησίας (*Property*) ενέχει έναν περιουσιακό χαρακτήρα, στο βελησνεκές της εντάσσονται όλα τα δικαιώματα τα οποία είναι επιδεκτικά ανταλλαγής για χρήματα και συνεπώς ακόμη και ασώματα/άυλα αγαθά (π.χ. μετοχές, ενοχικές οφειλές) αντιμετωπίζονται ως πράγματα· δηλαδή, στα συστήματα αυτά, οτιδήποτε μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο συναλλαγής λογίζεται ως πράγμα, είτε αυτό είναι κάτι άυλο, όπως εταιρικά μερίδια, είτε αυτό είναι ένα ενσώματο αγαθό, όπως ένα αυτοκίνητο ή ένα σπίτι[60]. Επιπλέον, αν και στα αγγλοαμερικανικά συστήματα δικαίου ανευρίσκεται η διάκριση μεταξύ ενοχικού και εμπράγματου δικαιώματος, ωστόσο οι έννοιες αυτές διαφέρουν, καθώς τα δικαιώματα που περιλαμβάνονται στις δυο αυτές κατηγορίες μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο της κυριότητας/ιδιοκτησίας, με αποτέλεσμα η διάκριση αυτή να μην αντιστοιχεί με την αυστηρή και δογματική οριοθέτηση των ρωμαιογερμανικών συστημάτων δικαίου[61]. Στα δυσχερή αυτά ζητήματα προστίθεται και η διχοτόμηση

55. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 8.

56. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 8-9, Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 9.

57. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 2.

58. Για τη διάκριση αυτή στο ελληνικό περιουσιακό δίκαιο βλ., αντί πολλών, Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ, ό.π., Εμπράγματο δίκαιο, σ. 43 επ.

59. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 3.

60. Ibid αριθ. 4. Πρβλ., ωστόσο, και S. PRADUROUX, σε M. Graziadei / L. Smith (eds), Comparative Property Law Global Perspectives, Elgar 2017, σ. 56 όπου επισημάνει πως, παρά την (τυπική) κατηγοριοποίηση στο αγγλοαμερικανικό δίκαιο των ενοχικών απαιτήσεων ως πραγμάτων, αρκετοί ακαδημαϊκοί αυτών των νομικών συστημάτων αμφισβητούν τη δυνατότητα των καθαρά ενοχικών απαιτήσεων να αποτελούν αντικείμενο εμπραγμάτων δικαιωμάτων, λαμβανομένου υπόψη ότι και στο χώρο του κοινοδικαίου η κατάταξη αυτή δεν έχει νομοθετική βάση.

61. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 4. Για τη διάκριση μεταξύ *real property* και *personal property* στο χώρο του κοινοδικαίου βλ., ενδεικτικά, S. PRADUROUX, σε M. Graziadei / L. Smith (eds), ό.π., σ. 55-56 η οποία επεξηγεί πως αυτή η διάκριση στηρίζεται σε ιστορικούς λόγους και συγκεκριμένα στην έντονη επιρροή του νορμανδικού εθιμικού δικαίου το οποίο διαχώριζε τα *hereditaments* από τα *chattels*. Τα *hereditaments* δηλαδή γη και δικαιώματα συνδεδεμένα με τη γη προστατεύονταν μέσω των εμπράγματων αγωγών (*actiones in rem*), ενώ τα *chattels* προστατεύονταν μέσω των ενοχικών αγωγών (*actiones in personam*). Αυτή η διάκριση των διαθέσιμων αγωγών δημιούργησε και την διάκριση μεταξύ *real property* και *personal property*. Εν συνεχεία η *real property* υποδιαιρέθηκε στα *corporeal hereditaments* και στα *incorporeal hereditaments*, όπου στα δεύτερα περιλαμβάνονται δικαιώματα που συνδέονται με την γη αλλά δεν παρέχουν κυριότητα επί τη γης (όπως για παράδειγμα το δικαίωμα της θήρας σε μία συγκεκριμένη έκταση γης ή μια δουλεία που παρέχει στον κύριο του δεσπόζοντος ακινήτου ένα δικαίωμα επί του γειτονικού δουλεύοντος ακινήτου). Αντίστοιχα η *personal property* υποδιαιρέθηκε στα *things in possession*, στα οποία περιλαμβάνονται τα κινητά πράγματα που είναι επιδεκτικά φυσικής εξουσίασης, και στα *things in action*, στα οποία περιλαμβάνονται όλα τα δικαιώματα όπου δεν υπάρχει αντικείμενο επιδεκτικό φυσικής εξουσίασης (δηλαδή οι ενοχικές απαιτήσεις).

που υφίσταται στα αγγλοαμερικανικά δικαιικά συστήματα μεταξύ του *common law* και της *equity*[62].

Ενόψει, συνεπώς, των ανωτέρω επισημάνσεων και ελλείψει ορισμού του εμπράγματου δικαιώματος στο Κληρονομικό Κανονισμό, ορθότερο είναι, με βάση και τον σκοπό της διάταξης του άρθρου 31, ο νομικός χαρακτηρισμός του δικαιώματος της *lex hereditatis* ως εμπραγμάτου να γίνει βάσει του δικαίου του κράτους μέλους της τοποθεσίας του κληρονομιαίου πράγματος (στο οποίο και κατά κανόνα θα γίνεται η επίκληση του εν λόγω δικαιώματος), λαμβάνοντας ωστόσο υπόψη το περιεχόμενο και τα χαρακτηριστικά που έχει το δικαίωμα αυτό με βάση τη *lex hereditatis* (πρόκειται δηλαδή για *lege rei sitae/lege fori* νομικό χαρακτηρισμό)[63]. Το συμπέρασμα αυτό επιρρωνύεται, κατά την άποψή μας, και από την απόφαση *Kubicka*[64] του ΔΕΕ, όπου στη σκέψη 47 το Δικαστήριο ρητά διευκρίνισε πως στα ζητήματα της φύσεως των εμπραγμάτων δικαιωμάτων (τα οποία εξαιρούνται του Κληρονομικού Κανονισμού κατ' άρθρον 1 παρ. 2 στοιχείο (ια) και διέπονται από την εκάστοτε *lex rei sitae*) περιλαμβάνεται και το ζήτημα του χαρακτηρισμού των περιουσιακών στοιχείων και των δικαιωμάτων[65].

Ενδεχομένως, κατά την άποψή μας, πρόσφορη για τις ανάγκες του νομικού χαρακτηρισμού θα μπορούσε να είναι και η ενωσιακή έννοια του εμπράγματου δικαιώματος που έχει αναπτυχθεί. Ειδικότερα, όσον φορά την εν λόγω έννοια, παρατηρείται[66] πως ως εμπράγματα δικαιώματα χαρακτηρίζονται τα δικαιώματα που η έννομη τάξη στην οποία βρίσκεται το πράγμα εξοπλίζει με άμεση επί του πράγματος εξουσία (και όχι έμμεση που κατευθύνεται στη βούληση του οφειλέτη) και απόλυτη εξουσία (έναντι όλων/*erga omnes* και όχι μόνο έναντι του οφειλέτη)[67].

2.2. Άγνωστο εμπράγματο δικαίωμα

Εν συνεχεία, δεύτερη κατά σειρά προϋπόθεση εφαρμογής της διατάξεως του άρθρου 31 είναι το εμπράγματο δικαίωμα που προσπορίστηκε στο δικαιούχο βάσει της *lex hereditatis* να είναι άγνωστο στη *lex rei sitae*[68]. Αυτή η δεύτερη προϋπόθεση εφαρμογής είναι αρκετά πιθανή ενόψει ακριβώς των ουσιωδών διαφοροποιήσεων που παρουσιάζουν οι εθνικοί ουσιαστικοί κανόνες του εμπραγμάτου δικαίου των διαφόρων νομικών συστημάτων, με σημαντικότερες, αναμφίβολα, τις διαφορές που ανακύπτουν μεταξύ των αγγλοαμερικανικών και των ρωμαιογερμανικών συστημάτων δικαίου[69]. Το γεγονός αυτό οφείλεται στο ότι, εν αντιθέσει μετά ενοχικά δικαιώματα, τα οποία έχουν αποτελέσει αντικείμενο ευρείας εναρμόνισης τόσο στο πεδίο του ιδ.δ.δ. όσο και στο πεδίο του ουσιαστικού δικαίου, τα εμπράγματα δικαιώματα έχουν παραμείνει στο απυρόβλητο· καθώς, είναι γεγονός πως στα διάφορα ενωσιακά νομοθετήματα ιδ.δ.δ. και ουσιαστικού δικαίου απαντώνται μόνο αποσπασματικές και διάσπαρτες ρυθμίσεις αναφορικά με τα εμπράγματα δικαιώματα, ενώ σε αρκετά ευρωπαϊκά νομοθετήματα έχουν εμφιλοχωρήσει ρητές προβλέψεις υπέρ της *lex rei sitae* για τα εμπράγματα δικαιώματα[70].

62. Βλ. ενδεικτικά, ως προς το ζήτημα αυτό Έκθεση *Schlosser* σχετική με τη Σύμβαση προσχωρήσεως του Βασιλείου της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας στη σύμβαση για τη δικαιοδοσία των δικαστηρίων και την αναγκαστική εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις καθώς και στο πρωτόκολλο σχετικά με την ερμηνεία της από το Δικαστήριο ΕΕ C 298 (24.11.1986) αριθ. 166-168 όπου επισημαίνεται, ιδίως, πως η διχοτόμηση αυτή του δικαίου στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία έχει ως επακόλουθο εκτός από τα *legal rights* να υπάρχουν και άλλα εμπράγματα δικαιώματα τα αποκαλούμενα *equitable interests*, τα οποία δεν αντιστοιχούν με τα ενοχικά δικαιώματα των ρωμαιογερμανικών δικαιικών συστημάτων, αλλά μπορούν να διαδραματίσουν τον ίδιο ακριβώς ρόλο με τα εμπράγματα δικαιώματα των τελευταίων.

63. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 10. Πρβλ. και E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 8. Αντίθετος ο Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 11.

64. ΔΕΕ C-218/16, *Kubicka*, 17.11.2017, ECLI:EU:C:2017:755.

65. Πρβλ. και αντίστοιχες σκέψεις του ΔΕΕ στην υπόθεση C-195/15, *Senior Home,* 26.10.2016, ECLI:EU:C:2016:804, σκ. 17-19, καθώς και τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα *Maciej Szpunar* επί της εν λόγω υποθέσεως (ιδίως σκ. 36-38), Α. ΜΕΤΑΛΛΗΝΟ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), Δίκαιο Διεθνών Συναλλαγών, Νομική Βιβλιοθήκη 2009, σ. 181 αριθ. 398 όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 5 του Κανονισμού 1346/2000 του Συμβουλίου της 29ης Μαΐου 2000 περί των διαδικασιών αφερεγγυότητας (ΕΕ L 160/30.6.2000 σ. 1-18), ΤΟΝ ΙΔΙΟ, σε Α. Γεωργιάδη (επιμ.), ό.π., ΣΕΑΚ, εισαγωγικές παρατηρήσεις στα άρθρα 4-33 ΑΚ αριθ. 23.

66. Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 159-160 αριθ. 224 υποσημ. 516 και οι εκεί παραπομπές.

67. Πρβλ. και αποφάσεις του ΔΕΕ C-115/88, *Reichert και Kockler κατά Dresdner Bank*, 10.01.1990, ECLI:EU:C:1990:3, ΔΕΕ C-438/12, *Weber*, 08.05.2014, ECLI:EU:C:2014:212, σκ. 43, ΔΕΕ C-605/14 *Komu*, 05.02.2016, ECLI:EU:C:2015:833, σκ. 27. Για την όλη ενδιαφέρουσα επιστημονική συζήτηση περί του αν η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ, διαπλάθει σταδιακά μια αυτόνομη/ενωσιακή έννοια του εμπράγματου δικαιώματος βλ. E. RAMAEKERS / B. AKKERMANS, European-Autonomous Property Rights: Does the EU Operate Its Own Numerus Clausus? European Review of Private Law, vol. 27 no. 4 August 2019, σ. 753-784.

68. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 11, Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 12.

69. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 12.

70. Ibid αριθ. 13 και υποσημ. 17 με παραδείγματα. Για την εναρμόνιση του εμπραγμάτου δικαίου βλ., ενδεικτικά, S. VAN ERP, European and National Property Law: Osmosis or Growing Antagonism?, 6th Walter van Gerven Lectures, Europa Law Publishing 2006, διαθέσιμο στο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_

Καταρχάς, είναι εύλογο να αναφέρουμε πρώτα μια, λίγο πολύ, αυτονόητη περίπτωση όπου το άρθρο 31 του Κληρονομικού Κανονισμού δεν εφαρμόζεται και αυτή είναι η περίπτωση όπου το εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis* είναι μεν γνωστό στη *lex rei sitae*, ωστόσο ο αντίστοιχος δικαιούχος με βάση το κληρονομικό δίκαιο της τοποθεσίας του πράγματος δεν απολαμβάνει του αντίστοιχου εμπράγματου δικαιώματος[71]. Ως παράδειγμα αναφέρεται η περίπτωση του Νορβηγικού δικαίου, κατά το οποίο ο θεσμός της *uskifte* παρέχει στον επιζώντα σύζυγο το δικαίωμα της επικαρπίας επί κάποιων κληρονομιαίων περιουσιακών στοιχείων, μεταξύ των οποίων είναι το σπίτι και η οικοσκευή αυτού. Από την άλλη, το ιταλικό εμπράγματο δίκαιο, αν και προβλέπει το εμπράγματο δικαίωμα της επικαρπίας, ωστόσο, βάσει του κληρονομικού του δικαίου, δεν προσπορίζει αυτό το δικαίωμα στον επιζώντα σύζυγο. Συνεπώς, εφόσον εφαρμοστέο κληρονομικό δίκαιο είναι το νορβηγικό δίκαιο, ο επιζών σύζυγος θα μπορεί να επικαλεστεί αυτό το δικαίωμα της επικαρπίας επί των κληρονομιαίων περιουσιακών στοιχείων που βρίσκονται στην Ιταλία, χωρίς να μπορεί να εφαρμοστεί το άρθρο 31 του Κληρονομικού Κανονισμού, αφού το εμπράγματο αυτό δικαίωμα του νορβηγικού δικαίου προβλέπεται στο ιταλικό εμπράγματο δίκαιο[72].

Παρεμφερής είναι και η περίπτωση όπου το εμπράγματο δικαίωμα που αποκτάται βάσει της *lex hereditatis* είναι μεν γνωστό στη *lex rei sitae*, ωστόσο η τελευταία δεν γνωρίζει τον συγκριμένο τρόπο μεταβίβασης του εμπράγματου δικαιώματος που προβλέπει η *lex hereditatis*. Χαρακτηριστική ως προς το ζήτημα αυτό είναι η «πολύπαθη» περίπτωση των εμπράγματων κληροδοσιών (*legatum per vindicationem*) για την οποία ήδη το ΔΕΕ στην υπόθεση *Kubicka*[73] νομολόγησε πως: «*Το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχεία ια΄ και ιβ΄, και το άρθρο 31 του κανονισμού (ΕΕ) 650/2012 […] έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν την άρνηση αναγνωρίσεως, από αρχή κράτους μέλους, των εμπράγματων αποτελεσμάτων της άμεσης κληροδοσίας, την οποία γνωρίζει το εφαρμοστέο στην κληρονομική διαδοχή δίκαιο που επέλεξε ο διαθέτης σύμφωνα με το άρθρο 22, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού, όταν η εν λόγω άρνηση στηρίζεται στον λόγο ότι η κληροδοσία αυτή αφορά το δικαίωμα κυριότητας επί ακινήτου κειμένου σε αυτό το κράτος μέλος, του οποίου η νομοθεσία δεν γνωρίζει τον θεσμό της κληροδοσίας που παράγει άμεσο εμπράγματο αποτέλεσμα κατά τον χρόνο επαγωγής της κληρονομίας.*»[74].

Εν αντιθέσει με τις ανωτέρω περιπτώσεις, η προϋπόθεση του αγνώστου εμπράγματου δικαιώματος θα πληρούται στην περίπτωση που το εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis* δεν έχει το ίδιο περιεχόμενο με τα εμπράγματα δικαιώματα της *lex rei sitae*[75]. Αναλυτικότερα, αναλόγως της εκάστοτε περιπτώσεως, η προσαρμογή των εμπραγμάτων δικαιωμάτων της *lex hereditatis* στα εγγύτερα ισοδύναμα εμπράγματα δικαιώματα της *lex rei sitae* μπορεί να είναι είτε πιο εύκολη είτε πιο δύσκολη. Για παράδειγμα, πιο εύκολες θα είναι οι περιπτώσεις, όταν τα δύο αυτά νομικά συστήματα που «εμπλέκονται» στη διεθνή κληρονομική διαδοχή, ήτοι η *lex hereditatis* και *η lex rei sitae*, προέρχονται από την ίδια οικογένεια δικαίου λ.χ. την ρωμαιογερμανική[76].

Σε αυτές τις περιπτώσεις, το εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis* δεν θα είναι παντελώς άγνωστο στη *lex rei sitae*, αλλά θα διαφέρει μόνο ως προς κάποια χαρακτηριστικά του από το ομώνυμο εμπράγματο δικαίωμα της *lex rei sitae*, όπως για παράδειγμα όταν κατά τη *lex hereditatis* συστήνεται μεταβιβαστή επικαρπία, ενώ η *lex rei sitae* αναγνωρίζει μόνο την αμεταβίβαστη επικαρπία. Σε τέτοιου είδους περιπτώσεις, ορθότερο είναι ο όρος «άγνωστο εμπράγματο δικαίωμα» να ερμηνεύεται διασταλτικά και να περιλαμβάνει όχι μόνο τα εντελώς άγνωστα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και τα κατά τι διαφορετικά[77]. Επιπροσθέτως, ένα επιπλέον ζήτημα που αναφύεται σε αυτές τις περιπτώσεις είναι το αν το άρθρο 31 θα εφαρμοστεί μόνο όταν το εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis* είναι ουσιωδώς διαφορετικό από το αντίστοιχο εμπράγματο δικαίωμα της *lex rei sitae* ή αν θα εφαρμοστεί ακόμη και όταν τα δύο εμπράγματα δικαιώματα είναι ουσιωδώς όμοια, αλλά διαφέρουν σε ορισμένες μόνο πτυχές τους, όπως για παράδειγμα ως προς το

id=995979, τελευταία πρόσβαση: 16/10/25.

71. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 18, Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 14, E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 9.

72. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 9.

73. Ό.π., σκ. 67.

74. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 19, Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 15-16, E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 10-11 όπου αναφέρουν και το παράδειγμα του άρθρου 734 του ιταλΑΚ. Ειδικά για την εμπράγματη κληροδοσία βλ. και D. SOLOMON, ό.π., σ. 211-214, J.-P. SCHMIDT, ό.π., σ. 4-31, Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 162-166 αριθ. 228-232. Πρβλ., ωστόσο, Λ.-Μ. ΠΙΨΟΥ, Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012: πεδίο εφαρμογής, διεθνής δικαιοδοσία, αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων, αποδοχή και εκτέλεση δημοσίων εγγράφων, Αρμ. (3) 2014, σ. 398.

75. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 12.

76. C. MARTINEZ-ESCRIBANO, ό.π., σ. 566 παρ. 18.

77. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 15. Έτσι και C. MARTINEZ-ESCRIBANO, ό.π., σ. 566 παρ. 18.

εύρος των εξουσιών που παρέχονται στο δικαιούχο[78].

Ως χαρακτηριστικό/κατατοπιστικό παράδειγμα αυτής της προβληματικής αναφέρεται η επικαρπία, ενός θεσμού αρκετά διαδεδομένου μεταξύ των ρωμαιογερμανικών δικαιικών συστημάτων· στα περισσότερα από τα οποία προβλέπεται πως ο επικαρπωτής δεν έχει το δικαίωμα να καταναλώσει το αντικείμενο της επικαρπίας, εκτός από τις περιπτώσεις των αναλωτών πραγμάτων. Εξαίρεση, ωστόσο, αποτελεί το ολλανδικό δίκαιο (άρθρο 215 ολλΑΚ), κατά το οποίο ο δικαιοπάροχος μπορεί να παράσχει στον επικαρπωτή την εξουσία να καταναλώσει ολικά ή μερικά το αντικείμενο της επικαρπίας[79]. Σ' αυτές τις περιπτώσεις, τίθεται το ερώτημα αν αυτή η εξουσία του επικαρπωτή κατά το ολλανδικό δίκαιο καθιστά το εμπράγματο δικαίωμα άγνωστο για τα άλλα ρωμαιογερμανικά συστήματα δικαίου που δεν παρέχουν τέτοια εξουσία στον επικαρπωτή[80].

Κατά μια άποψη, προσαρμογή κατ' άρθρον 31 θα χωρεί μόνο στις περιπτώσεις ουσιωδώς διαφορετικών χαρακτηριστικών των εμπραγμάτων δικαιωμάτων (όπως στην περίπτωση της επικαρπίας του ολλανδικού δικαίου) και όχι στις περιπτώσεις μικρών διαφορών· ωστόσο, επειδή η διάκριση μεταξύ ποιοτικών και ποσοτικών διαφορών των εμπραγμάτων δικαιωμάτων είναι αρκετά δυσχερής στην πράξη, ορθότερο είναι προσαρμογή να χωρεί και στις δύο περιπτώσεις, εφόσον κριθεί *ad hoc* ότι αυτό είναι απαραίτητο και κατά το μέτρο του δυνατού, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών και των συμφερόντων που επιδιώκονται με το συγκεκριμένο εμπράγματο δικαίωμα και των αποτελεσμάτων που συνδέονται με αυτό[81].

Εν αντιθέσει με τις ανωτέρω περιπτώσεις, η προσαρμογή κατ' άρθρον 31 του Κληρονομικού Κανονισμού θα είναι εξόχως δυσχερής όταν το εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis* θα είναι παντελώς άγνωστο στη *lex rei sitae*, όπως για παράδειγμα θα συμβαίνει όταν τα δύο αυτά νομικά συστήματα που «εμπλέκονται» προέρχονται από διαφορετικές οικογένειες δικαίου π.χ. όταν *lex hereditatis* είναι αγγλοσαξονικό δίκαιο και *lex rei sitae* ρωμαιογερμανικό[82]. Ειδικότερα, άγνωστο θα είναι καταρχήν το εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis* όταν δεν υπάρχει αντίστοιχο εμπράγματο δικαίωμα στη *lex rei sitae*. Στα κράτη μέλη μάλιστα που αναγνωρίζουν την αρχή του κλειστού αριθμού των εμπραγμάτων δικαιωμάτων άγνωστο θα είναι ένα εμπράγματο δικαίωμα, το οποίο δεν εμπίπτει στον κλειστό αριθμό των εμπραγμάτων δικαιωμάτων που προβλέπει το κράτος αυτό. Για παράδειγμα, άγνωστο εμπράγματο δικαίωμα θα είναι για την ελληνική έννομη τάξη ένα *statutory trust* που ιδρύεται υπέρ των κληρονόμων βάσει του δικαίου της εξ αδιαθέτου διαδοχής της Νέας Ζηλανδίας και αντίστοιχα άγνωστος θα είναι στα αγγλοσαξονικά συστήματα δικαίου ο θεσμός της επικαρπίας που αναγνωρίζεται σε αρκετά ρωμαιογερμανικά δικαιικά συστήματα[83].

Για την επίλυση του ζητήματος της προσαρμογής, ο Κληρονομικός Κανονισμός, στο άρθρο 31 αυτού, όπως επίσης και στην αιτιολογική σκέψη 16 του Προοιμίου του, διευκρινίζει πως θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι σκοποί και τα συμφέροντα που επιδιώκονται από το συγκεκριμένο εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis*, καθώς και τα αποτελέσματα που συνδέονται με αυτό[84]. Ειδικότερα, για την ενημέρωση και την κατανόηση του αλλοδαπού δικαίου, ο δικάζων δικαστής κράτους μέλους μπορεί να απευθυνθεί στις αρχές ή τα αρμόδια πρόσωπα του κράτους το δίκαιο του οποίου εφαρμόστηκε στην κληρονομική διαδοχή. Για τον σκοπό αυτό, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν τα υπάρχοντα δίκτυα δικαστικής συνεργασίας σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, καθώς και οποιαδήποτε άλλα διαθέσιμα μέσα που διευκολύνουν την κατανόηση του αλλοδαπού δικαίου[85].

Ακολούθως, με *forum* την Ελλάδα, ο δικάζων δικαστής, ενόψει και του άρθρου 337 ΚΠολΔ[86], θα έχει στη διάθε-

78. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 16.

79. Κατά την άποψή μας, η ιδιόμορφη αυτή επικαρπία του ολλανδικού δικαίου, η οποία συστήνεται αιτία θανάτου, ομοιάζει με το καταπίστευμα του περιλιμπανομένου του ελλΑΚ (άρθρο 1939). Για τον θεσμό αυτό στο ελληνικό ουσιαστικό κληρονομικό δίκαιο βλ., αντί πολλών, Ν. ΨΟΥΝΗ, Κληρονομικό Δίκαιο, 6η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2023, σ. 759-761.

80. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 12.

81. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 12-13 όπου αναφέρουν και το παράδειγμα της διαφοράς του θεσμού της επικαρπίας μεταξύ γερμανικού και γαλλικού δικαίου, Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 16. Πρβλ. και Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 13.

82. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 14.

83. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 14.

84. Κατά την άποψή μας, είναι ενδιαφέρουσα η εν λόγω διατύπωση του ευρωπαίου νομοθέτη, ο οποίος, στο σημείο αυτό, φαίνεται να ενστερνίζεται τη λειτουργική συγκριτική μέθοδο (*functional method*) που έχει αναπτυχθεί στους κόλπους του συγκριτικού δικαίου. Για την εν λόγω μέθοδο βλ., ιδίως, Χ. ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ-ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΥ, Εισαγωγή στο Συγκριτικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1997, σ. 26, 29-32, Ε. ΜΟΥΣΤΑΪΡΑ, Συγκριτικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σ. 41.

85. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 27, Γ.-Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 31 αριθ. 17.

86. Για την ερμηνεία του εν λόγω άρθρου βλ., αντί πολλών, Ι. ΤΕΝΤΕ, σε Κ. Κεραμέα / Δ. Κονδύλη / Ν. Νίκα (επιμ.), Ερμηνεία ΚΠολΔ Ι 1-590, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη/εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή/Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν. Σάκκουλας 2000, άρθρ. 337 αριθ. 1-10 μ.π.π. στη νομολογία.

σή του δύο κυρίως ιδιαίτερα μέσα που συνεπικουρούν στη γνώση και κατανόηση του αλλοδαπού δικαίου. Συγκεκριμένα, το πρώτο μέσο, εσωτερικού δικαίου, είναι η νομική πληροφορία του Ελληνικού Ινστιτούτου Διεθνούς και Αλλοδαπού Δικαίου που εδρεύει στην Αθήνα και το οποίο, κατόπιν αιτήματος, παρέχει νομικές πληροφορίες σε δικαστές, δικηγόρους και δημόσιες αρχές. Το δεύτερο μέσο, εργαλείο διεθνούς συνεργασίας, είναι η ευρωπαϊκή διεθνής Σύμβαση του Λονδίνου της 7.6.1968 περί πληροφορήσεως του αλλοδαπού δικαίου[87], κυρωθείσα με το ν. 593/1977[88], καθώς και το πρόσθετο πρωτόκολλο αυτής του 1978[89], κυρωθέν με το ν. 1709/1987[90], δια μέσου του οποίου, τα κράτη μέρη αναλαμβάνουν αμοιβαία την υποχρέωση να παρέχουν πληροφορίες για το δίκαιό τους και την οργάνωση της δικαιοσύνης[91].

Ωστόσο, καθώς η πληροφόρηση επί του αλλοδαπού δικαίου είναι συνήθως μια ιδιαίτερα χρονοβόρα και πολυδάπανη διαδικασία, εξόχως χρήσιμη, στο πλαίσιο του άρθρου 31, θα μπορούσε να είναι και η συστηματοποίηση/κατηγοριοποίηση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων που επιχειρήθηκε από τον *Akkermans*[92]· βάσει της οποίας[93], σε όλα τα εθνικά δικαιικά συστήματα το εμπράγματο δίκαιο είναι δομημένο ιεραρχικά, με συνέπεια να υπάρχουν πρωτεύοντα/πρωταρχικά και δευτερεύοντα/περιορισμένα εμπράγματα δικαιώματα. Στα ρωμαιογερμανικά συστήματα δικαίου, το πρωτεύον εμπράγματο δικαίωμα είναι η κυριότητα επί ενσωμάτων πραγμάτων *(ownership/property)*[94]. Από την άλλη, στα αγγλοαμερικανικά δικαιικά συστήματα, όπου το εμπράγματο δίκαιο διακρίνεται σε *real property/land law* και *personal property*, υπάρχουν δύο πρωτεύοντα εμπράγματα δικαιώματα, το *freehold* ή *fee simple*[95] *και ο τίτλος (Title)*[96].

Όλα τα υπόλοιπα εμπράγματα δικαιώματα που υπάρχουν κατατάσσονται στα δευτερεύοντα/περιορισμένα εμπράγματα δικαιώματα. Αυτά διακρίνονται με τη σειρά τους σε τρείς κατηγορίες, ήτοι δικαιώματα χρήσης, δικαιώματα ασφάλειας και δικαιώματα απόκτησης εμπραγμάτων δικαιωμάτων. Όσον αφορά τα πρώτα, αυτά διακρίνονται σε εμπράγματα δικαιώματα με πολύ ευρείες εξουσίες, τα οποία έχουν ωστόσο περιορισμένη χρονική διάρκεια ισχύος (όπως είναι για παράδειγμα στα ρωμαιογερμανικά συστήματα δικαίου το εμπράγματο δικαίωμα της επικαρπίας, το οποίο αποσβήνεται με τον θάνατο του επικαρπωτή), και σε εμπράγματα δικαιώματα με αρκετά περιορισμένες εξουσίες, τα οποία έχουν ωστόσο μεγαλύτερη χρονική διάρκεια ισχύος (όπως είναι για παράδειγμα η πραγματική δουλεία διόδου). Γενικά, σε αυτή την κατηγορία εμπραγμάτων δικαιωμάτων εντάσσονται οι προσωπικές δουλείες (λ.χ. επικαρπία/*usufruct/life tenancy*[97])[98], οι πραγματικές δουλείες *(easements/servitudes)*[99], τα δικαιώματα οίκησης

87. European Convention on Information on Foreign Law/Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger, για το κείμενο της Συμβάσεως καθώς και την αιτιολογική έκθεση αυτής βλ. στον ιστότοπο του Συμβουλίου της Ευρώπης: https://www.coe.int/en/web/conventions.

88. Ν. 593/1977 (ΦΕΚ Α 156/1977).

89. Additional Protocol to the European Convention on Information on Foreign Law/Protocole additionnel à la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger, για το κείμενο του Πρωτοκόλλου καθώς και την αιτιολογική έκθεση αυτού προηγούμενη υποσημ. 88.

90. Ν. 1709/1987 (ΦΕΚ Α 108/1987).

91. Χ. ΠΑΜΠΟΥΚΗΣ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 218 αριθ. 353, Α. ΓΡΑΜΜΑΤΙΚΑΚΗ-ΑΛΕΞΙΟΥ / Ζ. ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ / Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 80-81.

92. C. MARTINEZ-ESCRIBANO, ό.π., σ. 568 παρ. 21.

93. B. AKKERMANS, σε M. Graziadei / L. Smith (eds), ό.π., σ. 113.

94. Καθώς και οι ειδικότερες μορφές της, θα συμπληρώναμε εμείς, όπως λ.χ. η οριζόντια ιδιοκτησία (*condominium*), η συγκυριότητα (*co-ownership*).

95. Μια ειδική μορφή του *freehold* αποτελεί επίσης το επονομαζόμενο *fee tail* βάσει του οποίου ο κύριος του ακινήτου υποχρεούται να το μεταβιβάσει μόνο στους κατιόντες του και εκείνοι με τη σειρά τους στους δικούς τους κατιόντες (συνήθως στις πράξεις σύστασης χρησιμοποιείται η φράση «*the heirs of his body*»). Ωστόσο, λόγω της δυσλειτουργίας και της αναποτελεσματικότητάς του να ανταποκριθεί στις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας έχει καταργηθεί ως θεσμός στα περισσότερη κράτη του *Common Law*, λ.χ. το δίκαιο της Πολιτείας της Αλαμπάμα απαγορεύει πλέον τη δημιουργία νέων *fee tail* και μετατρέπει όλα τα ήδη υφιστάμενα *fee tail σε fee simple*, διαθέσιμο στο: https://www.law.cornell.edu/wex/fee_tail, τελευταία πρόσβαση: 18/10/2025.

96. Μόνο ονομαστικά δυνάμεθα να προσθέσουμε και τις ειδικές μορφές συγκυριότητας του κοινοδικαίου (*Concurrent estates*), τα οποία διακρίνονται σε *tenancy in common*, *joint tenancy*, *tenancy by the entirety* διαθέσιμο στο: https://www.law.cornell.edu/wex/concurrent_estate, τελευταία πρόσβαση: 18/10/25.

97. Το εμπράγματο αυτό δικαίωμα του κοινοδικαίου είναι ιδιαίτερης πρακτικής σημασίας, καθώς, βάσει του *life estate*, ο δικαιούχος (*life tenant*) έχει, κατά τη διάρκεια της ζωής του, πλήρη δικαιώματα χρήσης και κάρπωσης του ακινήτου, χωρίς ωστόσο να μπορεί να το μεταβιβάσει αιτία θανάτου, καθώς δια του θανάτου του αποσβήνεται το εμπράγματο δικαίωμα του. Στην πράξη σύστασής (*deed*) ορίζεται και το πρόσωπο το οποίο και θα αποκτήσει αυτομάτως την πλήρη κυριότητα του ακινήτου κατά τον χρόνο του θανάτου του *life tenant*, το πρόσωπο αυτό αποκαλείται *remainderman*. Μια ειδική παραλλαγή αυτού αποτελεί και το επονομαζόμενο *life estate pur autre vie* (*for another's life*), του οποίου η διάρκεια δεν καθορίζεται από τη διάρκεια ζωής του δικαιούχου του *life estate*, αλλά από τη διάρκεια της ζωής ενός άλλου τρίτου προσώπου, διαθέσιμο στο: https://www.law.cornell.edu/wex/life_estate, τελευταία πρόσβαση: 18/10/25.

98. Θα προσθέταμε και τα *personal covenants* του κοινοδικαίου, διαθέσιμο στο: https://www.law.cornell.edu/wex/covenant_that_runs_with_the_land., τελευταία πρόσβαση: 18/10/25.

99. Θα προσθέταμε και τα *real covenants* του κοινοδικαίου, διαθέ-

(*apartment rights*), τα δικαιώματα επιφάνειας (*superficies*, το ιδιόμορφο εμπράγματο δικαίωμα επί του μισθίου του αγγλοσαξονικού δικαίου (*leasehold*)) και τα δικαιώματα εμφύτευσης (*emphyteusis/long leases*)[100].

Εν συνεχεία, στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται οι εμπράγματες ασφάλειες επί ακινήτων πραγμάτων, όπως είναι για παράδειγμα η υποθήκη (*mortgages/hypothecs*) και οι εμπράγματες ασφάλειες επί κινητών πραγμάτων, όπως είναι το ενέχυρο (*pledges/charges/liens*)· κοινό γνώρισμα αυτών των δικαιωμάτων, στα περισσότερα νομικά συστήματα, είναι ότι παρέχουν στο δικαιούχο της ασφαλιζόμενης απαίτησης την εξουσία να εκποιήσει το βεβαρημένο πράγμα και να ικανοποιηθεί προνομιακά από το προϊόν της αναγκαστικής εκτέλεσης. Η τρίτη τέλος κατηγορία, είναι μια νέα κατηγορία «εμπραγμάτων» δικαιωμάτων που έχει αναγνωρισθεί από τη νομολογία διάφορων νομικών συστημάτων και με τα οποία προστατεύεται το δικαίωμα κάποιου προσώπου να αποκτήσει ένα εμπράγματο δικαίωμα. Σε αυτή την νέα ιδιόμορφη κατηγορία περιλαμβάνονται τα δικαιώματα προαιρέσεως (*options to purchase*) και τα δικαιώματα προσδοκίας (*Anwartschaftsrechte*)[101].

Ενόψει των ανωτέρω, στη διαδικασία αυτή της προσαρμογής κατ' άρθρον 31 του Κληρονομικού Κανονισμού, θα ήταν ιδιαίτερα επιβοηθητικό να ακολουθείται η ανωτέρω συστηματοποίηση, ούτως ώστε, αναλόγως της εκάστοτε κατηγορίας στην οποία ανήκει το εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis*, ο δικάζων δικαστής (ή άλλη δημόσια αρχή του *forum*) θα πρέπει να αναζητεί στην αντίστοιχη κατηγορία εμπραγμάτων δικαιωμάτων της *lex rei site*[102].

Επιπροσθέτως, ένα ζήτημα με, αναμφίβολα, ιδιαίτερη πρακτική σημασία είναι αυτό της προσαρμογής του θεσμού του *trust* από τα ρωμαιογερμανικά συστήματα δικαίου που αγνοούν τον εν λόγω θεσμό, ο οποίος ωστόσο χρησιμοποιείται ευρέως στα κράτη του κοινοδικαίου για τη μεταθανάτια ρύθμιση της περιουσίας[103]. Το ζήτημα αυτό έχει αποτελέσει αντικείμενο ευρείας επιστημονικής επεξεργασίας[104] και δεν θα μπορούσε να αναλυθεί διεξοδικά στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, καθώς θα ξεπερνούσε κατά πολύ τους σκοπούς της. Ωστόσο, περιοριζόμαστε, στο σημείο αυτό, να αναφέρουμε πως το εν λόγω ζήτημα της προσαρμογής του θεσμού του *trust* στην ελληνική έννομη τάξη αντιμετώπισαν σε πρώτη φάση τα φορολογικά δικαστήρια[105], όπου κρίθηκε πως ο *trustee* που ορίζεται στη διαθήκη προσομοιάζει με τον εκτελεστή διαθήκης του ελληνικού δικαίου (εν προκειμένω, στις εν λόγω ένδικες διαφορές, τις κληρονομικές σχέσεις διείπε το ελληνικό ουσιαστικό κληρονομικό δίκαιο)[106]. Σε παρόμοια, ωστόσο,

σιμο στο: https://www.law.cornell.edu/wex/real_covenant, τελευταία πρόσβαση: 18/10/25.

100. B. AKKERMANS, σε M. Graziadei / L. Smith (eds), ό.π., σ. 113.

101. Κατά την άποψή μας, ενδιαφέρον παρουσιάζει και η ιδιόμορφη περίπτωση του σλοβακικού δικαίου (άρθρα άρθρο 151s-151v του σλοβΑΚ), κατά το οποίο το δικαίωμα επισχέσεως του καλόπιστου νομέα επί κινητού πράγματος (*right of retention*) κατατάσσεται στα εμπράγματα δικαιώματα. Ειδικότερα, ο καλόπιστος νομέας δικαιούται να επισχέσει το κινητό πράγμα του δανειστή/κυρίου, έως ότου ο τελευταίος εκπληρώσει μια ληξιπρόθεσμη και συναφή υποχρέωση που έχει απέναντι στον οφειλέτη, ενώ περεταίρω σε διαδικασίες αναγκαστικής εκτελέσεως ικανοποιείται προνομιακά από το επισχεθέν πράγμα ακόμη και έναντι των εμπραγμάτως ασφαλισμένων δανειστών, διαθέσιμο στο: https://e-justice.europa.eu/topics/family-matters-inheritance/inheritance/adapting-rights-rem/sk_en., τελευταία πρόσβαση: 18/10/25.

102. C. MARTINEZ-ESCRIBANO, ό.π., σ. 568 παρ. 21. Επίσης, στο πλαίσιο της διαδικτυακής πύλης της ευρωπαϊκής ηλεκτρονικής δικαιοσύνης (https://e-justice.europa.eu) λειτουργεί μια διαδραστική πλατφόρμα, το eu-adapt (https://www.eu-adapt.com), η οποία επιτρέπει στο χρήστη να εισαγάγει την *lex hereditatis* και την *lex rei sitae* δίδοντάς του μια προτεινόμενη προσαρμογή, η οποία έχει καθαρά πληροφοριακό/καθοδηγητικό χαρακτήρα. Επιπλέον, ιδιαίτερης πρακτικής σημασίας, για όλους τους επαγγελματίες του νομικού κλάδου, είναι και η ευρωπαϊκή ένωση κτηματολογίου (*European Land Registry Association/ELRA*), η οποία εκπροσωπεί 31 επίσημους οργανισμούς κτηματολογίου από 27 ευρωπαϊκές χώρες. Η *ELRA* δημιουργήθηκε από την ανάγκη να συνδεθούν τα εθνικά κτηματολόγια σε όλη την Ευρώπη, ούτως ώστε να προωθηθεί ένας χώρος συνεργασίας όπου θα μπορούσαν να ανταλλάσσονται πληροφορίες συμβάλλοντας σε μια βαθύτερη κατανόηση του ουσιαστικού ρόλου που διαδραματίζουν τα εκάστοτε εθνικά κτηματολόγια. Η κύρια αποστολή της ένωσης ήταν και είναι να λειτουργεί ως «γέφυρα» μεταξύ των εθνικών κτηματολογικών συστημάτων. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. στον ιστότοπο της ένωσης : https://www.elra.eu/.

103. Πρβλ. Α. ΓΡΑΜΜΑΤΙΚΑΚΗ-ΑΛΕΞΙΟΥ / Ζ. ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ / Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗ, ό.π., ΙΔΔ, σ. 385. Για τη διαπλοκή του *trust* με τον Κληρονομικό Κανονισμό βλ, ιδίως, Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 150-158 αριθ. 216-223 μ.π.π. σε νομολογία και θεωρία, Δ. ΚΡΑΝΗ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 1 αριθ. 17.

104. Βλ., αντί πολλών, Χ. ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ-ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΥ, Trust & Καταπίστευση Συγκριτική θεώρηση, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1998, *passim*.

105. ΦορΕφΑθ 4479/1972, ΝοΒ (21) 1973, σ. 1521, ΦορΠρΑθ 14150/1963, ΝοΒ (12) 1964, σ. 52. Πρβλ. και ΕφΑθ 8301/1989, ΝοΒ (38) 1990, σ. 1013 = ΕΕΝ (57) 1990, σ. 299, όπου με *lex hereditatis* το αγγλικό κληρονομικό δίκαιο, η εν λόγω απόφαση εξομοίωσε τον *personal representative* του αγγλοσαξονικού δικαίου με τον εκτελεστή διαθήκης του ελληνικού δικαίου, χωρίς να δεχθεί αντίθεση του αλλοδαπού θεσμού προς την ελληνική διεθνή δημόσια τάξη.

106. Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, ό.π., Η εκ διαθήκης κληρονομική διαδοχή, σ. 310-311 όπου αναφέρεται και η ενδιαφέρουσα περίπτωση του προϊσχύσαντος δικαίου, όπου η διάταξη του άρθρου 24 του Ν.Δ. της 17ης Ιουλίου/13 Αυγούστου 1923 οδηγούσε σε ένα είδος προσαρμογής των αλλοδαπών διατάξεων περί *trust* προς τις ημεδαπές διατάξεις, μέσω της εξομοιώσεως του *trustee* προς τον επίτροπο ανηλίκου. Πρβλ. και Α. ΓΡΑΜΜΑΤΙΚΑΚΗ-ΑΛΕΞΙΟΥ / Ζ. ΠΑΠΑΣΙΩΠΗ-ΠΑΣΙΑ / Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗ, ό.π., ΙΔΔ,

λύση κατέληξε και η γερμανική νομολογία, η οποία εξομοίωσε τον *trustee* με τον *Dauertestamenstsvollstrecker* (άρθρο 2209 γερμΑΚ), εξομοίωση, η οποία επέτρεψε στα γερμανικά δικαστήρια να εφαρμόσουν το γερμανικό δίκαιο ως *lex hereditatis*[107]. Εντούτοις, η προσαρμογή αυτή του *trustee* σε εκτελεστή διαθήκης[108] γεννά εύλογες επιφυλάξεις, λαμβανομένου υπόψη του ότι, εν αντιθέσει με τον *trustee*, ο εκτελεστής διαθήκης δεν αποκτά δικαίωμα κυριότητας επί των κληρονομιαίων περιουσιακών στοιχείων[109].

Κατά την προσωπική μας άποψη, ενόψει και του γράμματος του άρθρου 31 του Κληρονομικού Κανονισμού, εφόσον η *lex hereditatis* θεσπίζει ένα *trust* αναφορικά με κληρονομιαία περιουσιακά στοιχεία που βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια, τότε το εγγύτερο ισοδύναμο εμπράγματο δικαίωμα στο οποίο και θα πρέπει να προσαρμοστεί το *trust* είναι αυτό της επικαρπίας· συμπέρασμα το οποίο επιρρωνύεται και από το γεγονός πως ο μακροχρόνιος σχεδιασμός της οικογενειακής περιουσίας υλοποιείται, κατά κανόνα, στα ρωμαιογερμανικά συστήματα δικαίου μέσω τα θεσμού αυτού, αφού είναι σύνηθες να μεταβιβάζουν οι διαθέτες την ψιλή κυριότητα των περιουσιακών τους στοιχείων στα παιδιά τους και την επικαρπία των ιδίων αντικειμένων στον/στην σύζυγο, με σκοπό να διασφαλίσουν την οικονομική αυτοτέλεια του τελευταίου. Επιπλέον, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται και το γεγονός πως ο θεσμός της επικαρπίας επιφέρει μια διάσπαση και κατανομή (αντίστοιχη με αυτή του *trust*) σε δύο διαφορετικά πρόσωπα των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα της κυριότητας[110].

Καταληκτικά, για λόγους πληρότητας, ένα περαιτέρω ζήτημα που χρήζει διευκρίνησης είναι αυτό της δυνατότητας ή μη προσαρμογής σε ενοχικό δικαίωμα της *lex rei sitae*. Καταρχάς, βάσει μιας αυστηρής γραμματικής ερμηνείας του άρθρου 31 του Κληρονομικού Κανονισμού και της αιτιολογικής σκέψης 16 του Προοιμίου του συνάγεται πως η προσαρμογή θα πρέπει να γίνεται μόνο στο εγγύτερο εμπράγματο δικαίωμα της *lex rei sitae*, με αποτέλεσμα ο δικάζων δικαστής (ή άλλη δημόσια αρχή) του *forum* να περιορίζεται αυστηρά εντός του κλειστού αριθμού των εμπραγμάτων δικαιωμάτων της *lex rei sitae*. Παρ' όλα αυτά, ενδέχεται να ανακύψει η περίπτωση, όπου η προσαρμογή του εμπράγματου δικαιώματος της *lex hereditatis* στο εγγύτερο ισοδύναμο εμπράγματο δικαίωμα της *lex rei sitae* είναι αδύνατη. Συνεπώς, μια τέτοια αυστηρή γραμματική ερμηνεία του άρθρου 31 θα μπορούσε να οδηγήσει σε έλλειψη προστασίας για το δικαιούχο (κληρονόμο, κληροδόχο κ.λπ.) δυσχεραίνοντας με αυτόν τον τρόπο και στους σκοπούς του Κληρονομικού Κανονισμού[111].

Γι' αυτό τον λόγο υποστηρίζεται[112] πως η αναφορά του άρθρου 31 στο εγγύτερο ισοδύναμο εμπράγματο δικαίωμα της *lex rei sitae* δεν πρέπει να αποκλείει την προσαρμογή σε ενοχικό δικαίωμα της *lex rei sitae*, εφόσον αυτό είναι εγγύτερο λαμβάνοντας υπόψη τους σκοπούς και τα συμφέροντα που επιδιώκονται από το συγκεκριμένο εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis* και τα αποτελέσματα που συνδέονται με αυτό.

Ωστόσο, κατά την προσωπική μας άποψη, η προσαρμογή σε ενοχικό δικαίωμα της *lex rei sitae* θα πρέπει να εφαρμόζεται με φειδώ, καθώς μια τέτοια ερμηνεία του άρθρου 31

σ. 100.

107. Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, ό.π., Η εκ διαθήκης κληρονομική διαδοχή, σ. 311. Ως προς την προσπάθεια των δικαστηρίων και άλλων ρωμαιογερμανικών συστημάτων δικαίου να αναγνωρίσουν ορισμένα έννομα αποτελέσματα του *trust* προσφεύγοντας για τον σκοπό αυτό στη μέθοδο της προσαρμογής με υποκατάσταση βλ. Χ. ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ-ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΥ, ό.π., Trust, σ. 36-37 και ιδίως υποσημ. 47. Πρβλ. και *Max Planck Institute for Comparative and International Private Law*, ό.π., RabelsZ 74 (2010), σ. 642 § 203 όπου αναφέρεται πως στην περίπτωση που η *lex hereditatis* θεσπίζει ένα *trust* αναφορικά με περιουσιακά στοιχεία που βρίσκονται στη Γερμανία, τότε αυτό θα μπορεί να προσαρμοσθεί σε *Vor-und Nacherbschaft* ή σε *Dauerstestamentsvollstreckung*, *Kohler Andreas*, ό.π., σ. 180-181 ο οποίος αναφέρει, πως με *forum* τη Γερμανία το άρθρο 31 του Κληρονομικού Κανονισμού θα εφαρμοστεί στην περίπτωση που η *lex hereditatis* θεσπίζει ένα *trust* αναφορικά με περιουσιακά στοιχεία της κληρονομίας που βρίσκονται στη Γερμανία, καθώς η διάσπαση αυτή του δικαιώματος κυριότητας σε *legal ownership* και *equitable interest* παραβιάζει την αρχή του *numerus clausus* του γερμανικού ουσιαστικού εμπραγμάτου δικαίου και ακολούθως ο *trustee* θα πρέπει να προσαρμοστεί σε εκτελεστή διαθήκης του γερμανικού δικαίου και ο *beneficiary* σε κανονικό κληρονόμο με πλήρη δικαιώματα κυριότητας, Ε. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ.31 αριθ. 15-18 με αναλυτικό παράδειγμα επί του *trust*.

108. Τακτική την οποία, κατά την άποψή μας, ακολουθεί και η σύγχρονη ελληνική νομολογία. βλ., π.χ., ΕφΑθ 247/2019 ΝΟΜΟΣ, με την οποία ο *personal representative* του κυπριακού δικαίου εξομοιώθηκε με τον εκτελεστή διαθήκης και τον εκκαθαριστή κληρονομίας του ελληνικού δικαίου, ΜΠρΑθ 7960/1981 ΕλλΔνη (23) 1982, σ. 42. Πρβλ., ωστόσο, ΕιρΧαν 765/2016 ΝΟΜΟΣ, με την οποία έγινε δεκτό (ορθά κατά την άποψή μας) πως ο *personal representative* δεν εξομοιώνεται με τον εκτελεστή διαθήκης του ελληνικού δικαίου, καθώς ο πρώτος, εν αντιθέσει με τον δεύτερο, αποκτά κυριότητα επί των κληρονομιαίων περιουσιακών στοιχείων. Πρβλ. και Χ. ΠΑΜΠΟΥΚΗ, ό.π., ΕφΑΔΠολΔ (2) 2012, σ. 106 παρ. 36.

109. Ε. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, ό.π., Η εκ διαθήκης κληρονομική διαδοχή, σ. 311.

110. Βλ. και Χ. ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ-ΔΗΜΗΤΡΑΚΟΥ, ό.π., Trust, σ. 225-226 και υποσημ. 105.

111. E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 14.

112. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 30, E. CALZOLAIO / L. VAGNI, σε A.-L. Caravaca / A. Davì / H.-P. Mansel (eds), ό.π., άρθρ. 31 αριθ. 14-23 με παραδείγματα, Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 168 αριθ. 235.

του Κληρονομικού Κανονισμού, εκτός του ότι είναι ενάντια στο γράμμα του[113], θα μπορούσε να καταστεί μια λύση ευκολίας στις περιπτώσεις εκείνες που είναι απλώς δύσκολο να προσδιορισθεί το εγγύτερο ισοδύναμο εμπράγματο δικαίωμα της *lex rei sitae*, στο οποίο και θα προσαρμοσθεί το εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis*. Επιπλέον, κατά την εδώ υποστηριζόμενη άποψη, επιχείρημα που συνηγορεί υπέρ της εξαιρετικής προσαρμογής σε ενοχικό δικαίωμα της *lex rei sitae*, αντλείται ενδεχομένως και από το γεγονός πως ακόμη και στα εθνικά δικαιικά συστήματα που υιοθετούν την αρχή του κλειστού αριθμού των εμπραγμάτων δικαιωμάτων δεν απαγορεύεται πλήρως η δημιουργία «νέων» εμπραγμάτων δικαιωμάτων, υπό τον όρο ότι αυτά παραμένουν εντός του προκαθορισμένου πλαισίου του νόμου[114].

Η πλέον χαρακτηριστική περίπτωση «ελαστικών» εμπραγμάτων δικαιωμάτων είναι αυτή των δουλειών, καθώς τα διάφορα εθνικά δικαιικά συστήματα συγκλίνουν στο ότι το εμπράγματο δικαίωμα της δουλείας θα πρέπει να παρέχει στο δικαιούχου του κάποια χρησιμότητα ή ωφέλεια επί του βεβαρημένου πράγματος· αλλά το ποια θα είναι αυτή η χρησιμότητα ή ωφέλεια είναι ελεύθεροι να διαμορφώσουν κάθε φορά οι συμβαλλόμενοι, κινούμενοι ωστόσο εντός των ορίων των δουλειών, τα οποία προδιαγράφονται στο νόμο με τη μορφή πλαισίου[115]. Συνεπώς, υπάρχει, ενδεχομένως, πρόσφορο έδαφος για την προσαρμογή του εμπράγματου δικαιώματος της *lex hereditatis* σε κάποια μορφή εμπράγματου δικαιώματος δουλείας της *lex rei sitae*, εφόσον το εμπράγματο αυτό δικαίωμα της *lex hereditatis* είναι αδύνατο να προσαρμοσθεί σε κάποιο από τα ανελαστικά προσδιοριζόμενα στο νόμο εμπράγματα δικαιώματα της *lex rei sitae*.

2.3. Προσαρμογή και ευρωπαϊκό κληρονομητήριο

Κατά την προσωπική μας άποψη, οι περισσότερες περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 31 του Κληρονομικού Κανονισμού θα ανακύψουν κατά το στάδιο της μεταγραφής ευρωπαϊκού κληρονομητηρίου[116] στα κτηματολογικά βιβλία του κράτους μέλους της τοποθεσίας των κληρονομιαίων περιουσιακών στοιχείων[117]. Καταρχάς, απόρροια του νομίμου τεκμηρίου ακριβείας με το οποίο εξοπλίζεται το ευρωπαϊκό κληρονομητήριο κατ' άρθρον 69 παρ. 2 του Κληρονομικού Κανονισμού[118] είναι η νομιμοποιητική του λειτουργία κατ' άρθρον 69 παρ. 5, βάσει της οποίας, το ευρωπαϊκό κληρονομητήριο συνιστά έγκυρο τίτλο για την καταχώριση της κληρονομιαίας περιουσίας στο οικείο μητρώο ενός κράτους μέλους, όπως για παράδειγμα για τη μεταγραφή των εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί της ακίνητης κληρονομιαίας περιουσίας στα βιβλία μεταγραφών του κράτους μέλους της τοποθεσίας της, ούτως ώστε να αποκτηθεί λ.χ. η κυριότητα επ' αυτής από τον κληρονόμο[119].

Ωστόσο, η νομιμοποιητική αυτή λειτουργία του κληρονομητηρίου τελεί υπό την επιφύλαξη του άρθρου 1 παρ. 2 στοιχεία (ια) και (ιβ) του Κληρονομικού Κανονισμού. Ειδικότερα, βάσει της πρώτης επιφύλαξης, καθίσταται σαφές ότι τα κράτη μέλη, στα οποία βρίσκονται κληρονομιαία περιουσιακά στοιχεία, δεν υποχρεούνται να καταχωρήσουν στα δημόσια βιβλία τους άγνωστα σε αυτά εμπράγματα δικαιώματα κτηθέντα βάσει της *lex hereditatis*, ακόμη και αν αποδεικνύονται μέσω ενός ευρωπαϊκού κληρονομητηρίου[120]. Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει να εφαρμοστεί η μέθοδος της προσαρμογής του άρθρου 31 του Κληρονομικού Κανονισμού, ούτως ώστε το μεταγραπτέο άγνωστο εμπράγματο δικαίωμα της *lex hereditatis* να προσαρμοσθεί στο εγγύτερο ισοδύναμο εμπράγματο δικαίωμα της *lex rei sitae*[121].

113. Εν αντιθέσει με τους δίδυμους Κανονισμούς 1103 και 1104/2016 του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 2016 για τη θέσπιση ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα της διεθνούς δικαιοδοσίας, του εφαρμοστέου δικαίου και της αναγνώρισης και εκτέλεσης αποφάσεων σε ζητήματα περιουσιακών σχέσεων των συζύγων και καταχωρισμένων συντρόφων (ΕΕ L 183/8.7.2016, σ. 1–29, ΕΕ L 183/8.7.2016, σ. 30–56), όπου στα ταυτάριθμα άρθρα 29 αναφέρεται πως η προσαρμογή γίνεται στο εγγύτερο ισοδύναμο δικαίωμα (άρα, κατά την άποψή μας, όχι απαραίτητα και εμπράγματο).

114. Πρβλ. και B. AKKERMANS, σε M. Graziadei / L. Smith (eds), ό.π., σ. 105 και, ιδίως, σ. 116, όπου αναφέρει πως στα περισσότερα εθνικά δικαιικά συστήματα οι κανόνες του εμπραγμάτου δικαίου αναφορικά με τις δουλείες είναι περισσότερο ελαστικοί και παρέχουν μεγαλύτερη αυτονομία/ελευθερία στα συμβαλλόμενα μέρη, τα οποία μπορούν να διαμορφώσουν το περιεχόμενο του εμπράγματου δικαιώματος της δουλείας, καταρχήν, όπως αυτά επιθυμούν.

115. Id. Για το ελληνικό εμπράγματο δίκαιο βλ., αντί πολλών, Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ, ό.π., Εμπράγματο δίκαιο, σ. 18 επ.

116. Για τον θεσμό του ευρωπαϊκού κληρονομητηρίου εν γένει βλ., αντί πολλών, Ε. ΠΟΔΗΜΑΤΑ, Το ευρωπαϊκό κληρονομητήριο κατά τον Κανονισμό (ΕΕ) 650/2012 (της 04.07.2012), Αρμ. (3) 2014, σ. 424-453.

117. Πρβλ. και Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 31.

118. Π. ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 69 αριθ. 6.

119. Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 434 αριθ. 628, Δ. ΣΤΑΜΑΤΙΑΔΗΣ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 69 αριθ. 31.

120. Γ. ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, ό.π., Η σχέση Ευρωπαϊκού & Εθνικού Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, σ. 435 αριθ. 629, Δ. ΣΤΑΜΑΤΙΑΔΗΣ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 69 αριθ. 33, Π. ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 69 αριθ. 18.

121. Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 31 αριθ. 31, Δ. ΣΤΑΜΑΤΙΑΔΗΣ, σε Χ. Παμπούκη (επιμ.), ό.π., Κληρονομικό Διεθνές Δίκαιο, άρθρ. 69 αριθ. 33, Π. ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π.,

Εφόσον το ζήτημα ανακύψει ενώπιον των ελληνικών κτηματολογικών αρχών ως *forum registrationis* δύνανται να διατυπωθούν, εν συντομία, τα εξής. Καταρχάς, ο Κληρονομικός Κανονισμός δεν προσδιορίζει και την αρμόδια αρχή που θα προβεί στην προσαρμογή του αγνώστου εμπράγματου δικαιώματος επαφιόμενος, στο σημείο αυτό, στους εθνικούς νομοθέτες των κρατών μελών[122]. Εν όψει αυτού, στο ανωτέρω παράδειγμα, το βάρος της προσαρμογής κατ' άρθρον 31 θα επωμιστούν, καταρχάς, οι κατά τόπον αρμόδιοι προϊστάμενοι των κτηματολογικών γραφείων, οι οποίο βάσει του άρθρου 16 παρ. 1 του ν. 2664/1998[123] είναι υποχρεωμένοι να διενεργούν τον απαραίτητο έλεγχο νομιμότητας των καταχωριστέων πράξεων[124]. Ωστόσο, οι ίδιες επιφυλάξεις που εκφράζονται[125] για την πλαστουργό ικανότητα των δικαστικών επιμελητών στο πλαίσιο του άρθρου 54 του Κανονισμού 1215/2012[126] δύνανται να διατυπωθούν, κατά την άποψή μας, και για τους προϊσταμένους των κτηματολογικών γραφείων. Συνεπώς, εικάζουμε πως η λύση στην οποία θα προσφύγουν οι προϊστάμενοι των κτηματολογικών γραφείων (και η οποία είναι και η πιο δόκιμη κατά την άποψή μας) είναι αυτή της άρνησης καταχώρισης κατ' άρθρον 16 παρ. 2 του ν. 2664/1998, ούτως ώστε του ζητήματος να επιληφθεί, κατόπιν αιτήσεως του αιτούντος, ο εκάστοτε κτηματολογικός δικαστής κατ' άρθρον 16 παρ. 5 του ν. 2664/1998[127] (ο οποίος και διαθέτει περισσότερα εχέγγυα ορθοκρισίας) θεμελιώνοντας την αποκλειστική διεθνή δικαιοδοσία του στο άρθρο 24 σημείο 3 του Κανονισμού 1215/2012[128] και δικάζοντας κατά τη διαδικασία της εκούσιας δικαιοδοσίας. Για τον σκοπό αυτό, χρειάζεται, κατά την εδώ υποστηριζόμενη άποψη, το άρθρο 16 παρ. 5 του ν. 2664/1998 να ερμηνευθεί σύμφωνα με τους σκοπούς και το πνεύμα του άρθρου 31 του Κληρονομικού Κανονισμού, ούτως ώστε παραδεκτό αντικείμενο της σχετικής δίκης να αποτελεί και η προσαρμογή του άγνωστου εμπράγματου δικαιώματος της *lex hereditatis* στο εγγύτερο ισοδύναμο εθνικό[129].

Ενδεχομένως, ως νομοθετικό υπόδειγμα για την αναμόρφωση του ημεδαπού κτηματολογικού δικαίου θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ο ουγγρικός ν. 71/2015[130],

---

Κανονισμός (ΕΕ) 650/2012, άρθρ. 69 αριθ. 18 υποσημ. 73.

122. Πρβλ. κατ' αναλογία και αιτιολογική σκέψη 28 του Προοιμίου του Κανονισμού 1215/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2012 για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (ΕΕ L 351/20.12.2012, σ. 1–32).

123. Ν. 2664/1998 - Εθνικό κτηματολόγιο και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α 275/1998).

124. Βλ., αντί πολλών, Δ. ΠΑΠΑΣΤΕΡΙΟΥ, Κτηματολογικό δίκαιο κατ' άρθρο ερμηνεία Ν. 2308/1995 και Ν. 2664/1998 όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν από το Ν. 4164/2013, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 1296 επ. αριθ. 1 επ.

125. Ν. ΝΙΚΑΣ, σε Ν. Νίκα / Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκή Πολιτική Δικονομία, Ερμηνεία κατ' άρθρον του Κανονισμού Βρυξέλλες Ια (1215/2012) για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, άρθρ. 54 αριθ. 2.

126. Βλ. ανωτέρω υποσημ. 123.

127. Για τη ρύθμιση αυτή βλ., αντί πολλών, Γ. ΔΙΑΜΑΝΤΟΠΟΥΛΟ, Η δίκη των αντιρρήσεων ενώπιον του κτηματολογικού δικαστή, Βιβλιοθήκη δικαίου κτηματολογίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σ. 54 επ. αριθ. 75 επ.

128. Για τη δικαιοδοτική αυτή βάση βλ., ενδεικτικά, Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, σε Ν. Νίκα / Ε. Σαχπεκίδου, ό.π., Ευρωπαϊκή Πολιτική Δικονομία, άρθρ. 24 αριθ. 76-80, Σ. ΦΟΥΡΛΑΡΗ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός 1215/2012, άρθρ. 24 αριθ. 23.

129. Πρβλ. και Ι. ΡΕΒΟΛΙΔΗ, σε Π. Αρβανιτάκη / Ε. Βασιλακάκη (επιμ.), ό.π., Κανονισμός 1215/2012, ό.π., άρθρ. 54 αριθ.12. Για τη σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του εθνικού δικαίου βλ., αντί πολλών, Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 2η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σ. 485 αριθ. 4-6.

130. N. 71/2015 της 19.6.2015 (2015. évi LXXI. Törvény a 650/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 31. Cikke szerinti megfeleltetési nemperes eljárásról, valamint egyes igazságügyi tárgyú törvénymódosításokról/Act LXXI of 2015 on the non-litigious procedure for the correspondence procedure pursuant to Article 31 of Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council and on certain amendments to the law relating to justice), για το κείμενο του νόμου βλ. στην ιστοσελίδα: https://njt.hu/jogszabaly/2015-71-00-00, τελευταία πρόσβαση: 19/10/2025. Για την αντιμετώπιση του ζητήματος της προσαρμογής του άρθρου 31 του Κληρονομικού Κανονισμού βλ., επίσης από δικαιοσυγκριτικής σκοπιάς, και άρθρο 67a (προστεθέν την 1.12.2015) του σλοβακικού νόμου για το ιδ.δ.δ. της 4.12.1963 (97 Zákon zo 4. decembra 1963 o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom/97 Law of December 4, 1963 on private international law and procedural law), για το κείμενο του νόμου βλ. στην ιστοσελίδα: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1963/97/20230601, τελευταία πρόσβαση: 21/10/2025, άρθρο 6291 (προστεθέν την 10.3.2016) του εσθονικού κώδικα πολιτικής δικονομίας της 20.4.2005 (Tsiviilkohtumenetluse seadustik Vastu võetud 20.04.2005/Code of Civil Procedure Adopted 20.04.2005), για το κείμενο του νόμου βλ. στην ιστοσελίδα: https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017029, τελευταία πρόσβαση: 22/10/2025, άρθρο 3247 (προστεθέν την 26.11.2015) του λετονικού κώδικα περί συμβολαιογράφων της 1.6.1993 (1993. gada 1. jūnija likums Par Latvijas Republikas 1937.gada Notāru likuma spēka atjaunošanu un grozījumiem un papildinājumiem tajā (Notariāta likums)/ Law of 1 June 1993 On the Restoration of the Force of the Notaries Law of the Republic of Latvia of 1937 and Amendments and Supplements Thereto (Notarial Law)), για το κείμενο του νόμου βλ. στην ιστοσελίδα: https://www.vestnesis.lv/ta/id/59982, τελευταία πρόσβαση: 22/10/2025, άρθρο 1 του λουξεμβουργιανού νόμου υπ' αριθμόν A128 της14.6.2015 για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) 650/2012 (Loi du 14 juin 2015 relative à la mise en application du règlement (UE) n° 650/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes

ο οποίος καταστρώνει μια *ad hoc* διαδικασία της εκούσιας δικαιοδοσίας για τις ανάγκες εφαρμογής του άρθρου 31 του Κληρονομικού Κανονισμού.

V. Επίλογος

Η πλήρης ανάλυση του θεσμού της προσαρμογής που θεσπίζεται με το εν λόγω άρθρο 31 του Κληρονομικού Κανονισμού καθώς και των περίπλοκων ζητημάτων που αναφύονται είναι ασφαλώς αδύνατο να εξαντληθεί σε μερικές μόνο σελίδες. Ωστόσο, εκείνο το οποίο, ενδεχομένως, γίνεται αντιληπτό από την ανωτέρω σκιαγράφηση του θεσμού είναι πως η ορθή εφαρμογή του άρθρου 31 είναι ένα αρκετά δυσχερές έργο για τον εφαρμοστή του δικαίου εν γένει, καθώς απαιτείται από την πλευρά του εκτεταμένη έρευνα συγκριτικού δικαίου και κατανόηση των αλλοδαπών θεσμών. Ωστόσο, παρά τις εγγενείς δυσχέρειες του θεσμού, κατά την άποψή μας, η τεχνική της προσαρμογής κατ' άρθρον 31 του Κληρονομικού Κανονισμού θα αποτελέσει μια από τις πιο ενδιαφέρουσες διατάξεις του, η οποία θα επιφέρει και μια «ώσμωση» των διαφορετικών εθνικών ουσιαστικών εμπραγμάτων δικαίων των κρατών, ιδίως εκείνων που «εμπλέκονται» πιο συχνά σε διεθνείς κληρονομικές διαδοχές. Ωστόσο, καθώς τα εν λόγω ζητήματα άπτονται στενά της κρατικής κυριαρχίας, τα κράτη μέλη θα είναι μάλλον πλέον διστακτικά να απευθύνουν προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ και επομένως η πλειοψηφία των υποθέσεων θα επιλύεται εντός των εθνικών δικαστηρίων. Αναμφίβολα, όμως, για τις πιο περίπλοκες υποθέσεις προσαρμογής θα πρέπει να αποφανθεί το ΔΕΕ στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας του για αυθεντική ερμηνεία του Κληρονομικού Κανονισμού, βάσει και του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, το σχετικό βάρος της σύγκρισης μεταξύ θεσμών διαφορετικών εθνικών δικαίων θα επωμιστούν σε μεγάλο βαθμό οι Γενικοί Εισαγγελείς των οποίων οι προτάσεις θα αποτελέσουν σημαντικά κείμενα συγκριτικού δικαίου.

---

authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen et modifiant a) la loi modifiée du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers et b) le Nouveau Code de procédure civile/ Law of 14 June 2015 on the implementation of Regulation (EU) No. 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession and amending a) the amended law of September 25, 1905 on the transcription of real estate rights and b) the New Code of Civil Procedure), για το κείμενο του νόμου βλ. στην ιστοσελίδα: https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2015/06/14/n2/jo, τελευταία πρόσβαση: 22/10/2025, άρθρο 61 του ισπανικού νόμου υπ' αριθμόν 29 της 30.7.2015 για τη διεθνή δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις (Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil/ Law 29/2015, of July 30, on international legal cooperation in civil matters), για το κείμενο του νόμου βλ. στην ιστοσελίδα: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-8564, τελευταία πρόσβαση: 22/10/2025.

Έβδομη Συνεδρία

Νέες τεχνολογίες και δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η τεχνολογία Blockchain ως μέσο ενδυνάμωσης των ενεργειακών καταναλωτών και των ενεργειακών κοινοτήτων (στην ευρωπαϊκή και ελληνική έννομη τάξη)

*Αγγελική Κ. Ζησιού**

I. Η ψηφιοποίησης της ενέργειας

Η ενεργειακή μετάβαση στην Ευρώπη καθοδηγείται από τρεις κινητήριες δυνάμεις: την απανθρακοποίηση (Decarbonisation), την αποκεντρωμένη παραγωγή ενέργειας (Decentralisation of energy generation) και την ψηφιοποίηση (Digitalisation)[1]. Οι τρεις αυτοί πυλώνες, γνωστοί και ως 3D strategy ή 3D revolution, διαμορφώνουν ένα νέο πλαίσιο για την εξέλιξη του ενεργειακού συστήματος, ανταποκρινόμενο στους σύνθετους και αλληλοεξαρτώμενους στόχους της ευρωπαϊκής πολιτικής για τον τομέα της ενέργειας. Η απανθρακοποίηση και η αποκεντρωμένη παραγωγή ενέργειας απαιτούν ενεργή πολιτική βούληση και κοινωνική συμμετοχή. Η υλοποίησή τους προϋποθέτει την ανάπτυξη κατάλληλων πολιτικών εργαλείων και την αποδοχή τους τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από τους πολίτες. Ειδικά για την απανθρακοποίηση, η επίτευξη των στόχων που σχετίζονται με την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης συνδέεται με την ανάγκη αναθεώρησης των καταναλωτικών προτύπων. Η μετάβαση σε ένα βιώσιμο ενεργειακό μοντέλο απαιτεί αλλαγή νοοτροπίας και συμπεριφοράς, ενισχύοντας μια bottom-up προσέγγιση, βασισμένη στην ευαισθητοποίηση και την ενεργή συμμετοχή των πολιτών.

Αντίθετα, η ψηφιοποίηση δεν προκύπτει ως πολιτική επιλογή αλλά ως αναγκαιότητα που επιβάλλεται από την τεχνολογική εξέλιξη και τις απαιτήσεις της σύγχρονης οικονομίας. Η ραγδαία μείωση του κόστους των ψηφιακών τεχνολογιών και η αύξηση των δυνατοτήτων τους την τελευταία δεκαετία έχουν καταστήσει την ψηφιοποίηση κεντρικό άξονα στρατηγικής για κράτη και επιχειρήσεις. Σύμφωνα με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Ενέργεια (International Energy Agency, IEA), οι επενδύσεις στην ψηφιοποίηση του ενεργειακού τομέα αυξάνονται με ρυθμό 20% ετησίως από το 2014, φτάνοντας τα 47 δισ. δολάρια το 2016[2] και ξεπερνώντας τα 70 δισ. δολάρια το 2023[3], με την Ευρωπαϊκή Ένωση να διαδραματίζει πρωταγωνιστικό ρόλο.

Η ψηφιοποίηση λειτουργεί ως ενοποιητικός παράγοντας για τους διαφορετικούς φορείς του ενεργειακού συστήματος προωθώντας τη δημιουργία μιας ευέλικτης και ανταγωνιστικής αγοράς ενέργειας. Οι καταναλωτές αποκτούν ενεργό ρόλο, με δυνατότητα πρόσβασης σε πολλαπλές μορφές ενέργειας με οικονομικά αποδοτικό τρόπο. Η έννοια του digital energy ή αλλιώς η έννοια της ψηφιοποίησης της ενέργειας περικλείει την προσπάθεια εκμετάλλευσης και ενσωμάτωσης της τεχνολογικής προόδου στον ενεργειακό τομέα. Χαρακτηριστικά, η IEA επισημαίνει ότι οι ψηφιακές τεχνολογίες μπορούν να ενισχύσουν την αποδοτικότητα και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού, προσφέροντας νέες δυνατότητες στους καταναλωτές[4].

Ήδη στον βιομηχανικό τομέα, η ψηφιακή μετάβαση προσφέρει σημαντικά οφέλη. Τεχνολογίες όπως Internet of Things (IoT)[5], έξυπνοι αισθητήρες, digital twins[6] και συστήματα πρόβλεψης και ελέγχου, επιτρέπουν την ανάπτυξη εργαλείων που βελτιστοποιούν τις ενεργειακές διεργασίες και μειώνουν το κόστος. Οι δραστηριοποιούμενοι φορείς και κυρίως οι εταιρίες ενέργειας, ακολουθώντας αυτή την τάση, καλούνται να επαναπροσδιορίσουν τα επιχειρηματικά τους μοντέλα και να προσαρμοστούν στη νέα ψηφιακή πραγματικότητα.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε το 2022 το Σχέδιο Δράσης για την Ψηφιοποίηση του Ενεργειακού Συστήματος, με στόχο την ενίσχυση των ψηφιακών υποδομών, την προώθηση έξυπνων τεχνολογιών και την αξιοποίηση ενεργειακών δεδομένων προς όφελος του τελικού χρήστη[7]. Στον τομέα της ηλεκτρικής ενέρ-

* *Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια Νομικής Σχολής ΔΠΘ, Δικηγόρος, LL.M., PhD*

1. J. VASCONCELOS, The Energy Transition from the European Perspective, σε: Clean Energy Law and Regulation, López-Ibot Mayor V. (εκδ.), Wildy, Simmonds & Hill Publishing, Great Britain, 2017, σ. 3.
2. International Energy Agency, Digitalisation & Energy Technology Report, 2017, διαθέσιμο στο: https://www.iea.org/digital/.
3. European Commission, ANNEX to the Commission Implementing Decision on the financing of the Digital Europe Programme and the adoption of the multiannual work programme for 2025–202, C(2025) 1839 final.
4. J. SCOTT, Digital Energy, σε: The European Energy Transition: Actors, Factors, Sectors, Nies S. (εκδ.), Claeys&Casteels Law Publishing, Netherlands, 2019, σ. 374-375.
5. A. KARKOUCH / H. MOUSANNIF / H. AL. MOATASSIME / T. NOEL, Data Quality in Internet of Things: A State-of-the-art Survey, J. Netw. Comput. Appl., (73), 2016, σ. 57-81.
6. Μαθηματικό (ψηφιακό) μοντέλο προσομοίωσης της πραγματικής διεργασίας.
7. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Ψηφιοποίηση του ενεργειακού

γειας, οι δυνατότητες αξιοποίησης της τεχνολογίας είναι τεράστιες. Τεχνικές όπως Big Data Analytics, Machine Learning και η τεχνητή νοημοσύνη (Artificial Intelligence, AI) προσφέρουν νέες δυνατότητες κατανόησης και αυτοματοποίησης των συστημάτων[8]. Εφαρμογές όπως η βελτιστοποίηση της απόκρισης ζήτησης και η προγνωστική συντήρηση (predictive maintenance, πρόβλεψη του ακριβούς χρόνου συντήρησης και αντικατάστασης εξοπλισμού) βασίζονται σε αυτές τις τεχνολογίες. Αντίστοιχα, η τεχνολογία Blockchain μπορεί να διευκολύνει τις συναλλαγές ενέργειας χωρίς μεσάζοντες, προωθώντας νέες μορφές peer-to-peer (P2P)[9] εμπορίου[10].

II. Ενεργειακός καταναλωτής και ενεργειακές κοινότητες: η εξελικτική πορεία της έννοιας και της θέσης τους

Η συγκύρια κρίνεται κομβικής σημασίας αναλογιζόμενοι την ήδη κυρωθείσα τέταρτη κατά σειρά δέσμη μέτρων τόσο για τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας όσο και για τον τομέα του φυσικού αερίου. Η νέα αυτή νομοθετική παρέμβαση ενισχύει τη δυναμική μετατροπής των καταναλωτών σε ενεργούς συμμετέχοντες στην ενεργειακή μετάβαση, ευθυγραμμίζοντας τις πολιτικές προθέσεις με τις τεχνολογικές εξελίξεις και την ψηφιοποίηση του ενεργειακού τομέα. Οι καταναλωτές πλέον δεν περιορίζονται σε νομοθετικές εξαγγελίες και θεωρητικές δυνατότητες, αλλά εξοπλίζονται με απτές λύσεις. Η απομάκρυνση ωστόσο από τις παραδοσιακές μορφές συναλλαγής και η υιοθέτηση αυτοματοποιημένων διαδικασιών ενδέχεται να αναδείξει κενά στο ισχύον νομικό πλαίσιο, το οποίο ενδέχεται να μην επαρκεί για την προστασία των εμπλεκόμενων μερών.

Η έννοια και ο ρόλος του ενεργειακού καταναλωτή ακολούθησε τη λογική της απελευθέρωσης και εξελίχθηκε σταδιακά όσο μεταβαλλόταν και το παράγωγο δίκαιο που οι τρεις δέσμες για την ενέργεια εισήγαγαν. Αρχικά, ο καταναλωτής ενέργειας απέκτησε το δικαίωμα επιλογής προμηθευτή, ενισχύοντας τον ανταγωνισμό και την αποδοτικότητα των αγορών. Σήμερα, ο ρόλος αυτός μετασχηματίζεται, με τον καταναλωτή να αναλαμβάνει πιο ενεργό και ηγετικό ρόλο στις εξελίξεις του ενεργειακού τομέα. Η Οδηγία (ΕΕ) 2019/944[11] εισάγει για πρώτη φορά τον όρο «ενεργός πελάτης», επιτρέποντας στους τελικούς χρήστες ηλεκτρικής ενέργειας να συμμετέχουν ενεργά στην αγορά, είτε μέσω εμπορίας της παραγόμενης ενέργειας είτε μέσω παροχής υπηρεσιών αποθήκευσης. Αν και ο όρος είναι πρόσφατος, η έννοια του «prosumer» (συνδυασμός των λέξεων producer και consumer) είναι ήδη γνωστή στην ευρωπαϊκή πρακτική και περιγράφει τους καταναλωτές που παράγουν ενέργεια, κυρίως από ανανεώσιμες πηγές[12]. Σταδιακά, ο ορισμός επεκτάθηκε ώστε να περιλαμβάνει και δραστηριότητες όπως η αποθήκευση, η ενεργειακή αποδοτικότητα και η απόκριση ζήτησης, καθιστώντας τους prosumers βασικούς φορείς της ενεργειακής μετάβασης[13].

Περαιτέρω, η Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 για την ηλεκτρική ενέργεια, μέσω των άρθρων 2(11) και 16, θεσπίζει το κανονιστικό πλαίσιο για τις ενεργειακές κοινότητες πολιτών. Ειδικότερα, το άρθρο 2(11) καθορίζει τα χαρακτηριστικά αυτών των κοινοτήτων, όπως η εθελοντική συμμετοχή, οι κοινωνικοί και περιβαλλοντικοί στόχοι και οι τομείς δραστηριοποίησης. Αυτά τα στοιχεία οδήγησαν στην υιοθέτηση του όρου «ενεργειακή κοινότητα πολιτών» αντί του αρχικά προτεινόμενου «τοπική ενεργειακή κοινότητα»[14]. Σύμφωνα με τον ορισμό, η συμμετοχή σε μία ενεργειακή κοινότητα είναι ανοιχτή σε κάθε ενδιαφερόμενη οντότητα, συμπεριλαμβανομένων και επιχειρήσεων ηλεκτρικής ενέργειας. Ωστόσο, το δικαίωμα λήψης αποφάσεων περιορίζεται σε μέλη που δεν ασκούν εκτεταμένη εμπορική δραστηριότητα στον ενεργειακό τομέα. Οι κοινότητες αυτές τελούν υπό ουσιαστικό έλεγχο των μελών τους ή

συστήματος: Σχέδιο δράσης της ΕΕ, της 18ης Οκτωβρίου 2022, COM(2022) 552 final.

8. R. HANNA / E. GAZIS / J. EDJE / A. RHODES / R. GROSS, Unlocking the Potential of Energy Systems Integration, Energy Futures Lab Briefing Paper, 2018, διαθέσιμο στο: https://imperialcollegelondonapp.box.com/s/0sil57fndc5tn9gfy6ypzp8v61qnv3mg, σ. 10-11.

9. Οι συναλλαγές P2P αφορούν αποκλειστικά τις συναλλαγές μεταξύ καταναλωτών ή αλλιώς ομοτίμων (consumer-to consumer ή peer-to-peer), αποκλείοντας αντίστοιχες συναλλαγές μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών (business-to-consumer) και αποτελούν τη βάση της οικονομίας του διαμοιρασμού.

10. J-M. GLACHANT / N. ROSSETTO, The Digital World Knocks at Electricity's Door: Six Building Blocks to Understand Why, Policy Briefs, Florence School of Regulation, Energy, Electricity, 2018, διαθέσιμο στο: http://hdl.handle.net/1814/59044 (Cadmus, European University Institute Research Repository), σ. 2.

11. Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουνίου 2019 σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την τροποποίηση της οδηγίας 2012/27/ΕΕ, ΕΕ L 158 της 14.06.2019, σ. 125-199.

12. European Commission, Study on "Residential Prosumers in the European Energy Union" (JUST/2015/CONS/FW/C006/0127), 2017, διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/study-residential-prosumers-energy-union_en.pdf, στις 09.05.20, σ. 31.

13. R. LEAL-ARCAS / F. LESNIEWSKA / F. PROEDROU, Prosumers: New actors in EU Energy Security, Netherlands Yearbook of International Law, 2017, (48), 10.1007/978-94-6265-243-9_5, σ. 139-12 και ειδικότερα σ.141.

14. Πρόταση για Οδηγία του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (αναδιατύπωση) της 30ής Νοεμβρίου 2016, COM(2016) 864 final/2, 2016/0380 (COD).

των τοπικών αρχών και δεν έχουν ως κύριο σκοπό το οικονομικό όφελος[15]. Αντιθέτως, επιδιώκουν την παροχή περιβαλλοντικών, κοινωνικών και οικονομικών προνομίων στις περιοχές όπου δραστηριοποιούνται. Όσον αφορά τη νομική τους μορφή, τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να καθορίσουν την οργανωτική δομή των ενεργειακών κοινοτήτων πολιτών σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο. Οι μορφές μπορεί να περιλαμβάνουν αστικές εταιρίες, συνεταιρισμούς, σωματεία ή μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, καθώς και μικρές ή μεσαίες επιχειρήσεις. Κεντρική προϋπόθεση είναι η απόκτηση νομικής προσωπικότητας, ώστε οι κοινότητες να μπορούν να συμμετέχουν ενεργά στις αγορές ενέργειας[16].

III. Τεχνολογία Blockchain

Στο πλαίσιο του παραδοσιακού χρηματοπιστωτικού μοντέλου, οι συναλλαγές βασίζονται στην ύπαρξη ενός κεντρικού διαμεσολαβητή, ο οποίος αναλαμβάνει την καταγραφή και την ασφαλή διεκπεραίωσή τους[17]. Συνήθως, οι τράπεζες λειτουργούν ως τέτοιοι ενδιάμεσοι φορείς, διατηρώντας κεντρικές βάσεις δεδομένων όπου αποθηκεύονται κρίσιμες πληροφορίες για κάθε συναλλαγή, όπως τα στοιχεία των εμπλεκομένων, το ποσό, η αιτιολογία και ο αριθμός παραστατικού.

Μια καινοτόμος τεχνολογία, γνωστή ως τεχνολογία κατανεμημένου καθολικού (Distributed Ledger Technology, DLT), έρχεται να αμφισβητήσει αυτό το μοντέλο, προσφέροντας τη δυνατότητα για άμεσες και ασφαλείς συναλλαγές μεταξύ των μερών, χωρίς την ανάγκη ύπαρξης κεντρικού διαχειριστή. Η DLT βασίζεται σε ένα αποκεντρωμένο σύστημα αποθήκευσης δεδομένων, το οποίο διαμοιράζεται σε πολλαπλούς κόμβους ενός δικτύου. Οι χρήστες, ανάλογα με τα δικαιώματα πρόσβασης που διαθέτουν, μπορούν είτε να διαβάζουν είτε να προσθέτουν εγγραφές στο σύστημα.

Η ασφάλεια και η αξιοπιστία του συστήματος επιτυγχάνεται μέσω της χρήσης ενός αλγορίθμου ασύμμετρης κρυπτογράφησης[18]. Η μέθοδος αυτή περιλαμβάνει τη χρήση ενός δημόσιου κλειδιού για την κρυπτογράφηση των δεδομένων και ενός ιδιωτικού κλειδιού για την αποκρυπτογράφησή τους. Κάθε χρήστης διαθέτει ένα μοναδικό ζεύγος κλειδιών: το δημόσιο κλειδί, το οποίο μπορεί να κοινοποιείται ελεύθερα, και το ιδιωτικό, το οποίο παραμένει αυστηρά απόρρητο[19]. Η μαθηματική σχέση μεταξύ των δύο κλειδιών εξασφαλίζει ότι μόνο ο κάτοχος του ιδιωτικού κλειδιού μπορεί να αποκρυπτογραφήσει τα δεδομένα που έχουν κρυπτογραφηθεί με το αντίστοιχο δημόσιο. Η πιο διαδεδομένη εφαρμογή της DLT είναι η τεχνολογία Blockchain. Έγινε ευρέως γνωστή μέσω του Bitcoin, του πρώτου κρυπτονομίσματος που επέτρεψε συναλλαγές μεταξύ χρηστών χωρίς την παρέμβαση τραπεζών ή άλλων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων[20]. Αν και συχνά ταυτίζεται με τα κρυπτονομίσματα, το Blockchain έχει πολύ ευρύτερες δυνατότητες εφαρμογής[21].

Το Blockchain λειτουργεί ως ένα αποκεντρωμένο ψηφιακό καθολικό, όπου κάθε κόμβος του δικτύου διατηρεί ένα πλήρες και ταυτόσημο αντίγραφο της βάσης δεδομένων. Οι πληροφορίες καταγράφονται σε διαδοχικά blocks, τα οποία συνδέονται μεταξύ τους σχηματίζοντας μια αλυσίδα. Κάθε νέο μπλοκ περιλαμβάνει τα δεδομένα της συναλλαγής, έναν μοναδικό κωδικό ταυτοποίησης

15. D. FRIEDEN / A. TUERK / J. ROBERTS / A. GUINA, Collective Self-consumption and Energy Communities: Overview of Emerging Regulatory Approaches in Europe, Working Paper for Compile, H2020 Project, 2019, διαθέσιμο στο: https://www.compile-project.eu/wp-content/uploads/COMPILE_Collective_self-consumption_EU_review_june_2019_ FINAL-1.pdf, σ. 2.

16. Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2019, σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και την τροποποίηση της οδηγίας 2012/27/ΕΕ (αναδιατύπωση) (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), αιτ. σκ. 44.

17. Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Πώς Μπορεί η Νέα Τεχνολογία να Μεταμορφώσει τις Χρηματοπιστωτικές Αγορές, 2017, διαθέσιμο στο: https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/distributed_ledger_technology.el.html, στις 01.09.2020.

18. Κρυπτογραφία (cryptography) είναι η μελέτη τεχνικών που βασίζονται σε μαθηματικά προβλήματα δύσκολο να λυθούν, με σκοπό την εξασφάλιση της ασφάλειας (εμπιστευτικότητα, ακεραιότητα, αυθεντικότητα) των δεδομένων. Εφαρμογή της κρυπτογραφίας είναι η κρυπτογράφηση. Κρυπτογράφηση είναι ο μετασχηματισμός δεδομένων σε μορφή που να είναι αδύνατον να διαβαστεί χωρίς τη γνώση της σωστής ακολουθίας bit. Η ακολουθία bit καλείται *«κλειδί»* και χρησιμοποιείται σε συνδυασμό με κατάλληλο αλγόριθμο/ συνάρτηση. Η αντίστροφη διαδικασία είναι η αποκρυπτογράφηση και απαιτεί γνώση του κλειδιού. Σκοπός της κρυπτογράφησης είναι να εξασφαλίσει το απόρρητο των δεδομένων κρατώντας τα κρυφά από όλους όσους έχουν πρόσβαση σε αυτά. (για μια εκτενή ανάλυση Βλ. A. J. MENEZES / P. C. VAN OORSCHOT / S. A. VANSTONE, Handbook of Applied Cryptography, CRC Press, London, New York, 1997.

19. M. FINCK, Blockchain Regulation and Governance in Europe, Cambridge University Press, UK, 2018, σ. 28.

20. F. HASSE / A. VON PERFALL / T. HILLEBRAND / E. SMOLE / L. LAY / M. CHARLET, Blockchain: An Opportunity for Energy Producers and Consumers?, PwC Global Power and Utilities, 2016, διαθέσιμο στο: https://www.pwc.com/gx/en/industries/assets/pwc-blockchain-opportunity-for-energy-producers-and-consumers.pdf.

21. M. LANG / M. MÜLLER, Blockchain and Smart Contracts in the Energy Industry: A European Perspective, International and Oil & Gas Law, Development and Investment, 17B-1, Rocky Mt. Min. L. Fdn., 2019, διαθέσιμο στο: https://www.twobirds.com/~/media/pdfs/germany/matthias-lang-maria-mueller-blockchain-and-smart-contracts-in-the-energy-industry--a-european-perspective-international-mining-and-oil-and-gas-law-development-and-investment-17b1-rocky-mt-min-l-fdn-2019.pdf, στις 23.08.20, σ. 2.

(hash), καθώς και τον κωδικό του προηγούμενου block, διασφαλίζοντας έτσι τη συνέχεια και την ακεραιότητα της αλυσίδας[22]. Η καταχώριση ενός νέου block απαιτεί την επιβεβαίωση της συναλλαγής από το δίκτυο, μέσω ενός μηχανισμού συναίνεσης (consensus protocol). Στην περίπτωση του Bitcoin, η διαδικασία αυτή βασίζεται στο λεγόμενο Proof-of-Work, όπου οι χρήστες (miners) καλούνται να επιλύσουν ένα σύνθετο μαθηματικό πρόβλημα. Για να επικυρωθεί η συναλλαγή απαιτείται από το 51% των χρηστών να επιβεβαιώσει την συναλλαγή[23]. Η επίλυση απαιτεί σημαντική υπολογιστική ισχύ και συνεπάγεται κόστος σε εξοπλισμό και ενέργεια. Ο πρώτος που θα επιλύσει το πρόβλημα επιβραβεύεται με μονάδες του κρυπτονομίσματος, γεγονός που ενισχύει τη συμμετοχή και την ασφάλεια του συστήματος. Ωστόσο, η ενεργοβόρα φύση αυτής της διαδικασίας αποτελεί σημαντικό μειονέκτημα. Είναι ενδεικτικό ότι μόνο το δίκτυο του Bitcoin κατανάλωσε το 2018 περίπου 22 TWh ηλεκτρικής ενέργειας, ποσότητα αντίστοιχη με την ετήσια κατανάλωση μιας χώρας όπως η Ιρλανδία[24].

Η έντονη αυτή κατανάλωση ενέργειας, απόρροια του μηχανισμού συναίνεσης Proof-of-Work (PoW), αποτέλεσε αντικείμενο συστηματικής κριτικής λόγω του περιβαλλοντικού της αποτυπώματος[25]. Ωστόσο, τα τελευταία έτη παρατηρείται σαφής στροφή προς πιο βιώσιμα μοντέλα λειτουργίας, μέσω της υιοθέτησης ενεργειακά αποδοτικών μηχανισμών συναίνεσης, όπως το Proof-of-Stake (PoS), και της συνδυασμένης χρήσης Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ) για τη λειτουργία κόμβων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Ethereum, το οποίο μετά τη μεγάλη αναβάθμιση The Merge το 2022, εγκατέλειψε το Proof-of-Work και μείωσε την κατανάλωση ενέργειας κατά 99,95%[26].

Η έλευσης μια νέας μορφής σύμβασης, τη δημιουργία της οποίας η τεχνολογία του Blockchain επέτρεψε, δημιουργεί νέες προκλήσεις και αναμένεται να τροποποιήσει την τρέχουσα κατάσταση. Οι λεγόμενες «έξυπνες συμβάσεις» (Smart Contracts) αποτελούν μια ειδική εφαρμογή της τεχνολογίας Blockchain και ορίζονται ως ψηφιακές συμφωνίες που ενεργοποιούνται αυτόματα μόλις εκπληρωθούν συγκεκριμένοι όροι, χωρίς να απαιτείται η παρέμβαση ή η επικύρωση από κάποιον θεσμικό φορέα[27]. Ο χαρακτηρισμός «έξυπνες» δεν παραπέμπει στη χρήση τεχνητής νοημοσύνης, όπως συχνά εσφαλμένα υπονοείται, αλλά στην ενσωμάτωση λογικών ακολουθιών και αυτοματοποιημένων διαδικασιών που εκτελούνται βάσει προκαθορισμένων συνθηκών[28]. Η λειτουργία τους βασίζεται σε ένα προγραμματισμένο σύστημα κανόνων, το οποίο ενεργοποιείται όταν πληρούνται συγκεκριμένα κριτήρια, χωρίς να απαιτείται ανθρώπινη παρέμβαση ή κρίση.

Ένα κρίσιμο σημείο στη θεωρητική προσέγγιση των Smart Contracts είναι η απουσία εποπτεύουσας αρχής. Σύμφωνα με την αρχική φιλοσοφία τους, οι συμβάσεις αυτές λειτουργούν ανεξάρτητα από ρυθμιστικούς μηχανισμούς. Παρ' όλα αυτά, υπάρχουν απόψεις που υποστηρίζουν πως η ύπαρξη ενός εποπτικού πλαισίου είναι απαραίτητη για τη διασφάλιση της νομιμότητας και της διαφάνειας κατά την εκτέλεσή τους[29]. Ενδεικτικά, ένα Smart Contract στον τομέα της ενέργειας θα μπορούσε να εκτελεί αυτόματα αγοραπωλησίες ενέργειας μεταξύ καταναλωτών γειτονικών δικτύων, βασιζόμενο αποκλειστικά στην τιμή της ενέργειας και σε προκαθορισμένους όρους.

Η πρώτη θεσμική αναγνώριση αυτών των τεχνολογιών στην ελληνική έννομη τάξη πραγματοποιήθηκε με τον Νόμο 4961/2022, ο οποίος δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του 2022[30]. Ο νόμος αυτός αποτελεί όχι μόνο την πρώτη ολοκληρωμένη νομοθετική προσέγγιση για τις αναδυόμενες τεχνολογίες στην Ελλάδα, αλλά και μία από τις πρώτες αντίστοιχες πρωτοβουλίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

IV. Νομικές προκλήσεις

Η επιχειρούμενη ενεργειακή μετάβαση στον τομέα της ενέργειας, μετεξελίσσει τις ενεργειακές αγορές, προω-

22. Για μια περιγραφική ανάλυση των συναρτήσεων hash, βλ. P. ROGAWAY / T. SHRIMPTON, Cryptographic Hash-Function Basics: Definitions, Implications, and Separations for Preimage Resistance, Second-Preimage Resistance, and Collision Resistance, σε: Fast Software Encryption, B. Roy, W. Meier, (εκδ.), Lecture Notes in Computer Science, vol 3017. Springer, Berlin, Heidelberg, 2004.

23. S. MEUNIER, Chapter 3-Blockchain 101: What is Blockchain and How Does This Revolutionary Technology Work?, σε: Transforming Climate Finance and Green Investment with Blockchains, Marke A. (εκδ.), Academic Press, UK, 2018, σ. 23-34.

24. Ό.π., S. MEUNIER, σ. 23-34.

25. A. DE VRIES, Bitcoin's Growing Energy Problem. Joule, 2(5), 801-805, 2018.

26. Ethereum Foundation, Ethereum Energy Consumption After The Merge, 2022, διαθέσιμο στο: https://ethereum.org/en/energy-consumption/, στις 15.12.22.

27. Ό.π., F. HASSE / A. VON PERFALL / T. HILLEBRAND / E. SMOLE / L. LAY / M. CHARLET, σ. 3.

28. R. KOULU, Blockchains and Online Dispute Resolution: Smart Contracts as an Alternative to Enforcement, SCRIPTed, 13, 2016, σ. 40-69, K. LAUSLAHTI / J. MATTILA / T. SEPPÄLÄ, Smart Contracts–How Will Blockchain Technology Affect Contractual Practices? ETLA Reports, (68), 2017, διαθέσιμο στο: https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-68.pdf.

29. L. CONG / Z. HE, Blockchain Disruption and Smart Contracts, 2018, διαθέσιμο στο: https://ssrn.com/abstract=2985764, στις 07.09.20, σ. 8 επ.

30. Ν. 4961/2022 (ΦΕΚ Α΄ 146/ 27.7.2004) *Αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις.*

θώντας αποκεντρωμένα μοντέλα και ενσωματώνοντας ολοένα και περισσότερες εφαρμογές Smart Contracts και Blockchain. Οι τεχνολογίες αυτές ενισχύουν τον ρόλο των καταναλωτών, προσφέροντάς τους καινοτόμα εργαλεία που ενδυναμώνουν τη θέση τους στο ενεργειακό σύστημα, μετατρέποντάς τους από παθητικούς αποδέκτες σε ενεργούς συμμετέχοντες. Ωστόσο, η ενσωμάτωση αυτών των τεχνολογιών συνοδεύεται από σημαντικές νομικές προκλήσεις. Στο παρόν ρυθμιστικό περιβάλλον, οι νομικές διαστάσεις των Smart Contracts και της τεχνολογίας Blockchain παραμένουν σε μεγάλο βαθμό μη ορισμένες. Η απουσία ενός σαφούς και συνεκτικού νομοθετικού πλαισίου ενδέχεται να οδηγήσει σε αποσπασματικές και ενδεχομένως επισφαλείς πρακτικές, ιδίως σε περιπτώσεις παραβίασης ή ανώμαλης εξέλιξης των συμβατικών σχέσεων (που αναπτύσσονται στις βάσεις της τεχνολογίας αυτής), με αποτέλεσμα την παραγωγή νομικά αβέβαιων καταστάσεων.

Καθώς η ψηφιοποίηση του ενεργειακού τομέα επιταχύνεται, τίθεται το ερώτημα κατά πόσο οι τεχνολογικές αυτές λύσεις μπορούν να ενταχθούν αρμονικά στο ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο. Η πρόκληση έγκειται στο να διαπιστωθεί αν οι εφαρμογές αυτές είναι συμβατές με τις βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, το ευρωπαϊκό δίκαιο ενέργειας, το δίκαιο των συμβάσεων, το δίκαιο της προστασίας των καταναλωτών και της προστασίας προσωπικών δεδομένων, καθώς και την ενίσχυσης της αρχής της ενεργειακής αλληλεγγύης και της ασφάλειας εφοδιασμού.

1. Συμβαλλόμενα μέρη σε ένα Smart Contract

Ένα από τα πρώτα ζητήματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο της πώλησης πλεονάζουσας ηλεκτρικής ενέργειας μεταξύ καταναλωτών εντός μικροδικτύων[31] με κατανεμημένους ενεργειακούς πόρους, όπως φωτοβολταϊκά συστήματα και μονάδες αποθήκευσης, είναι η ακριβής νομική φύση της συμβατικής σχέσης που δημιουργείται. Κεντρικό ερώτημα αποτελεί η ιδιότητα με την οποία ο αυτοπαραγωγός-ενεργός πελάτης προβαίνει στην πώληση ενέργειας προς τον γείτονα ή άλλο τελικό χρήστη: ενεργεί ως ιδιώτης καταναλωτής ή αποκτά χαρακτηριστικά προμηθευτή, με αποτέλεσμα η πράξη να λαμβάνει εμπορικό χαρακτήρα;

Η Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 για την ηλεκτρική ενέργεια εισάγει την έννοια του ενεργού πελάτη, επιχειρώντας να αποσαφηνίσει το πεδίο εφαρμογής της προστασίας που παρέχεται στους καταναλωτές και να ορίσει τα όρια της δραστηριότητάς τους εντός της αγοράς. Σε περίπτωση που η πώληση της περίσσειας ενέργειας θεωρηθεί επιχειρηματική δραστηριότητα, οι εμπλεκόμενοι καταναλωτές θα πρέπει να συμμορφωθούν με ένα αυστηρότερο ρυθμιστικό πλαίσιο. Αυτό περιλαμβάνει την υπαγωγή σε κανόνες που απορρέουν από το δίκαιο προστασίας του καταναλωτή, την ένταξη σε διαφορετικό φορολογικό καθεστώς και την τήρηση των Κανονισμών και Οδηγιών που διέπουν τη χονδρεμπορική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

2. Δίκαιο προστασίας καταναλωτή

Η χρήση των Smart Contracts για τη ρύθμιση συναλλαγών πώλησης πλεονάζουσας ηλεκτρικής ενέργειας μεταξύ καταναλωτών εντός μικροδικτύων εγείρει σημαντικά ερωτήματα ως προς τη συμβατότητά τους με το δίκαιο προστασίας του καταναλωτή. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία στον συγκεκριμένο τομέα είναι ιδιαίτερα εκτενής[32] και περιλαμβάνει ρυθμίσεις για αθέμιτους όρους, καταχρηστικές ρήτρες, υποχρεώσεις ενημέρωσης, καθώς και δικαιώματα υπαναχώρησης σε συμβάσεις εξ αποστάσεως, δηλαδή συμβάσεις που συνάπτονται χωρίς φυσική παρουσία των μερών[33].

Για να αξιολογηθεί η εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων προστασίας του καταναλωτή στις P2P συναλλαγές ενέργειας μέσω Smart Contracts, απαιτείται πρώτα να προσδιοριστεί η ιδιότητα των συμβαλλομένων μερών. Εάν οι συμμετέχοντες θεωρηθούν καταναλωτές, τότε ενεργοποιούνται οι σχετικές προστατευτικές διατάξεις. Αντίθετα, αν χαρακτηριστούν ως προμηθευτές ή έμποροι, υπάγονται σε διαφορετικό ρυθμιστικό πλαίσιο. Οδηγό για την αναζήτηση ασφαλούς απάντησης αποτελεί η Οδηγία 2018/2001 για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Στο άρθρο 2(14) αυτής, περιγράφεται η έννοια του *«αυτοκαταναλωτή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές »* ως ο τελικός πελάτης που παράγει, αποθηκεύει και δύναται να πωλεί την παραγόμενη ενέργεια, υπό την προϋπόθεση ότι (ειδικά για μη οικιακούς χρήστες) η δραστηριότητα αυτή δεν αποτελεί την κύρια εμπορική ή επαγγελματική του απα-

31. Ένας ευρέως χρησιμοποιούμενος στη βιβλιογραφία ορισμός για το μικροδίκτυο το περιγράφει ως *«μια ομάδα διασυνδεδεμένων φορτίων και κατανεμημένων ενεργειακών πόρων μέσα σε σαφώς καθορισμένα ηλεκτρικά όρια που ενεργούν ως μία και μόνο ελεγχόμενη οντότητα σε σχέση με το δίκτυο. Ένα μικροδίκτυο μπορεί να συνδεθεί και να αποσυνδεθεί από το δίκτυο για να μπορέσει να λειτουργήσει σε λειτουργία συνδεδεμένη στο δίκτυο ή αυτόνομα»*. (A. HIRSCH / Y. PARAG / J. GUERRERO, Microgrids A Review of Technologies, Key Drivers and Outstanding Issues, Renewable and Sustainable Energy Reviews, (90), 2018, σ. 402-411).

32. Οδηγία 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 5ης Απριλίου 1993 σχετικά με τις καταχρηστικές ρήτρες των συμβάσεων που συνάπτονται με καταναλωτές.

33. Αναφορικά με τον ορισμό των εξ αποστάσεων συμβάσεων βλ. άρθρο 2 στοιχείο 7 της Οδηγία 2011/83/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2011, σχετικά με τα δικαιώματα των καταναλωτών, την τροποποίηση της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της οδηγίας 1999/44/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την κατάργηση της οδηγίας 85/577/ΕΟΚ του Συμβουλίου και της οδηγίας 97/7/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ.

σχόληση. Η μη εμπορική φύση αυτών των συναλλαγών επιβεβαιώνεται και στο άρθρο 21(2)(γ) της ίδιας Οδηγίας, όπου αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν πως οι αυτοκαταναλωτές διατηρούν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους ως τελικοί καταναλωτές.

Παρά τις παραπάνω προβλέψεις, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο οι αυτοπαραγωγοί να χαρακτηριστούν ως προμηθευτές ή έμποροι, ιδίως ενόσω οι τεχνολογικές αυτές εξελίξεις αναφορικά με την εμπορεία της περίσσειας της ηλεκτρικής ενέργειες βρίσκονται ακόμη σε πρώιμο στάδιο και η ενωσιακή νομοθεσία δεν παρέχει εξαντλητικό κατάλογο των εμπλεκόμενων μερών και των ρόλων που αυτοί φέρουν[34]. Το δίκαιο, άλλωστε, οφείλει να παραμένει ευέλικτο και να προσαρμόζεται στις τεχνολογικές και κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις. Συνεπώς, κάθε περίπτωση θα πρέπει να εξετάζεται ad hoc αλλά και υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Περαιτέρω και εφόσον δεχθούμε πως οι P2P συναλλαγές πώλησης της περίσσειας ηλεκτρικής ενέργειας πραγματοποιούνται εντός μικροδικτύου, μεταξύ ενεργών καταναλωτών ή μέσω φορέων σωρευτικής εκπροσώπησης, και δεν εντοπίζεται κάποιου είδους ανισοσθένεια μεταξύ των συναλλασσόμενων, τότε πρόκειται για καθαρά consumer-to-consumer συναλλαγές. Σε αυτή την περίπτωση, το δίκαιο προστασίας του καταναλωτή δεν ενεργοποιείται και η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων παρέλκει.

3. Περιπτώσεις ανώμαλης εξέλιξης

Ιδιαίτερη σημασία αποκτά η εξέταση του τρόπου με τον οποίο καταρτίζονται τα Smart Contracts, και ειδικότερα το εάν η διαδικασία αυτή μπορεί να ενταχθεί στο παραδοσιακό σχήμα της πρότασης και αποδοχής, όπως αυτό προβλέπεται στο αστικό δίκαιο. Ο Νόμος 4961/2022, στο άρθρο 49 παρ. 1 εδ. β΄, προβλέπει την εφαρμογή των άρθρων 185 έως 196 του Αστικού Κώδικα, με εξαίρεση το άρθρο 194 του ίδιου Κώδικα, και στις έξυπνες συμβάσεις για την εσωτερική έννομη τάξη, γεγονός που καθιστά αναγκαία την ερμηνευτική προσέγγιση του τρόπου εφαρμογής τους.

Η διάκριση μεταξύ των δύο βασικών μορφών έξυπνων συμβάσεων είναι καθοριστική. Στην πρώτη περίπτωση, όπου η σύμβαση καταρτίζεται με χρήση φυσικής γλώσσας και στη συνέχεια ενσωματώνεται σε πλατφόρμα Blockchain για την αυτοματοποιημένη εκτέλεσή της, δεν προκύπτουν ιδιαίτερα νομικά ζητήματα. Η κατάρτιση της σύμβασης προηγείται της ψηφιακής εγγραφής, και η τεχνολογία Blockchain χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την εκτέλεση των ήδη συμφωνηθέντων όρων[35]. Επομένως, η σύμπτωση των δηλώσεων βουλήσεως και η νομική φύση της σύμβασης κρίνονται βάσει των διατάξεων του Αστικού Κώδικα, με άμεση εφαρμογή[36].

Αντίθετα, στη δεύτερη μορφή έξυπνων συμβάσεων, όπου τόσο η κατάρτιση όσο και η εκτέλεση πραγματοποιούνται μέσω της τεχνολογίας Blockchain, η εφαρμογή του παραδοσιακού σχήματος πρότασης-αποδοχής απαιτεί ειδική ερμηνεία. Σε αυτό το πλαίσιο, η πρόταση εκδηλώνεται με την καταχώριση της σύμβασης σε κόμβο του δικτύου Blockchain, θεωρείται πρόταση και όχι πρόσκληση δεδομένου ότι ο προτείνων έχει ήδη θέσει τους όρους του έξυπνου συμβολαίου μέσω της χρήσης του ιδιωτικού κλειδιού και της ψηφιακής υπογραφής του προτείνοντος[37]. Η πρόταση θεωρείται δεσμευτική λόγω της αμετάβλητης φύσης του περιβάλλοντος Blockchain[38]. Η αποδοχή πραγματοποιείται όταν ο αντισυμβαλλόμενος αποδέχεται τους όρους της σύμβασης, χρησιμοποιώντας επίσης το δικό του ιδιωτικό κλειδί και την αντίστοιχη ψηφιακή υπογραφή[39]. Η σύμπτωση των δηλώσεων βουλήσεως σε αυτό το στάδιο καθιστά τη σύμβαση καταρτισμένη και ικανή να παράγει έννομα αποτελέσματα, σύμφωνα με το άρθρο 49 παρ. 1 εδ. α΄ του Ν. 4961/2022[40].

Σε περίπτωση που κατά τη διαδικασία σύναψης της σύμβασης προκύψουν ελαττώματα, απαιτείται η εξατομικευμένη αξιολόγηση της εφαρμογής των διατάξεων του Αστικού Κώδικα. Οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 49 του Ν. 4961/2022 προβλέπουν την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων περί ακυρότητας και ελαττωμάτων της βούλησης. Συγκεκριμένα, για την ακυρότητα εφαρμόζονται τα άρθρα 130, 138, 159 και 174 έως 179 ΑΚ, ενώ για

34. Υπό το άρθρο 2(2) της Οδηγίας 2011/83/ΕΕ, *«έμπορος»* νοείται: κάθε φυσικό πρόσωπο ή κάθε νομικό πρόσωπο, ανεξάρτητα από το εάν διέπεται από το ιδιωτικό ή δημόσιο δίκαιο, το οποίο ενεργεί, ακόμη και μέσω κάθε άλλου προσώπου ενεργούντος εξ ονόματός του ή για λογαριασμό του, για σκοπούς οι οποίοι σχετίζονται με τις εμπορικές, επιχειρηματικές, βιοτεχνικές ή επαγγελματικές δραστηριότητές του σε σχέση με συμβάσεις καλυπτόμενες από την παρούσα Οδηγία.

35. Λ.-Μ ΜΑΛΕΣΚΑ, Νομικές πτυχές των smart contracts και τεχνολογία blockchain, 2023, διαθέσιμο σε https://pergamos.lib.uoa.gr/uoa/dl/frontend/el/browse/3275177, σ. 36.

36. Ν. ΘΕΟΔΩΡΑΚΗΣ / Γ. ΚΑΛΟΓΕΡΑΚΗΣ, Blockchain: εφαρμογές, προοπτικές και προκλήσεις για το ελληνικό νομικό σύστημα ιδίως, οι εφαρμογές του στις έννομες σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, ΔiΜΕΕ, 2019, σ. 5 επ.

37. Ι. ΠΑΠΑΔΗΜΟΠΟΥΛΟΣ, Η δογματική ένταξη των smart contracts στο δίκαιο των συμβάσεων, ΧρΙΔ, 2020, σ. 469 επ.

38. Κ.-Χ ΤΑΜΠΑΡΑ, Στρατηγικές και νομικές πτυχές για πετυχημένα έξυπνα συμβόλαια, 2022, δημοσιευμένη σε https://dione.lib.unipi.gr/xmlui/handle/unipi/14669, σ. 39

39. M. DUROVIC / A. JANSSEN, The formation of Blockchain -based Smart Contracts in the Light of Contract Law, European Review of Private Law, 2019, σ. 753 επ.

40. Λ. ΚΑΝΕΛΛΟΣ, Smart Contracts–Νομικές προκλήσεις και επιχειρηματικές προοπτικές, Νομική Βιβλιοθήκη, 2022, σ. 147 επ.

τα ελαττώματα της βούλησης ισχύουν τα άρθρα 140 έως 157 ΑΚ. Παρόμοια ρύθμιση περιλαμβάνεται και στο άρθρο 47 του ίδιου νόμου, αναφορικά με την εγκυρότητα της εγγραφής σε πλατφόρμα της τεχνολογίας Blockchain.

4. Δίκαιο προσωπικών δεδομένων

Τα προσωπικά δεδομένα αποτελούν θεμελιώδες στοιχείο της σύγχρονης ψηφιακής πραγματικότητας. Ενώ ο πολλαπλασιασμός της τεχνολογικής καινοτομίας έχει κάνει την αυτοματοποιημένη επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων συνθήκη, η προστασία των δικαιωμάτων των υποκειμένων των δεδομένων δεν αποτελεί πάντοτε αυτονόητη προτεραιότητα. Η ανάγκη για ένα ισχυρό και συνεκτικό πλαίσιο προστασίας σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης καθίσταται επιτακτική, ιδιαίτερα ενόψει της διαμόρφωσης της ψηφιακής ενιαίας αγοράς (Digital Single Market)[41]. Η εμπιστοσύνη των πολιτών και των επιχειρήσεων στην ασφάλεια των δεδομένων είναι καθοριστική για την εύρυθμη λειτουργία και την ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας εντός της εσωτερικής αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων (General Data Protection Regulation, GDPR) συνιστά ένα ουσιαστικό βήμα προς την ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των φυσικών προσώπων στην ψηφιακή εποχή, ενώ παράλληλα προσφέρει στις επιχειρήσεις ένα ενιαίο και απλοποιημένο σύνολο κανόνων για τη συμμόρφωσή τους εντός της Digital Single Market[42].

Καθώς η ψηφιοποίηση επεκτείνεται σε όλους τους τομείς της βιομηχανίας, συμπεριλαμβανομένου και του ενεργειακού κλάδου, η τεχνολογία Blockchain οφείλει να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η συμβατότητά της με τις αρχές και τις απαιτήσεις του GDPR αποτελεί κρίσιμο ζήτημα, ιδίως ως προς την ασφάλεια, τη διαφάνεια και την δυνατότητα ελέγχου της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που ενδέχεται να συλλέγονται κατά τη χρήση σχετικών εφαρμογών.

Η παραδοχή ότι οι εφαρμογές Blockchain κατά τη συνήθη λειτουργία τους αποθηκεύουν ή επεξεργάζονται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ενεργοποιεί μια σειρά διαφορετικών δικαιωμάτων βάσει του GDPR. Ωστόσο, η φύση και τα τεχνικά χαρακτηριστικά της τεχνολογίας Blockchain φαίνεται, σε πρώτη ανάγνωση, να συγκρούονται με τις απαιτήσεις του GDPR, εγείροντας ερωτήματα ως προς τη συμβατότητα των δύο πλαισίων.

Η αξιολόγηση της σχέσης μεταξύ Blockchain και GDPR μπορεί να οργανωθεί γύρω από δύο βασικούς άξονες:

Ορισμός υπεύθυνου επεξεργασίας: Εξετάζεται κατά πόσο είναι εφικτό να προσδιοριστεί ένα πρόσωπο ή φορέας ως υπεύθυνος επεξεργασίας δεδομένων στο πλαίσιο μιας εφαρμογής Blockchain. Ο υπεύθυνος αυτός θα πρέπει να είναι σε θέση να αναλάβει την ευθύνη και να αποδείξει τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του GDPR.

Δικαιώματα των υποκειμένων των δεδομένων: Αναλύεται η δυνατότητα των φυσικών προσώπων να ασκήσουν τα δικαιώματα που τους παρέχει ο GDPR, όπως το δικαίωμα πρόσβασης, διόρθωσης, διαγραφής και περιορισμού της επεξεργασίας, στο πλαίσιο λειτουργίας ενός αποκεντρωμένου και αμετάβλητου συστήματος όπως το Blockchain.

Εκκινώντας από τον πρώτο άξονα, η διερεύνηση της δυνατότητας ορισμού υπεύθυνου επεξεργασίας στο πλαίσιο εφαρμογών Blockchain συνδέεται άρρηκτα με το είδος της τεχνολογικής αρχιτεκτονικής που υιοθετείται. Σύμφωνα με το άρθρο 4, σημείο 7 του GDPR, ως υπεύθυνος επεξεργασίας νοείται *«το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, η δημόσια αρχή, η υπηρεσία ή άλλος φορέας που, μόνα ή από κοινού με άλλα, καθορίζουν τους σκοπούς και τον τρόπο της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα· όταν οι σκοποί και ο τρόπος της επεξεργασίας αυτής καθορίζονται από το δίκαιο της Ένωσης ή το δίκαιο κράτους μέλους, ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή τα ειδικά κριτήρια για τον διορισμό του μπορούν να προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης ή το δίκαιο κράτους μέλους»*

Στις περιπτώσεις ιδιωτικών εφαρμογών Blockchain, όπου υπάρχει κεντρικός φορέας διαχείρισης με αρμοδιότητα ελέγχου πρόσβασης, η ταύτιση με τον ρόλο του υπεύθυνου επεξεργασίας είναι εφικτή. Αντίθετα, στις δημόσιες εφαρμογές Blockchain, η απουσία κεντρικής διαχειριστικής αρχής καθιστά τον προσδιορισμό του υπεύθυνου επεξεργασίας ιδιαίτερα σύνθετο εγχείρημα. Οι λύσεις που μέχρι στιγμής έχουν υποστηριχθεί ποικίλουν χωρίς ωστόσο να επιλύουν πλήρως την συγκεκριμένη προβληματική. Μία προσέγγιση υποστηρίζει ότι κάθε κόμβος του δικτύου μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνος επεξεργασίας για το σύνολο των δεδομένων που αποθηκεύονται στην αλυσίδα[43]. Ωστόσο, η πρακτική εφαρμογή αυτής

41. Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της Οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων, ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 1-88.

42. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών: Στρατηγική για την ψηφιακή ενιαία αγορά της Ευρώπης της 6ης Μαΐου 2015, COM(2015) 192 final.

43. Ό.π., M. FINCK, 2018, σ. 26-28, M. BERBERICH / M. STEINER, Blockchain Technology and the GDPR: How to Reconcile Privacy and Distributed Ledgers, Eur. Data Prot. L., 2, 3, 2016, σ. 422-426 και ειδικότερα σ. 424, C. WIRTH / M. KOLAIN, Privacy by BlockChain Design: A BlockChain-enabled GDPR-compliant Approach for Handling Personal Data σε Proceedings of the 1st ERCIM Blockchain Workshop 2018, Reports of the European Society for

της θέσης καθίσταται δυσχερής, καθώς θα απαιτούσε από το υποκείμενο των δεδομένων να απευθυνθεί σε κάθε κόμβο ξεχωριστά για την άσκηση των δικαιωμάτων του βάσει των άρθρων 15 έως 17 του GDPR, κάτι που στην πράξη κρίνεται ανέφικτο.

Μια εναλλακτική εκδοχή αυτής της θέσης περιορίζει την ευθύνη κάθε κόμβου μόνο στα δεδομένα που σχετίζονται με τις συναλλαγές που ο ίδιος υλοποιεί. Ωστόσο, η ταύτιση του υποκειμένου των δεδομένων με τον υπεύθυνο επεξεργασίας ή τον εκτελούντα την επεξεργασία εγείρει νέα ερωτήματα, καθώς αντιβαίνει στο σκοπό και στο πνεύμα του GDPR, που στην ουσία είναι η προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των προσωπικών τους δεδομένων[44]. Ένα ακόμη σενάριο εξετάζει το ενδεχόμενο συλλογικής ευθύνης, όπου όλοι οι κόμβοι θεωρούνται από κοινού υπεύθυνοι επεξεργασίας[45]. Ωστόσο, η προϋπόθεση του από κοινού καθορισμού των σκοπών και των μέσων επεξεργασίας δεν πληρούται εύκολα σε αποκεντρωμένα δίκτυα, γεγονός που περιορίζει τη βιωσιμότητα αυτής της προσέγγισης.

Συνολικά, οι δημόσιες εφαρμογές Blockchain φαίνεται προς το παρόν τεχνικά αδύνατο να μπορούν συμμορφωθούν πλήρως με τις απαιτήσεις του GDPR. Ενδεχομένως, η λύση να βρίσκεται εκτός του πυρήνα της τεχνολογίας Blockchain, στους ενδιάμεσους φορείς που επεξεργάζονται ή αναλύουν τα δεδομένα πριν την εγγραφή τους στο Blockchain. Στον ενεργειακό τομέα, η επιλογή της σωρευτικής εκπροσώπησης[46] και ειδικότερα η επιλογή των ανεξάρτητων φορέων σωρευτικής εκπροσώπησης[47], μπορεί να προσφέρει ένα λειτουργικό μοντέλο συμμόρφωσης. Εφόσον οι αυτοπαραγωγοί επιλέξουν να πωλούν την πλεονάζουσα ενέργεια τους μέσω οργανωμένων σχημάτων, η επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων μπορεί να πραγματοποιείται πριν την καταγραφή στο Blockchain, με τους φορείς σωρευτικής εκπροσώπησης να αναλαμβάνουν τον ρόλο του υπεύθυνου ή του εκτελούντος την επεξεργασία. Επιπλέον, όταν ο φορέας σωρευτικής εκπροσώπησης λειτουργεί ως νομικό πρόσωπο και εκπροσωπεί συλλογικά τους αυτοπαραγωγούς στις συναλλαγές ενέργειας μέσω Blockchain, η εφαρμογή του GDPR περιορίζεται, καθώς ο τελευταίος δεν καλύπτει την επεξεργασία δεδομένων που αφορούν νομικά πρόσωπα[48].

Η ίδια συλλογιστική μπορεί να εφαρμοστεί και στην περίπτωση των ενεργειακών κοινοτήτων πολιτών[49], οι οποίες δύνανται να αξιοποιήσουν εφαρμογές Blockchain για τη διαχείριση και πώληση της παραγόμενης ενέργειας από αυτοπαραγωγή. Η Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 για την ηλεκτρική ενέργεια παρέχει σαφή νομική βάση για τη λειτουργία των ενεργειακών κοινοτήτων πολιτών, επιτρέποντας στα κράτη-μέλη να καθορίσουν την οργανωτική τους μορφή σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο. Οι επιλογές περιλαμβάνουν αστικές εταιρείες, συνεταιρισμούς, σωματεία ή μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, καθώς και εταιρικές μορφές μικρής ή μεσαίας κλίμακας. Βασική προϋπόθεση είναι η απόκτηση νομικής προσωπικότητας και δικαιοπρακτικής ικανότητας, ώστε οι κοινότητες να μπορούν να συμμετέχουν ενεργά στις αγορές ενέργειας[50]. Ως εκ τούτου, οι συναλλαγές που πραγματοποιούνται από ενεργειακές κοινότητες πολιτών μέσω Blockchain δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του GDPR, καθώς δεν επεξεργάζονται πλέον δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα φυσικών προσώπων.

Ο δεύτερος άξονας προβληματισμού αφορά τη δυνατότητα των υποκειμένων των δεδομένων να ασκήσουν τα δικαιώματα που προβλέπει ο GDPR στο πλαίσιο για παράδειγμα μιας συναλλαγής που υλοποιείται μέσω εφαρμογών Blockchain. Το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο κάθε κόμβος του δικτύου (εφόσον θεωρηθεί υπεύθυνος επεξεργασίας) μπορεί τεχνικά να ανταποκριθεί σε αιτήματα όπως η διόρθωση ή η διαγραφή προσωπικών δεδομένων, καθώς και στην εφαρμογή αρχών όπως η ελαχιστοποίηση των δεδομένων[51].

Μια πιθανή προσέγγιση στην ανωτέρω προβληματική είναι η ερμηνεία του GDPR με τρόπο που να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες της τεχνολογίας Blockchain. Για παράδειγμα, το δικαίωμα διόρθωσης που περιλαμβάνεται στο άρθρο 16 του GDPR, θα μπορούσε να υλοποιηθεί μέσω της προσθήκης νέου Block που περιέχει συμπληρωματική δήλωση[52], δεδομένου ότι η τροποποίηση των ήδη καταχωρισμένων Blocks δεν είναι τεχνικά εφικτή. Με τον τρόπο αυτό, η λύση της αναλογικής ερμηνείας και εφαρμογής των προϋποθέσεων του GDPR στην περίπτωση της τεχνολογίας Blockchain ενδέχεται να υπερκεράσει τους τεχνικούς περιορισμούς που επί του παρόντος δυσχεραίνουν την πλήρη συμμόρφωση με αυτόν.

Socially Embedded Technologies, W. Prinz / P. Hoschka (εκδ.), 2018, σ. 5.

44. Για μια διεξοδική ανάλυση Βλ. L. MOEREL, Blockchain and Data Protection σε The Cambridge Handbook of Smart Contracts, Blockchain Technology and Digital Platforms, L. DiMatteo / M. Cannarsa / C. Poncibò (εκδ.), Cambridge University Press, Cambridge, 2019, σ. 213-232 και ειδικότερα σ. 226-227.

45. Ό.π., M. FINCK, 2018, σ. 26-28, ό.π., C. WIRTH / M. KOLAIN, 2018. σ. 5.

46. Ό.π., Οδηγία (ΕΕ) 2019/944, άρθρο 2 (18).

47. Ό.π., Οδηγία (ΕΕ) 2019/944, άρθρο 2 (19).

48. Ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679, αιτ. σκ.14.

49. Ό.π., Οδηγία (ΕΕ) 2019/944, άρθρα 2 (11) και 16.

50. Ό.π., Οδηγία (ΕΕ) 2019/944, αιτ. σκ. 44.

51. Ό.π., Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679, άρθρο 5.

52. Ό.π., M. FINCK, 2018, σ. 29-30.

Μια εναλλακτική λύση συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις του GDPR θα μπορούσε να επέλθει με τεχνικές τροποποιήσεις της τεχνολογίας Blockchain και συγκεκριμένα με την αποθήκευση των προσωπικών δεδομένων σε ξεχωριστή βάση δεδομένων εκτός Blockchain (off-chain)[53]. Με αυτόν τον τρόπο, τα δεδομένα μπορούν να τροποποιούνται ή να διαγράφονται ευκολότερα, ενώ παράλληλα η αρχή της ελαχιστοποίησης καθίσταται εφαρμόσιμη. Η off-chain προσέγγιση επιτρέπει την επεξεργασία μόνο των απολύτως απαραίτητων δεδομένων για τον σκοπό της συναλλαγής[54], σε αντίθεση με την on-chain αποθήκευση που αναπαράγει το σύνολο των δεδομένων σε κάθε κόμβο. Παρότι η off-chain αποθήκευση διευκολύνει τη συμμόρφωση με τον GDPR, δεν επιλύει πλήρως το ζήτημα των δημόσιων κλειδιών, τα οποία είναι εγγενώς συνδεδεμένα με τη λειτουργία του Blockchain. Για τις P2P συναλλαγές στον ενεργειακό τομέα, προτείνεται η χρήση της μεθόδου Zero-Knowledge Proof[55]. Με αυτήν, επιβεβαιώνεται η εγκυρότητα της συναλλαγής χωρίς να αποκαλύπτονται τα δεδομένα της ή τα δημόσια κλειδιά, καθιστώντας αδύνατη την ταυτοποίηση των φυσικών προσώπων[56]. Αν και η μέθοδος αυτή δεν εξασφαλίζει πλήρη διαφάνεια, ενισχύει σημαντικά τη συμβατότητα της τεχνολογίας Blockchain με τις απαιτήσεις του GDPR[57].

Περαιτέρω η όλη προβληματική θα μπορούσε εύκολα να επιλυθεί στην περίπτωση που η πώληση της παραγόμενης ενέργειας από αυτοπαραγωγούς πραγματοποιούνταν αποκλειστικά μέσω φορέων σωρευτικής εκπροσώπησης ή ενεργειακών κοινοτήτων πολιτών, δηλαδή μέσω οντοτήτων με νομική προσωπικότητα οι οποίες εξ ορισμού δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του GDPR. Επιπλέον, η προστασία των προσωπικών δεδομένων των μελών των συλλογικών αυτών σχημάτων δεν σχετίζεται με τις ίδιες τις εφαρμογές Blockchain, καθώς η σχετική επεξεργασία πραγματοποιείται σε προγενέστερο στάδιο, στο πλαίσιο της εσωτερικής λειτουργίας της συλλογικότητας στην οποία συμμετέχουν οι αυτοπαραγωγοί ως φυσικά πρόσωπα.

Αν και η προηγούμενη ανάλυση επικεντρώνεται κυρίως στα ουσιαστικά δικαιώματα των υποκειμένων, δεν σημαίνει ότι οι υπόλοιπες προϋποθέσεις εφαρμογής του GDPR, όπως η παροχή έγκυρης συγκατάθεσης, δεν εγείρουν ζητήματα. Ειδικότερα, παραμένει ασαφές πώς μπορεί να διασφαλιστεί η ρητή και τεκμηριωμένη συγκατάθεση του υποκειμένου για την επεξεργασία των προσωπικών του δεδομένων στο πλαίσιο μιας εφαρμογής Blockchain. Συνολικά, η προστασία των προσωπικών δεδομένων αποδεικνύεται ιδιαίτερα δύσκολη, όταν πρόκειται για δημόσιες εφαρμογές Blockchain. Δεν μπορεί, άλλωστε, να αποκλειστεί το ενδεχόμενο η ίδια η πρόοδος της τεχνολογίας να οδηγήσει σε αναθεώρηση του σκοπού του Κανονισμού, ενισχύοντας την κυριαρχία των υποκειμένων επί των δεδομένων τους. Μια τέτοια εξέλιξη θα μπορούσε να επιτρέψει στα φυσικά πρόσωπα να έχουν πλήρη έλεγχο επί των προσωπικών τους δεδομένων, με δυνατότητα να τα επεξεργάζονται, να τα διορθώνουν ή να τα διαγράφουν κατά βούληση. Συνεπώς, μένει να φανεί αν η δυναμική των εφαρμογών Blockchain θα μπορέσει να συνδυαστεί με την αρχή της αυτοδιάθεσης των δεδομένων, υπηρετώντας ουσιαστικά τις επιταγές του GDPR για την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

5. Η τεχνολογία Blockchain ως μέσο ενίσχυσης της ενεργειακής αλληλεγγύης και της ασφάλειας εφοδιασμού

Η βασική αρχιτεκτονική του συστήματος ηλεκτροδότησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση συγκροτείται από το φυσικό σύστημα παραγωγής, μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και από τις επιμέρους αγορές που συναπαρτίζουν την οργανωμένη αγορά ηλεκτρικής ενέργειας. Στο πλαίσιο της απελευθέρωσης της αγοράς, ο κλάδος της παραγωγής έχει πλέον λειτουργικώς αποσχισθεί από τον κλάδο της μεταφοράς.

Διακρίνονται δύο κύριοι τύποι δικτύων: (i) τα δίκτυα μεταφοράς, τα οποία εξυπηρετούν τη μεταφορά ηλεκτρικής ισχύος σε εκτεταμένες αποστάσεις, διασυνοριακά ή εντός της επικράτειας, σε υψηλές και υπερυψηλές τάσεις (τυπικά ≥110 kV), και (ii) τα δίκτυα διανομής, τα οποία λειτουργούν σε μεσαίες και χαμηλές τάσεις και τροφοδοτούν τους τελικούς καταναλωτές (οικιακούς, εμπορικούς και βιομηχανικούς, συνήθως στα 220/380 V).

Ο λειτουργικός αυτός διαχωρισμός είναι καίριας σημασίας, δεδομένου ότι οι σταθμοί παραγωγής τοποθετούνται κατά κανόνα σε μεγάλη απόσταση από τα αστικά κέντρα κατανάλωσης. Η ηλεκτρική ενέργεια από τους σταθμούς παραγωγής πρώτα μεταφέρεται σε κοντινούς μετασχηματιστές υψηλής τάσης και έπειτα μεταφέρεται μέσω του δικτύου μεταφοράς σε μακρινές αποστάσεις (με αυτό τον τρόπο οι απώλειες κατά τη μεταφορά ελαχιστοποιούνται). Στον τελικό προορισμό, διοχετεύεται σε υποσταθμούς μέσης ή χαμηλής τάσης οι οποίοι και συνορεύουν με τις προς χρήση περιοχές. Εκεί η τάση της ηλεκτρικής ενέργειας μετατρέπεται από υψηλή σε μέση ή χαμηλή

53. Ό.π., M. FINCK, 2018, σ. 29-30.

54. Όπως περιγράφεται στο άρθρο 5 παρ. 1 περ. γ' του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 σχετικά με την αρχή ελαχιστοποίησης των δεδομένων.

55. M. KÖHLER / I. MÜLLER-BOYSEN, Blockchain und Smart Contracts – Energieversorgung ohne Energieversorger?, ZNER, (3), 2018, σ. 203-209 και ειδικότερα σ. 208.

56. M. MARTINI / Q. WEINZIERL, Die Blockchain-Technologie und das Recht auf Vergessenwerden, NVwZ, 2017, σ. 1251-1259 και ειδικότερα σ. 1256. Για περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τη μέθοδο Zero-Knowledge-Proof βλ. G. SAMMAN, The Trend Towards Blockchain Privacy: Zero Knowledge Proofs, 2016, διαθέσιμο στο: https://www.coindesk.com/trend-towards-blockchain-privacy-zero-knowledge-proofs.

57. Ό.π., M. FINCK, 2018, σ. 18.

τάση, προκειμένου με τη βοήθεια εναέριων γραμμών να διανεμηθεί σε βιομηχανίες που χρησιμοποιούν μέση τάση και σε σπίτια που χρησιμοποιούν χαμηλή τάση.

Η πτωτική τάση του κόστους των φωτοβολταϊκών συλλεκτών, των ανεμογεννητριών μικρής κλίμακας και των συστημάτων αποθήκευσης έχει επιταχύνει τη διείσδυση της αυτοπαραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από μεμονωμένα νοικοκυριά και τελικούς καταναλωτές.[58] Οι εξελίξεις αυτές καθιστούν την αυτοπαραγωγή ολοένα και πιο ελκυστική[59] με αποτέλεσμα ένα αυξανόμενο ποσοστό καταναλωτών να διαφοροποιεί μερικώς ή και ουσιωδώς την εξάρτησή του από το διασυνδεδεμένο ηλεκτρικό δίκτυο, μειώνοντας τόσο τη ζήτηση από το κεντρικό σύστημα όσο και την οικονομική του έκθεση στις τιμές της χονδρεμπορικής αγοράς ηλεκτρισμού[60].

Η ενίσχυση της αυτοπαραγωγής και η διείσδυση αποκεντρωμένων πόρων ενέργειας οδήγησαν τα ενεργειακά συστήματα σε ένα ολοένα και πιο αποκεντρωμένο μοντέλο, μετατοπίζοντας σημαντικό μέρος της αγοραστικής και ρυθμιστικής ισχύος από τις παραδοσιακές μεγάλες εταιρείες κοινής ωφέλειας προς τους μεμονωμένους καταναλωτές-παραγωγούς ηλεκτρικής ενέργειας[61]. Η τάση αυτή έχει ενθαρρύνει την ταχεία ανάπτυξη των ενεργειακών κοινοτήτων σε διεθνές επίπεδο, όπου νοικοκυριά και μικρές επιχειρήσεις παράγουν, αποθηκεύουν και ανταλλάσσουν ενέργεια μεταξύ τους[62], δημιουργώντας νέες προκλήσεις και ευκαιρίες στη διαχείριση των δικτύων και στην οικονομική οργάνωση των συστημάτων ηλεκτροδότησης[63].

Σε αυτό το πλαίσιο, η τεχνολογία Blockchain αναδύεται ως θεμελιώδες εργαλείο ενίσχυσης της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης στην αποκεντρωμένη παραγωγή ενέργειας από αυτοπαραγωγούς ενεργούς καταναλωτές. Η χρήση τεχνολογιών κατανεμημένων καθολικών όπως οι εφαρμογές Blockchain διασφαλίζει την αδιάβλητη καταγραφή των συναλλαγών, ενώ τα smart contracts επιτρέπουν την αυτόματη εκτέλεση συναλλαγών, περιορίζοντας την ανάγκη για κεντρική διαμεσολάβηση. Με τον τρόπο αυτό, η τεχνολογία Blockchain παρέχει ένα αξιόπιστο πλαίσιο για την οριζόντια ανταλλαγή ενέργειας ενισχύοντας ταυτόχρονα την ενεργειακή αλληλεγγύη και την ασφάλεια εφοδιασμού, αρχικά σε τοπικό επίπεδο θέτοντας τις βάσεις για μία bottom-up ευόδωση των στόχων της ενωσιακής πολιτικής ενέργειας. Ειδικότερα, τα μέλη ενεργειακών κοινοτήτων που λειτουργούν σε μικροδίκτυα μπορούν να ρυθμίζουν αυτοματοποιημένα την κατανομή της παραγόμενης ενέργειάς τους σε περιόδους αιχμής ή έλλειψης, ενισχύοντας την ανθεκτικότητα του δικτύου συνολικά. Τέλος, η διαφάνεια και η ιχνηλασιμότητα που προσφέρουν οι εφαρμογές Blockchain εναρμονίζονται με το υπάρχουν ρυθμιστικό πλαίσιο, δημιουργώντας ένα λειτουργικό υπόβαθρο όπου η τεχνολογική δυνατότητα και η κανονιστική αξιοπιστία συνυπάρχουν για τη διασφάλιση της ορθής λειτουργίας και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των χρηστών των καινοτόμων αυτών εργαλείων ανταλλαγής ενέργειας αποκεντρωμένα.

V. Συμπεράσματα

Η ψηφιοποίηση της ενέργειας, στηριζόμενη στις αρχές της απανθρακοποίησης, της αποκεντρωμένης παραγωγής ενέργειας και της τεχνολογικής καινοτομίας, συνιστά καθοριστικό παράγοντα για τη διαμόρφωση της ενιαίας αγοράς ενέργειας σε ενωσιακό επίπεδο. Η αξιοποίηση της τεχνολογίας Blockchain και των έξυπνων συμβάσεων δύναται να προσφέρει ουσιαστικές μεταβολές στη λειτουργία των αγορών ενέργειας, ενισχύοντας τη διαφάνεια, την αποδοτικότητα και την ενεργό συμμετοχή των τελικών καταναλωτών. Η ενσωμάτωση αυτών των τεχνολογιών στο ευρωπαϊκό ενεργειακό γίγνεσθαι αναδεικνύει νέες μορφές συναλλαγής και συνεργασίας, με νέες μορφές συμμετοχής για τους ευρωπαίου καταναλωτές οι οποίο πλέον μπορούν να οργανώνονται σε ενεργειακές κοινότητες πολιτών, δυνατότητες οι οποίες μετασχηματίζουν τον ρόλο του καταναλωτή σε θεμελιώδη παράγοντα της αγοράς. Ωστόσο, η ταχεία αυτή τεχνολογική εξέλιξη εγείρει και κανονιστικές προκλήσεις, ιδίως ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων του δικαίου των συμβάσεων, της προστασίας του καταναλωτή και της προστασίας των προσωπικών δεδομένων.

Τόσο η ενωσιακή όσο και η εθνική έννομη τάξη κάνουν βήματα προς αυτή την κατεύθυνση με χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτά των νομοθετικών πρωτοβουλιών της τέταρτης δέσμης μέτρων για την αναδιοργάνωση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειες και φυσικού αερίου αλλά και του Νόμου 4961/2022 δια του οποίου η ελληνική έννομη τάξη θεσπίζει ρυθμιστικό πλαίσιο για τις αναδυόμενες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών και την ενίσχυση της ψηφιακής διακυβέρνησης. Παρά ταύτα, εξακολουθούν να υφίστανται νομοθετικά κενά και ασάφειες. Συνεπώς, η πρόκληση δεν εντοπίζεται μόνο

58. IRENA, Renewable Power Generation Costs in 2021, eBook Partnership, 2022.

59. LAZARD, Levelized Cost of Energy (LCOE) v.16, 2023, σ. 12-15, διαθέσιμο στο: https://www.lazard.com/research-insights/2023-levelized-cost-of-energyplus/.

60. ACER, Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2022, 2023, σ. 55-58.

61. IEA, World Energy Outlook 2023, 2023, σ. 412-415.

62. CEER, Status Review on Regulatory Frameworks for Self-Consumption and Energy Communities, 2022, σ. 22-28.

63. ENTSO-E., System Flexibility Needs for the Energy Transition, 2022, σ. 45-50.

στην τεχνική εφαρμογή των νέων τεχνολογιών, αλλά κυρίως στην εναρμόνισή τους με τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού και των επιμέρους εθνικών εννόμων τάξεων των κρατών μελών.

Η ανάπτυξη ενός ευέλικτου, τεχνολογικά ουδέτερου και συνεκτικού ρυθμιστικού πλαισίου αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την ομαλή και ασφαλή ενσωμάτωση της τεχνολογίας Blockchain στον ενεργειακό τομέα, η αξιοποίησή της οποίας μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην επίτευξη των στόχων της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης, εφόσον συνοδευτεί από ρυθμιστική σαφήνεια, τεχνική αξιοπιστία και θεσμική ωριμότητα.

Το δικαίωμα διαγραφής στον Γενικό Κανονισμό για την Προστασία Δεδομένων

*Βασίλειος Νάιντος**

Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο των προσωπικών δεδομένων εξέχουσα σημασία έχει η ρύθμιση του άρθρου 17 του ΓΚΠΔ, η οποία τιτλοφορείται «Δικαίωμα διαγραφής («δικαίωμα στη λήθη»)». Το δικαίωμα αυτό έναντι φορέων εκμετάλλευσης μηχανών αναζήτησης είχε ήδη αναγνωριστεί στο πλαίσιο της προϊσχύσασας Οδηγίας 95/46/ΕΚ στην απόφαση *Google Spain* του ΔΕΕ το 2014. Το άρθρο 17 προβλέπει έξι λόγους διαγραφής (παρ. 1), πέντε εξαιρέσεις από την υποχρέωση διαγραφής (παρ. 3) και -εφόσον συντρέχει περίπτωση δημοσιοποίησης των δεδομένων- υποχρέωση ενημέρωσης άλλων υπευθύνων επεξεργασίας σχετικά με το αίτημα της διαγραφής (παρ. 2)[1].

Ειδικότερα, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 17, το υποκείμενο των δεδομένων δικαιούται να ζητήσει από τον υπεύθυνο επεξεργασίας τη διαγραφή προσωπικών δεδομένων που το αφορούν χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση και, αντίστοιχα, ο υπεύθυνος επεξεργασίας έχει την υποχρέωση να διαγράψει τέτοια δεδομένα και πάλι χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση, εφόσον συντρέχει ένας από τους ακόλουθους λόγους:

«*α) τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα δεν είναι πλέον απαραίτητα σε σχέση με τους σκοπούς για τους οποίους συλλέχθηκαν ή υποβλήθηκαν κατ' άλλο τρόπο σε επεξεργασία,*

β) το υποκείμενο των δεδομένων ανακαλεί τη συγκατάθεση επί της οποίας βασίζεται η επεξεργασία σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1 στοιχείο α) ή το άρθρο 9 παράγραφος 2 στοιχείο α) και δεν υπάρχει άλλη νομική βάση για την επεξεργασία,

γ) το υποκείμενο των δεδομένων αντιτίθεται στην επεξεργασία σύμφωνα με το άρθρο 21 παράγραφος 1 και δεν υπάρχουν επιτακτικοί και νόμιμοι λόγοι για την επεξεργασία ή το υποκείμενο των δεδομένων αντιτίθεται στην επεξεργασία σύμφωνα με το άρθρο 21 παράγραφος 2,

δ) τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα υποβλήθηκαν σε επεξεργασία παράνομα,

ε) τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα πρέπει να διαγραφούν, ώστε να τηρηθεί νομική υποχρέωση βάσει του ενωσιακού δικαίου ή του δικαίου κράτους μέλους, στην οποία υπόκειται ο υπεύθυνος επεξεργασίας,

στ) τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα έχουν συλλεχθεί σε σχέση με την προσφορά υπηρεσιών της κοινωνίας των πληροφοριών που αναφέρονται στο άρθρο 8 παράγραφος 1».

Αξιοσημείωτος είναι ιδίως ο τέταρτος λόγος διαγραφής, η παράνομη επεξεργασία. Η έννοια της παράνομης επεξεργασίας ερμηνεύεται κατ' αρχάς υπό το πρίσμα του άρθρου 6 του ΓΚΠΔ που αφορά στη νομιμότητα της επεξεργασίας, αλλά και άλλων αρχών που θεσπίζονται στο ΓΚΠΔ, όπως αυτών του άρθρου 5[2]. Σε κάθε περίπτωση, η έννοια ερμηνεύεται διασταλτικά[3]. Παράνομη είναι και η επεξεργασία ανακριβών ή ελλιπών δεδομένων[4], συμπεριλαμβανομένων των fake news[5].

Αν και ο ΓΚΠΔ δεν ορίζει μία σαφή μέθοδο διαγραφής[6], υπάρχουν στην πράξη διάφορες μέθοδοι διαγραφής[7], οι οποίες όμως θα πρέπει να επιτυγχάνουν κατά τρόπο επα-

---

* *Δικαστικός λειτουργός στο Συμβούλιο της Επικρατείας, Dr. jur. (LMU München) / Δ.Ν. (ΑΠΘ)*

1. Αναλυτικά για το δικαίωμα διαγραφής στο Γενικό Κανονισμό για την Προστασία Δεδομένων βλ. Β. ΝΑΙΝΤΟ, Το δικαίωμα στη λήθη ως έκφανση της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, Έντυπη Έκδοση, 2025, σ. 203 επ.

2. ΕΣΠΔ, Κατευθυντήριες γραμμές 5/2019 σχετικά με «τα κριτήρια που διέπουν το δικαίωμα στη λήθη, σύμφωνα με τον ΓΚΠΔ, στις περιπτώσεις μηχανών αναζήτησης» (τμήμα 1), Έκδοση 2.0, 7 Ιουλίου 2020, σ. 11, στην ιστοσελίδα: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-52019-criteria-right-be-forgotten-search-engines_el (τελευταία πρόσβαση 20.10.2025). Βλ., επίσης, ΔΕΕ C-60/22, *Bundesrepublik Deutschland*, 04.05.2023, ECLI:EU:C:2023:373, σκ. 52 επ.

3. ΕΣΠΔ, ό.π., σ. 11.

4. N. NOLTE / C. WERKMEISTER, σε: P. Gola / D. Heckmann (Hrsg.), DS-GVO/BDSG Kommentar3, 2022, Art. 17 DS-GVO, αρ. περ. 25.

5. Πρβλ. J. M. BALKIN, Davis Law Review, vol. 51, no. 3, 2018, σ. 1149 (1172 επ.) κατά τον οποίο το δικαίωμα στη λήθη και τα fake news μπορεί να φαίνονται άσχετα μεταξύ τους, στην πραγματικότητα, όμως, αφορούν το ίδιο θέμα, δηλαδή τη θεμελιώδη αλλαγή στον τρόπο με τον οποίο ρυθμίζεται η ελευθερία του λόγου στην ψηφιακή εποχή: από τη μία οι ρυθμίσεις των κυβερνήσεων δεν στοχεύουν πλέον στους ομιλητές και σε εκείνους που δημοσιεύουν περιεχόμενο αλλά στην ίδια την ψηφιακή υποδομή όπως πλατφόρμες κοινωνικών μέσων και μηχανές αναζήτησης, και από την άλλη ιδιωτικές διαδικτυακές πλατφόρμες ασκούν ιδιωτική διακυβέρνηση του λόγου. Για τα fake news και την παραπληροφόρηση βλ., μεταξύ άλλων, Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟ, Παραπληροφόρηση και fake news στο διαδίκτυο. Ποινική και εγκληματολογική προσέγγιση – Αποτελέσματα έρευνας για τη χάραξη αντεγκληματικής πολιτικής και σχετικού κανονιστικού πλαισίου, 2022, σ. 1 επ., Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ / Δ. ΒΟΥΚΕΛΑΤΟ, ΔΙΤΕ 2024, σ. 14 (20-21).

6. *Digital Guide IONOS*, Das Recht auf Vergessenwerden, 13.06.2023, στην ιστοσελίδα: https://www.ionos.de/digitalguide/websites/online-recht/recht-auf-vergessen/ (τελευταία πρόσβαση 20.10.2025).

7. Βλ. αναλυτικά Β. ΝΑΙΝΤΟ, ό.π., σ. 229-230.

ληθεύσιμο και άμεσο τη διαγραφή[8]. Μια ειδική μορφή διαγραφής είναι το λεγόμενο «delisting»[9]. Με τον όρο αυτό νοείται η αφαίρεση από τον κατάλογο αποτελεσμάτων μιας μηχανής αναζήτησης που προκύπτει μετά την αναζήτηση π.χ. του ονόματος του θιγόμενου προσώπου[10]. Η απομάκρυνση, όμως, αυτή δεν πρέπει αναγκαστικά να γίνεται αντιληπτή ως ανεξαίρετη διαγραφή των επίμαχων συνδέσμων (links) από τον κατάλογο (index) και την κρυφή μνήμη της μηχανής αναζήτησης[11], αλλά μπορεί να έχει και τη μορφή της περαιτέρω εμφάνισης των συνδέσμων αυτών κατόπιν αναζήτησης άλλων λημμάτων, δηλαδή χωρίς το όνομα του προσώπου[12].

Το δικαίωμα διαγραφής δεν είναι απεριόριστο[13]. Κατά την παρ. 3 του άρθρου 17, οι παρ. 1 και 2 δεν βρίσκουν εφαρμογή στον βαθμό που η επεξεργασία είναι απαραίτητη,

«*α) για την άσκηση του δικαιώματος ελευθερίας της έκφρασης και του δικαιώματος στην ενημέρωση,*

β) για την τήρηση νομικής υποχρέωσης που επιβάλλει την επεξεργασία βάσει του δικαίου της Ένωσης ή του δικαίου κράτους μέλους στο οποίο υπάγεται ο υπεύθυνος επεξεργασίας ή για την εκπλήρωση καθήκοντος που εκτελείται προς το δημόσιο συμφέρον ή κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας που έχει ανατεθεί στον υπεύθυνο της επεξεργασίας,

γ) για λόγους δημόσιου συμφέροντος στον τομέα της δημόσιας υγείας σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγραφος 2 στοιχεία η) και θ), καθώς και το άρθρο 9 παράγραφος 3,

δ) για σκοπούς αρχειοθέτησης προς το δημόσιο συμφέρον, για σκοπούς επιστημονικής ή ιστορικής έρευνας ή για στατιστικούς σκοπούς σύμφωνα με το άρθρο 89 παράγραφος 1, εφόσον το δικαίωμα που αναφέρεται στην παράγραφο 1 είναι πιθανόν να καταστήσει αδύνατη ή να εμποδίσει σε μεγάλο βαθμό την επίτευξη σκοπών της εν λόγω επεξεργασίας, ή

ε) για τη θεμελίωση, άσκηση ή υποστήριξη νομικών αξιώσεων».

Η σημαντικότερη εξαίρεση από την υποχρέωση διαγραφής είναι αυτή του στ. α) της παρ. 3 του άρθρου 17 του ΓΚΠΔ (τήρηση της πληροφορίας απαραίτητη για την άσκηση της ελευθερίας της έκφρασης και του δικαιώματος στην ενημέρωση)[14]. Η ρύθμιση όμως αυτή, ερμηνευόμενη σε συνδυασμό με το άρθρο 85 του ΓΚΠΔ, δεν μπορεί να γίνει αντιληπτή ως μία γενική πριμοδότηση της ελευθερίας της γνώμης και της πληροφόρησης, αλλά αντιθέτως ως επιταγή μιας *in concreto* στάθμισης των συμφερόντων του θιγόμενου για διαγραφή των προσωπικών του δεδομένων με το συμφέρον του υπευθύνου επεξεργασίας για τη συνέχιση της επεξεργασίας τους[15].

Όσον αφορά το εδαφικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 17, πρέπει να επισημανθεί ότι, κατά το άρθρο 3 του ΓΚΠΔ, ο Κανονισμός, και άρα και το άρθρο 17, εφαρμόζεται κατ' αρχάς στην επεξεργασία προσωπικών δεδομένων στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων μιας εγκατάστασης ενός υπευθύνου επεξεργασίας ή εκτελούντος την επεξεργασία στην Ένωση, και μάλιστα ανεξάρτητα από το κατά πόσο η επεξεργασία πραγματοποιείται εντός της Ένωσης (κριτήριο του τόπου εγκατάστασης του υπεύθυνου επεξεργασίας[16]).

Ωστόσο, ο Κανονισμός βρίσκει εφαρμογή και στην επεξεργασία προσωπικών δεδομένων υποκειμένων των δεδομένων που βρίσκονται στην Ένωση από υπεύθυνο επεξεργασίας ή εκτελούντα την επεξεργασία που δεν βρίσκεται εγκατεστημένος στην Ένωση, υπό την προϋπόθεση ότι οι δραστηριότητες επεξεργασίας σχετίζονται με: «*α) την προσφορά αγαθών ή υπηρεσιών στα εν λόγω υποκείμενα των δεδομένων στην Ένωση […], ή β) την παρακολούθηση της συμπεριφοράς τους, στον βαθμό που η συμπεριφορά αυτή λαμβάνει χώρα εντός της Ένωσης*». Έτσι, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 17 διευρύνεται κατά τρόπο ώστε να συμπεριλαμβάνει μηχανές αναζήτησης και πλατφόρμες ψηφιακών κοινωνικών δικτύων[17].

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ[18], ο φορέας εκμετάλλευσης μηχανής αναζήτησης οφείλει να προβεί στη ζητηθείσα διαγραφή συνδέσμων όχι μόνον ως προς την εκδοχή της μηχανής αναζήτησης που αντιστοιχεί στο κράτος μέλος κατοικίας του φορέα του δικαιώματος διαγραφής συνδέσμων, αλλά ως προς τις εκδοχές της που αντιστοιχούν στο σύνολο των κρατών μελών, με σκοπό, μεταξύ άλλων, να διασφαλιστεί συνεκτική και υψηλού επιπέδου προστασία σε ολόκληρη την Ένωση[19]. Ο φορέας εκμετάλλευσης οφείλει, εφόσον είναι αναγκαίο, να

8. Digital Guide IONOS, ό.π.

9. T. HERBST, σε: J. Kühling / B. Buchner (Hrsg.), DS-GVO- BDSG3, 2020, Art. 17 DS-GVO, αρ. περ. 42a.

10. T. HERBST, ό.π., αρ. περ. 42a.

11. ΕΣΠΔ, ό.π., σ. 5, T. HERBST, ό.π., αρ. περ. 42a.

12. T. HERBST, ό.π., αρ. περ. 42a.

13. Πρβλ. Λ. ΜΗΤΡΟΥ, Το «δικαίωμα στη λήθη» στον Γενικό Κανονισμό Προστασίας Δεδομένων: μία απόπειρα οριοθέτησης, σε: Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Εξελίξεις ενόψει της θέσης σε εφαρμογή του νέου Γενικού Κανονισμού ΕΕ 2016/679, 2018, σ. 35 (42).

14. Βλ. αναλυτικά Β. ΝΑΙΝΤΟ, ό.π., σ. 232 επ., 260.

15. N. NOLTE / C. WERKMEISTER, ό.π., αρ. περ. 45.

16. Φ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, σε: Σ. Βλαχόπουλο / Ξ. Κοντιάδη / Γ. Τασόπουλο (επιμ.), Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο, Άρθρο 9Α, Ιανουάριος 2023, αρ. περ. 24.

17. Εύστοχα, Λ. ΜΗΤΡΟΥ, ό.π., σ. 35 (45).

18. ΔΕΕ C-507/17, *Google (Εδαφικό πεδίο της διαγραφής συνδέσμων)*, 24.09.2019, ECLI:EU:C:2019:772.

19. Σκ. 66 της απόφασης.

λαμβάνει επαρκώς αποτελεσματικά μέτρα «*τα οποία να εμποδίζουν ή τουλάχιστον να αποθαρρύνουν έντονα την πρόσβαση των χρηστών του διαδικτύου εντός των κρατών μελών στους επίμαχους συνδέσμους κατόπιν αναζήτησης με βάση το ονοματεπώνυμο του υποκειμένου των δεδομένων*»[20]. Εναπόκειται δε στο εθνικό δικαστήριο να ελέγξει αν τα ληφθέντα μέτρα πληρούν την προϋπόθεση αυτή[21].

Πάντως, κατά το Δικαστήριο, το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει μεν, στο παρόν στάδιο εξελίξεως, στον φορέα εκμετάλλευσης μηχανής αναζήτησης τη διαγραφή των συνδέσμων ως προς όλες τις εκδοχές της μηχανής αναζήτησης, ούτε όμως και την απαγορεύει[22]. Έτσι, οι εποπτικές ή δικαστικές αρχές των κρατών μελών διατηρούν την αρμοδιότητα να προβαίνουν, σύμφωνα με τα εθνικά πρότυπα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε στάθμιση ανάμεσα στο δικαίωμα του υποκειμένου των δεδομένων, στον σεβασμό της ιδιωτικής του ζωής και στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν και στο δικαίωμα στην ελευθερία πληροφόρησης και, κατόπιν της στάθμισης, να υποχρεώνουν, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, τον φορέα εκμετάλλευσης της μηχανής αναζήτησης να διαγράψει τους συνδέσμους όσον αφορά το σύνολο των εκδοχών της μηχανής αυτής αναζήτησης[23].

Κλασικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 17 του ΓΚΠΔ αποτελούν οι διαχειριστές μηχανών αναζήτησης, οι διαχειριστές ιστοσελίδων και οι διαχειριστές κοινωνικών δικτύων[24]. Οι διαχειριστές μηχανών αναζήτησης μπορούν να επικαλεστούν την επιχειρηματική τους ελευθερία (άρθρο 16 του ΧΘΔΕΕ), το δικαίωμα ιδιοκτησίας (άρθρο 17 του Χάρτη), καθώς και την ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης (άρθρο 11 παρ. 2 του Χάρτη)[25]. Οι δε διαχειριστές ιστοσελίδων και κοινωνικών δικτύων μπορούν να επικαλεστούν την ελευθερία της γνώμης (άρθρο 11 παρ. 1 του Χάρτη) και την ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης[26].

Προκειμένου να ζητήσει κανείς τη διαγραφή και την απομάκρυνση των δεδομένων του, πρέπει πρώτα να έχει γνώση ότι υπάρχουν αυτά τα δεδομένα[27]. Σε αυτό βοηθάει το δικαίωμα πρόσβασης του άρθρου 15 του ΓΚΠΔ[28]. Το δικαίωμα αυτό δίνει τη δυνατότητα να ζητήσει κανείς πληροφορίες σχετικά με τα αποθηκευμένα και επεξεργασμένα δεδομένα του από εταιρείες οι οποίες τα επεξεργάζονται[29].

Σε σχέση με τον τύπο του αιτήματος διαγραφής, πρέπει να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει ένα προκαθορισμένο έντυπο[30]. Σε κάθε περίπτωση, προκειμένου να είναι δυνατή η απόδειξη της υποβολής αιτήματος διαγραφής, η διαδικασία θα πρέπει να είναι έγγραφη[31]. Εξάλλου, στην αίτηση θα πρέπει να αποδεικνύονται κατά τρόπο σαφή η ταυτότητα του αιτούντος, η συσχέτισή του με τα δεδομένα καθώς και η σχετική αξίωση[32].

Εφιστάται ιδιαίτερη προσοχή στη νομολογία της Αρχής Προστασίας Δεδομένων, η οποία συνιστά τον συνδετικό κρίκο ανάμεσα στη σχετική νομολογία του ΔΕΕ και τα εσωτερικά δεδομένα της Ελλάδας[33]. Η Αρχή, σε συμφωνία με την απόφαση *Google Spain*, νομολογεί ότι οι μηχανές αναζήτησης δεν έχουν επικουρική ευθύνη έναντι το αρχικού ιστοτόπου[34] και ότι το βάρος απόδειξης της πρόδηλης ανακρίβειας των επίμαχων πληροφοριών το φέρει ο προσφεύγων[35], ενώ έχει εφαρμόσει σε υποθέσεις ενώπιόν της τα κριτήρια στάθμισης που διατυπώθηκαν από την Ομάδα Εργασίας του άρθρου 29 για την εξέταση καταγγελιών από τις ευρωπαϊκές αρχές προστασίας δεδομένων[36]. Στα κριτήρια αυτά συγκαταλέγονται, μεταξύ άλλων, η ακρίβεια των δεδομένων, η συνάφεια των δεδομένων, το αν τα δεδομένα θεωρούνται ευαίσθητα, αν τα δεδομένα είναι επικαιροποιημένα, αν αφορούν δημόσιο πρόσωπο κ.ά.[37].

20. Σκ. 70 της απόφασης.
21. Σκ. 71 της απόφασης.
22. Σκ. 72 της απόφασης. Βλ. τις κριτικές σκέψεις του J. M. BALKIN για το ενδεχόμενο ενός παγκόσμιου delinking, σε: J. M. Balkin, ό.π., σ. 1149 (1204 επ.).
23. Σκ. 72 της απόφασης.
24. Βλ. αναλυτικά Β. ΝΑΙΝΤΟ, ό.π., σ. 241 επ.
25. Βλ. αναλυτικά Β. ΝΑΙΝΤΟ, ό.π., σ. 212-213.
26. Βλ. αναλυτικά Β. ΝΑΙΝΤΟ, ό.π., σ. 210-212.
27. Digital Guide IONOS, ό.π.
28. Digital Guide IONOS, ό.π.
29. Digital Guide IONOS, ό.π.
30. Βλ. αναλυτικά Β. ΝΑΙΝΤΟ, ό.π., σ. 245-246. Πρβλ. N. NOLTE / C. WERKMEISTER, ό.π., αρ. περ. 74.
31. Digital Guide IONOS, ό.π.
32. Digital Guide IONOS, ό.π.
33. Βλ. αναλυτικά Β. ΝΑΙΝΤΟ, ό.π., σ. 249 επ., 261.
34. ΑΠΔΠΧ 25/2019, σκ. 2.δ., στην ιστοσελίδα: https://www.dpa.gr/sites/default/files/2019-09/apofasi252019.pdf (τελευταία πρόσβαση 20.10.2025).
35. ΑΠΔΠΧ 1/2023, σκ. 9-11, στην ιστοσελίδα: https://www.dpa.gr/sites/default/files/2023-02/1_2023%20anonym.pdf (τελευταία πρόσβαση 20.10.2025).
36. Βλ. αναλυτικά Β. ΝΑΙΝΤΟ, ό.π., σ. 250 επ.
37. Βλ. αναλυτικά Ομάδα Εργασίας του άρθρου 29 για την προστασία των δεδομένων, WP 225 Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση C-131/12, Google Spain και Inc κατά Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) και Mario Costeja González, σ. 17 επ., στην ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/667236/en (τελευταία πρόσβαση 20.10.2025).

Εργαλείο ενίσχυσης του δικαιώματος διαγραφής μπορεί να αποτελέσει η τεχνητή νοημοσύνη[38]. Ειδικότερα, η τεχνητή νοημοσύνη μπορεί να βοηθήσει πλατφόρμες να επεξεργάζονται κατά τρόπο αποτελεσματικό αιτήματα διαγραφής, αναλύοντας μεγάλες ποσότητες δεδομένων και διευκολύνοντας τον εντοπισμό και την αφαίρεση συγκεκριμένων πληροφοριών[39]. Επίσης, η τεχνητή νοημοσύνη μπορεί να λάβει υπόψη της παράγοντες όπως το δημόσιο συμφέρον αλλά και τις ατομικές περιστάσεις κατά την αξιολόγηση των αιτημάτων[40]. Επιπλέον, μέσα από την εκμάθηση προηγούμενων κρίσεων, η τεχνητή νοημοσύνη μπορεί να βελτιώσει τη λήψη των αποφάσεων με την πάροδο του χρόνου και να αυξήσει την ακρίβεια και τη δικαιοσύνη σε μελλοντικά αιτήματα διαγραφής[41].

Από την άλλη, η τεχνητή νοημοσύνη μπορεί στην πράξη να αποτελέσει εμπόδιο στην άσκηση του δικαιώματος διαγραφής[42]. Επισημαίνεται ορθά, ότι η έλλειψη διαφάνειας στους αλγόριθμους της τεχνητής νοημοσύνης καθώς και στη λήψη των αποφάσεων υπονομεύει τη λογοδοσία και την εμπιστοσύνη των χρηστών, οι οποίοι έτσι δυσκολεύονται να κατανοήσουν γιατί τα αιτήματά τους έχουν απορριφτεί[43]. Επιπλέον, η ύπαρξη πολύπλοκων προσωπικών δεδομένων δυσχεραίνει την ακριβή λήψη απόφασης ως προς το αν κάτι πρέπει να διαγραφεί ή να αφαιρεθεί[44]. Ελλοχεύει, με άλλα λόγια, ο κίνδυνος της δημιουργίας μίας κατάστασης κατ' αρχήν ασυμβίβαστης με τις αρχές της διαφάνειας, της ακρίβειας και της λογοδοσίας, όπως οι αρχές αυτές κατοχυρώνονται στο άρθρο 5 του ΓΚΠΔ[45]. Ο κίνδυνος, όμως, αυτός μπορεί να μειωθεί με την πραγματοποίηση ελέγχων στη λειτουργία των συστημάτων τεχνητής νοημοσύνης και την αξιολόγηση των τελευταίων από εσωτερικούς ή εξωτερικούς ελεγκτές σε συνδυασμό με την εκπόνηση σχετικών εκθέσεων που θα διατίθενται στο κοινό με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης σε αυτά[46]. Εξάλλου, δυνατή είναι και η εκπόνηση μελέτης εκτίμησης αντικτύπου, κατ' άρθρο 35 του ΓΚΠΔ[47].

Κλείνοντας, το άρθρο 17 του ΓΚΠΔ συνιστά ρύθμιση θεμελιώδους σημασίας για την προστασία της ιδιωτικότητας στο χώρο του διαδικτύου[48]. Θετικό είναι κατ' αρχάς το γεγονός ότι απαριθμεί τις προϋποθέσεις που μπορούν να θεμελιώσουν μία αξίωση διαγραφής[49]. Εξάλλου, η ρύθμιση του άρθρου 17 αποτελεί στην πραγματικότητα έκφραση της αρχής της «ελαχιστοποίησης των δεδομένων», όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 στ. γ) του ΓΚΠΔ, υπηρετώντας παράλληλα με τον τρόπο αυτό τη δίκαιη και διαφανή επεξεργασία[50].

38. Αναλυτικά για τη σχέση του δικαιώματος στη λήθη με την τεχνητή νοημοσύνη βλ. Β. ΝΑΙΝΤΟ, ό.π., σ. 262 επ.

39. GIP Digital Watch, Right to be forgotten, στην ιστοσελίδα: https://dig.watch/topics/right-to-be-forgotten#ai-and-rtbf (τελευταία πρόσβαση 20.10.2025).

40. GIP Digital Watch, ό.π.

41. GIP Digital Watch, ό.π.

42. Β. ΝΑΙΝΤΟΣ, ό.π., σ. 275.

43. GIP Digital Watch, ό.π. Πρβλ. Α. ΚΟΥΡΟΥΤΑΚΗ, ΔΙΤΕ 2024, σ. 117 (123-124).

44. GIP Digital Watch, ό.π.

45. Πρβλ. Φ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ-ΚΟΥΤΝΑΤΖΗ, Τεχνητή νοημοσύνη: Ο δρόμος προς έναν ψηφιακό συνταγματισμό. Μια ηθικο-συνταγματική θεώρηση, 2023, σ. 198, L. MITROU, Data Protection, Artificial Intelligence and Cognitive Services: Is the General Data Protection Regulation (GDPR) "Artificial Intelligence Proof"?, σ. 60-61, στην ιστοσελίδα: https://ssrn.com/abstract=3386914 (τελευταία πρόσβαση 20.10.2025).

46. Φ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ-ΚΟΥΤΝΑΤΖΗ, Τεχνητή νοημοσύνη, ό.π., σ. 198, COM(2019) 168 final, σ. 8.

47. L. MITROU, ό.π., σ. 61, Φ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ-ΚΟΥΤΝΑΤΖΗ, Τεχνητή νοημοσύνη, ό.π., σ. 198-199.

48. Έτσι Ι. ΙΓΓΛΕΖΑΚΗΣ, Το δικαίωμα στην ψηφιακή λήθη και οι περιορισμοί του, 2014, σ. 214.

49. C. BECKER, Das Recht auf Vergessenwerden, 2019, σ. 144.

50. B. PAAL, σε: B. Paal / D. Pauly, DS-GVO BDSG3, 2021, Art. 17 DS-GVO, αρ. περ. 7.

Ο ρόλος των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών εντός του Ευρωπαϊκού Χρηματοπιστωτικού Συστήματος: Διαστάσεις μετά τον Κανονισμό για την Ψηφιακή Ανθεκτικότητα

*Σταύρος Κουρμπέτης**

I. Εισαγωγικές σκέψεις

Η ανάγκη για τη δημιουργία υπερεθνικών (supranatural) εποπτικών αρχών για το ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα εντοπίζεται ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 2000. Σε πολιτικό επίπεδο, η προοπτική σύστασης πανευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών εποπτικών αρχών προτάθηκε για πρώτη φορά το 2009, υπό το βάρος των συνεπειών της Παγκόσμιας Χρηματοπιστωτικής Κρίσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέθεσε το έργο της διερεύνησης των κατάλληλων μέσων για την επίτευξη του στόχου της προσαρμογής των σχετικών διατάξεων του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου ως προς την εποπτεία των επιχειρήσεων του χρηματοπιστωτικού τομέα της ΕΕ σε μία υψηλού επιπέδου ομάδα εμπειρογνωμόνων, υπό την προεδρία του πρώην διοικητή της Τράπεζας της Γαλλίας Jacques de Larosière, γνωστής ως «Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τη Χρηματοπιστωτική Εποπτεία στην ΕΕ». Η Ομάδα υπέβαλε την Έκθεσή της («Έκθεση de Larosière») στις 25 Φεβρουαρίου 2009[1].

Για το βραχυπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, η Έκθεση πρότεινε τη δημιουργία ενός «Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας». Πράγματι, η εν λόγω πρόταση οδήγησε στη σύσταση του «Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας» (European System of Financial Supervision – ESFS), που τέθηκε σε λειτουργία την 1η Ιανουαρίου 2011 και αποτελείται από δύο βασικούς πυλώνες: α) τις τρεις «Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές» και β) το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου. Συστατικά στοιχεία του ESFS αποτελούν επίσης η Κοινή Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών (Joint Committee), καθώς και οι αρμόδιες ή εποπτικές αρχές των κρατών μελών, όπως προβλέπεται στις νομοθετικές πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 1 παρ. 2 των Κανονισμών σύστασης των εν λόγω Αρχών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ).

II. Η ίδρυση των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών

Οι τρεις «Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές» (European Supervisory Authorities – ESAs), οι οποίες συστάθηκαν με Κανονισμούς του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Νοεμβρίου 2010 είναι οι ακόλουθες: α) η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (European Banking Authority – EBA), δυνάμει του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010, β) η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA), δυνάμει του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1094/2010, και γ) η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (European Securities and Markets Authority – ESMA), δυνάμει του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1095/2010[2].

Η νομική βάση των ανωτέρω ιδρυτικών Κανονισμών είναι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ. Οι ESAs διαδέχθηκαν και αντικατέστησαν τις τρεις Επιτροπές που είχαν συσταθεί κατόπιν των εισηγήσεων της Έκθεσης Lamfalussy του 2001 («CEBS», «CESR» και «CEIOPS»)[3]. Οι ESAs αποτελούν, κατ'

* *Δικηγόρος, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, LLM, MSc*

1. Βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, Έκθεση με τίτλο "The High-Level Group on Financial Supervision in the EU", Chaired by Jacques de Larosière, Report, 2009, διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission barroso/ president/pdf/statement_20090225_en.pdf, και σχετική βιβλιογραφία J.V. LOUIS, The Implementation of the Larosière Report: A Progress Report, στο συλλογικό έργο M. Giovanoli / D. Devos, International Monetary and Financial Law. The Global Crisis, 2010, σ. 146-176, βλ. T. TRIDIMAS, EU Financial Regulation: Federalization, Crisis Management, and Law Reform, στο συλλογικό έργο P. Craig / Gr. De Búrca, The Evolution of EU Law, 2011, σ. 783-804. Επίσης βλ. BL. SOUSI, La réglementation bancaire de l'Union européenne après la crise : un monde sans conscience et sans confiance ?, 2011, Euredia, σ. 121-132, βλ. EI. FERRAN / K. ALEXANDER, Can soft law bodies be effective? The special case of the European Systemic Risk Board, 2010, 6 European Law Review, σ. 751-776 και γενικά CHR. NOYER, Les défis de la nouvelle architecture de la supervision européenne, 2010, Euredia, σ. 151-155.

2. Βλ. N. MOLONEY, EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: 'More Europe' or more Risks?, 2010, Capital Markets Law Review, σ. 1317-1383 και H. RUMEAU-MAILLOT, Les mesures prises par l'Union européenne en réponse à la crise : inventaire, présentation et commentaire, 2010, Euredia, σ. 495-540 και R. LASTRA / G. WOOD, The Crisis of 2007-09: Nature, Causes, and Reactions, 2010, Journal of International Economic Law, σ. 531-550.

3. Οι αρχές αντικαθιστούν την Επιτροπή Ευρωπαίων Εποπτών Τραπεζών, η οποία συστάθηκε με την Απόφαση της Επιτροπής 2009/78/ΕΚ, την Επιτροπή Ευρωπαίων Εποπτών Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων, η οποία συστάθηκε με την Απόφαση της Επιτροπής 2009/79/ΕΚ, καθώς και την Επιτροπή Ευρωπαίων Ρυθμιστών Κεφαλαιαγορών, η οποία συστάθηκε με την Απόφαση της Επιτροπής 2009/77/ΕΚ, και αναλαμβάνουν όλες τις αρμοδιότητες και καθήκοντα των εν λόγω επιτροπών, συμπεριλαμβανομένης της συνέχισης των εν εξελίξει εργασιών και έργων, όπου ενδείκνυται (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 8-10 των Προοιμίων των Κανονισμών ESMA/EBA/EIOPA). Βλ. ειδικότερα D. FISCHER-APPELT, The European Securities and Markets Authority: the beginnings of a powerful European Securities Authority?, 2011 Law and Financial Markets Review, σ. 2132, N. MOLONEY, The European Securities

ουσίαν, ρυθμιστικές αρχές αποτελούμενες από τις εθνικές εποπτικές αρχές. Σύμφωνα με το άρθρο 8 των ιδρυτικών Κανονισμών τους, η βασική αποστολή τους συνίσταται στη συμβολή στην «καθιέρωση κοινών ρυθμιστικών και εποπτικών προτύπων και πρακτικών υψηλής ποιότητας» (όπως εξειδικεύεται στα άρθρα 10-16 και 34), ήτοι στη συμβολή στη διαμόρφωση του ενιαίου Ευρωπαϊκού Εγχειριδίου Κανόνων (Single Rulebook). Οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες των ESAs περιλαμβάνουν με απλά λόγια την έκδοση νομικά μη δεσμευτικών Κατευθυντήριων Γραμμών και Συστάσεων (soft law)[4], η συμμόρφωση προς τις οποίες υπόκειται στην αρχή «συμμόρφωση ή αιτιολόγηση» (comply or explain), σύμφωνα με το άρθρο 16 των ιδρυτικών Κανονισμών των Αρχών[5]. Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι κάθε Ευρωπαϊκή Εποπτική Αρχή συνιστά ένα τρικέφαλο μόρφωμα ρυθμιστή, επόπτη και διαμεσολαβητή και μάλιστα με αυτήν ακριβώς τη σειρά ιεραρχικά δομημένη.

Η ρυθμιστική λειτουργία, ήτοι η εξουσία θέσπισης κανόνων, δεν είχε αρχικά προβλεφθεί ως κύριος τομέας δράσης, άλλωστε, οι τρεις αρχές, εκ της ονομασίας τους, προορίζονταν να είναι «εποπτικές». Ωστόσο, ο θεσμικός σχεδιασμός, υποβοηθούμενος από τη υιοθέτηση μιας μεθόδου «καταλόγου» για την αποτύπωση των αρμοδιοτήτων, καθώς και από τις ανάγκες της στιγμής, αναβάθμισε τον ρυθμιστικό τους ρόλο[6]. Η υποβολή προς έγκριση στην Επιτροπή Κανονιστικών Τεχνικών Προτύπων (Regulatory Technical Standards RTS) και Εφαρμοστικών Τεχνικών Προτύπων (Implementing Technical Standards ITS) έχει καταστεί, κατά πολύ, ο κύριος στόχος των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών, απορροφώντας το μεγαλύτερο μέρος των πόρων και της ενέργειάς τους. Το γεγονός ότι οι ESAs θεωρήθηκαν εξ αρχής ως φορείς που διαθέτουν την αναγκαία ειδίκευση, χωρίς την οποία οι νομοθετικοί κανόνες στον τομέα των οικονομικών υπηρεσιών θα παρέμεναν ένα κενό κέλυφος, σε συνδυασμό με την πραγματικότητα ότι τα RTS και ITS σπάνια απορρίφθηκαν από την Επιτροπή και συντάσσονταν στην πλειονότητα των περιπτώσεων σε στενή συνεργασία μεταξύ της αρμόδιας αρχής και των αρμόδιων υπηρεσιών της Επιτροπής, έχει καταστήσει τα τεχνικά μέτρα όχι μόνο δεσμευτικά αμέσως μετά την έγκρισή τους, αλλά και σχεδόν υποχρεωτικά για την Επιτροπή κατά την «πρόταση», η οποία στην πραγματικότητα αποτελεί υποβολή. Επιπλέον, οι ίδιοι οι Κανονισμοί μετατοπίζουν την ισορροπία της εξουσίας υπέρ των ESAs, προβλέποντας ότι η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει ή να απορρίψει τα σχέδια προτύπων μόνο σε πολύ περιορισμένες και εξαιρετικές περιπτώσεις, οι οποίες μάλιστα καθορίζονται ως ασυμβίβαστα με το δίκαιο της Ένωσης, παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και αμέλεια των θεμελιωδών αρχών της εσωτερικής αγοράς[7]. Με μια τέτοια επιφύλαξη, και βάσει της επίσης νομικά κατοχυρωμένης ειδίκευσης των ESAs, ο κανόνας ότι τα σχέδια προτύπων θα πρέπει να περιορίζονται σε τεχνικές λεπτομέρειες και να μην επηρεάζουν στρατηγικές αποφάσεις ή πολιτικές επιλογές έγινε σχεδόν αποκλειστικά θεωρητικός ενώ επιπλέον η διαχωριστική γραμμή μεταξύ αποκλειστικά τεχνικών και εν μέρει πολιτικών προτύπων είναι εξαιρετικά δύσκολο να καθοριστεί. Από την άποψη της επιστημονικής κατάταξης των πράξεων ήπιου δικαίου βάσει λειτουργικών κριτηρίων, οι κατευθυντήριες γραμμές και οι συστάσεις υποστηρίζεται ότι πρέπει να θεωρούνται μετα-νομοθετικές (συμπληρωματικές) πράξεις[8]. Στην πραγματικότητα -κατά τη γνώμη του γράφοντος- πρόκειται για μια σχεδόν (*quasi*) νομοθετική δραστηριότητα που οριακά πλησιάζει την απλή νομοθετική λειτουργία. Το γεγονός ότι, ιδίως κατά τον πρώτο κύκλο λειτουργίας των ESAs, η ρύθμιση ήταν ιδιαίτερα έντονη, συνέβαλε στο να καταστεί η ρυθμιστική εργασία αυτό με το οποίο οι ESAs, και ειδικότερα η ESMA, απασχολούνταν κυρίως. Στο πεδίο των ρυθμιστικών τους αρμοδιοτήτων προστίθενται επίσης τμήματα της «ανάλυσης» που παρέχουν οι ESAs, είτε υπό μορφή πληροφόρησης ή ερμηνείας είτε μέσω περαιτέρω δεσμευτικής καθοδήγησης, όπως οι κατευθυντήριες γραμμές και οι οδηγίες που απαιτούνται από την τομεακή νομοθεσία

and Markets Authority and Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (1) Rule-Making, 2011, European Business Organization Law Review, σ. 41-86 και N. MOLONEY, The European Securities and Markets Authority an Institutional Design for the EU Financial Market – A Tale of Two Competences: Part (2) Rules in Action, 2011, European Business Organization Law Review, σ. 177-225.

4. Βλ. ΔΕΕ C-16/16 P, *Βέλγιο κατά Επιτροπής*, 20.03.2018, ECLI:EU:C:2018:79, σ. 26.

5. Βλ. CH.V. GORTSOS, European Central Banking Law – The Role of the European Central Bank and National Central Banks under European Law, 2020, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, σ. 228-235 και J. SCHEMMEL, The ESA Guidelines: Soft Law and Subjectivity in the European Financial Market-Capturing the Administrative Influence, 2016 Indiana Journal of Global Legal Studies, σ. 455 και 465.

6. Βλ. G. DIEZHANDINO, A New EU Institutional Balance in the Delegation of Legislative and Implementing Powers: An Insurance Perspective. Overview of the changes brought by the Lisbon treaty and the new European Supervisory Architecture, 2011, Euredia, σ. 217-239.

7. Βλ. N. KOST DE SEVRES / L. SASSO, The new European financial Markets Legal Framework: a Real Improvement?, 2011, Capital Markets Law Journal, διαθέσιμο στο SSRN: https://ssrn.com/abstract=1855636.

8. Βλ. L. SENDEN, Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control, 2013, European Law Journal, σ. 57, J. SCOTT, In Legal Limbo: Post-Legislative Guidance as a Challenge for European Administrative Law, 2011, Common Market Law Review, σ. 329 και ST. VAUGHAN, Differentiation and Dysfunction: An Exploration of Post Legislative Guidance Practices in 14 EU Agencies, 2015, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, σ. 66.

ή εκδίδονται με ίδια πρωτοβουλία, οι οποίες, αν και τυπικά έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα, στην πράξη λειτουργούν δεσμευτικά. Η πρακτική αυτή ολοκληρώνει το φάσμα των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων και ενισχύει το καθεστώς τους.

Περαιτέρω, και στο πλαίσιο της εποπτικής λειτουργίας, ιδίως λόγω του γεγονότος ότι οι ESAs αποτέλεσαν δημιούργημα της χρηματοπιστωτικής κρίσης, τους αποδόθηκε ένα ευρύ φάσμα έκτακτων αρμοδιοτήτων, οι οποίες θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως λήψη αποφάσεων υπό καθεστώς επείγοντος. Οι αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνουν τη λήψη διορθωτικών μέτρων (δεσμευτικών αποφάσεων από τις ESAs σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που κηρύσσονται από το Συμβούλιο), την προσωρινή απαγόρευση προϊόντων ή δραστηριοτήτων που απειλούν την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών (με την κατάσταση επείγοντος στην περίπτωση αυτή να κρίνεται από τις ίδιες τις ESAs), καθώς και τη διαδικασία διαπίστωσης «παράβασης του δικαίου της ΕΕ», στο πλαίσιο της οποίας οι ESAs έχουν αρμοδιότητα εξακρίβωσης και, σε περίπτωση παράβασης, υιοθέτησης δεσμευτικών διορθωτικών μέτρων προς διασφάλιση της ορθής εφαρμογής της χρηματοπιστωτικής νομοθεσίας της Ένωσης. Το γεγονός ότι οι εν λόγω έκτακτες εξουσίες έχουν χρησιμοποιηθεί ελάχιστα από την έναρξη λειτουργίας των ESAs και ότι οι λιγοστές περιπτώσεις εφαρμογής της διαδικασίας παράβασης που εξετάστηκαν κατέληξαν σε ασαφή αποτελέσματα, δεν αναιρεί την ύπαρξη αυτών των δεσμευτικών κανονιστικών εξουσιών και τη δυνητική ενεργοποίησή τους[9]. Ειδικότερα ως προς την εποπτική λειτουργία των ESAs αξίζουν να υπογραμμιστούν τα ακόλουθα σημεία:

α) Υφίσταται μια κεντρική πολιτική επιλογή η οποία επιτάσσει η εποπτική λειτουργία να παραμείνει κατά βάση αποκεντρωμένη, ασκούμενη σε επίπεδο κρατών μελών από τις αντίστοιχες εθνικές αρμόδιες αρχές[10]. Κατά συνέπεια, οι άμεσες εποπτικές εξουσίες των ESAs είναι ιδιαιτέρως περιορισμένες και οριοθετημένες όπως θα αναφερθούν σε επόμενο σημείο.

β) Η έννοια της κλασικής «εποπτικής σύγκλισης» σε ένα μωσαϊκό κρατών μελών, με την έλλειψη ωστόσο, στον χρηματοπιστωτικό τομέα, μιας πραγματικής κινητήριας δύναμης είναι "ευκταίος σκοπός"[11]. Η σύγκλιση αποτελεί περισσότερο πολιτισμική διαδικασία παρά στενά εποπτική αποστολή, και ως εκ τούτου η μετάβαση από την ημι-κανονιστική λειτουργία προς την επίτευξη εποπτικής σύγκλισης θα απαιτήσει χρόνο και θα εξαρτηθεί περισσότερο από ευρύτερες πολιτικές εξελίξεις παρά από πρωτοβουλίες των ESAs.

γ) Τα μέσα που έχουν παρασχεθεί στις ESAs για την άσκηση των εποπτικών τους καθηκόντων, λ.χ. επιτόπιες επιθεωρήσεις, αξιολογήσεις (peer reviews), διαδικασίες ερωτήσεων και απαντήσεων (Q&As), εκτιμήσεις κινδύνου σε μακρο-επίπεδο στερούνται δημιουργικότητας και έχουν εξελιχθεί περισσότερο σε τυπικές διαδικασίες συμπλήρωσης ελέγχων (box-ticking exercises) παρά σε πραγματικά κίνητρα για επίτευξη εποπτικής σύγκλισης.

Η τρίτη λειτουργία των ESAs είναι αυτή του διαμεσολαβητή/διαιτητή/επιδιαιτητή διαφορών μεταξύ εποπτικών αρχών. Η συγκεκριμένη λειτουργία εκδηλώνεται και με τη συμμετοχή στα Κολλέγια Εποπτών[12] που αφορούν διασυνοριακών δραστηριοτήτων όπου διαδραματίζουν ρόλο στην προώθηση και την παρακολούθηση της αποτελεσματικής και συνεκτικής λειτουργίας των κολεγίων, κυρίως μέσω της συλλογής και ανταλλαγής όλων των συναφών πληροφοριών, της εποπτείας των ενεργειών των αρμόδιων αρχών, της αίτησης περαιτέρω διαβουλεύσεων και της άσκησης νομικά δεσμευτικής διαμεσολαβητικής αρμοδιότητας για την επίλυση ενδεχόμενων διαφορών μεταξύ των συμμετεχουσών αρμόδιων αρχών. Επιπρόσθετα θεσπίζονται επίσημα κανάλια συνεργασίας μεταξύ των ESAs, κυρίως μέσω ενός ειδικού «οργάνου», της Κοινής Επιτροπής (Joint Committee), η οποία απαρτίζεται από τους Προέδρους των τριών αρχών όμως το "όργανο" αυτό έχει δυσκολευτεί να αποκτήσει ουσιαστικό ρόλο και απρόσκοπτη λειτουργία. Επίσης, θεσπίζεται ένα συμβούλιο προσφυγών (board of appeal) αποτελούμενο από έξι μέλη, δύο εκ των οποίων ορίζονται από κάθε αρχή, το οποίο είναι και αρμόδιο για την εξέταση κατά αποφάσεων κάποιας εκ των ESAs. Περαιτέρω, η ρητή ανάθεση στις ESAs του ρόλου των «συμβούλων» της Επιτροπής τις καθιστά προνομιακούς συνομιλητές των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων για όλα τα ζητήματα που συνδέονται με

9. Βλ. D. BUSCH, A stronger role for the European Supervisory Authorities in the EU27, στο συλλογικό έργο D. Busch / E. Avgouleas / G. Ferrarini, Capital Markets Union in Europe, 2018, Oxford University Press, σ. 29-54.

10. Με σαφή εξαίρεση την περίπτωση του Ενιαίου Μηχανισμού Σταθερότητας στην Εποπτεία του Πρώτου Πυλώνα του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος.

11. Βλ. P. IGLESIAS-RODRIGUEZ, Supervisory Cooperation in the Single Market for Financial Services: United in Diversity?, 2018 Fordham International Law Journal, σ. 621.

12. Προσωπικά η συμμετοχή στα Κολλέγια των Εποπτών αποτελεί και τμήμα της εποπτικής λειτουργίας των Αρχών, λ.χ. κατά την απόκτηση/αύξηση ειδικής συμμετοχής σε Κεντρικό Αντισυμβαλλόμενο απαιτείται και η εκκίνηση και παροχή γνώμη του Κολλεγίου κατά τον EMIR. Σαφώς και η γνώμη του Κολλεγίου, όσο και της ESMA δεν είναι δεσμευτικές για την τελική έγκριση της απόκτησης/αύξησης της ειδικής συμμετοχής από την αρμόδια εθνική εποπτική αρχή, όμως, αφενός, η μη εκκίνηση της διαδικασίας αποτελεί παραβίαση του EMIR και, αφετέρου, η διαφοροποίηση και η μη αιτιολόγηση της διαφοροποίησης της εθνικής εποπτικής αρχής αποτελεί παραβίαση ομοίως του EMIR. Συνεπώς, η εν λόγω διαδικασία υπερβαίνει τα όρια της τρίτης λειτουργίας.

τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Ο συμβουλευτικός αυτός ρόλος τους παρέχει, τουλάχιστον θεωρητικά, διαμεσολαβητικές και εισηγητικές εξουσίες που απορρέουν απευθείας από τους ιδρυτικούς κανονισμούς. Ο διαμεσολαβητικός ρόλος των ESAs δεν θα πρέπει να υποτιμάται ούτε να συγχέεται με τις ρυθμιστικές ή εποπτικές τους δραστηριότητες. Αποτελεί ιδιαίτερη και εμβληματικής σημασίας αποστολή, η οποία θεμελιώνει κύρος και εναρμόνιση, αν και ασκείται σπάνια ή, στην περίπτωση των κολεγίων, ασκείται μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας[13].

III. Ειδικά τα εποπτικά καθήκοντα των ESAs

Συνεπώς, η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ESFS) δεν οδήγησε, κυριολεκτικά, στη συγκρότηση πλήρως υπερεθνικών χρηματοπιστωτικών εποπτικών αρχών σε επίπεδο ΕΕ. Η δημιουργία της Τραπεζικής Ένωσης (Banking Union) και ιδίως του πρώτου βασικού της πυλώνα – του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (Single Supervisory Mechanism – SSM), που θεσπίστηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 2013 «περί ανάθεσης ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα όσον αφορά πολιτικές σχετικές με τη μικροπροληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων» (SSMR) συνιστά εξαίρεση στον ανωτέρω κανόνα.

Μοναδική εξαίρεση στον κανόνα που θέλει τις ESAs να είναι μόνο ρυθμιστικές αρχές και όχι εποπτικές αρχές. είναι η περίπτωση της ESMA. Η ESMA και σε μια περίπτωση μόνον και η EBA, διαθέτουν εποπτικές εξουσίες τουλάχιστον στις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) Κατά το άρθρο 28 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 236/2012 για τις ανοικτές πωλήσεις (short selling), παραχωρήθηκαν στην ESMA άμεσες εξουσίες παρέμβασης στις Κεφαλαιαγορές με σκοπό να αντιμετωπιστεί κάθε απειλή για την ομαλή λειτουργία και την ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή για τη σταθερότητα του συνόλου ή μέρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος της ΕΕ, στην περίπτωση που υφίστανται διασυνοριακές επιπτώσεις και με την προϋπόθεση ότι οι εθνικές αρμόδιες αρχές (NCAs) δεν έχουν λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση της απειλής ή τα ληφθέντα μέτρα δεν επαρκούν για την αποτελεσματική αντιμετώπισή της. Οι άμεσες εξουσίες παρέμβασης της ESMA προσδιορίζονται ρητά στον Κανονισμό και αφορούν μέτρα που απαγορεύουν ή επιβάλλουν όρους στη σύναψη από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ανοικτής πώλησης ή συναλλαγής η οποία δημιουργεί ή σχετίζεται με κινητό αξιόγραφο, διαφορετικό από τα συμβόλαια ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης (credit default swaps), όταν η επίπτωση (ή μία από τις επιπτώσεις) της συναλλαγής είναι να παρέχει οικονομικό όφελος στο εν λόγω πρόσωπο σε περίπτωση πτώσης της τιμής ή της αξίας ενός άλλου κινητού αξιογράφου[14].

β) Κατά το άρθρο 40, η ESMA και κατά το άρθρο 41 η EBA, του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 600/2014 για τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων διαθέτουν ειδική αρμοδιότητα παρέμβασης στις αγορές παραγώγων εμπορευμάτων, η οποία τους έχει ανατεθεί ρητά δυνάμει του άρθρου 9 παρ. 5 των ιδρυτικών Κανονισμών, υπό την επιφύλαξη της τήρησης των προβλεπόμενων νομικών προϋποθέσεων. Συγκεκριμένα, οι αρχές είναι αρμόδιες να λαμβάνουν ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα μέτρα: α. να ζητούν από οποιοδήποτε πρόσωπο την υποβολή όλων των σχετικών πληροφοριών σχετικά με το μέγεθος και τον σκοπό θέσης ή έκθεσης που έχει ληφθεί μέσω παραγώγου, β. να απαιτούν από το εν λόγω πρόσωπο τη μείωση ή την κατάργηση της εν λόγω θέσης ή έκθεσης, και, γ. να περιορίζουν τη δυνατότητα ενός προσώπου να συμμετάσχει σε συναλλαγή παραγώγου εμπορεύματος[15].

γ) Η ESMA της παραχωρήθηκαν άμεσες και αποκλειστικές εποπτικές αρμοδιότητες ως προς: α. τους Οργανισμούς Αξιολόγησης Πιστοληπτικής Ικανότητας (Credit Rating Agencies – CRAs), δυνάμει του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1060/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 513/2011 (ο «Κανονισμός CRA»), με ιδιαίτερη έμφαση στην εγγραφή και εποπτεία των Οργανισμών Αξιολόγησης Πιστοληπτικής Ικανότητας που εδρεύουν στην ΕΕ, καθώς και στην έγκριση των οργανισμών τρίτων χωρών, και β. τα Αποθετήρια Συναλλαγών (Trade Repositories – TRs), δυνάμει του Κανονισμού για την Ευρωπαϊκή Υποδομή των Αγορών (European Market Infrastructure Regulation – EMIR) (Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 648/2012), όσον αφορά την εγγραφή και εποπτεία των Αποθετηρίων Συναλλαγών που εδρεύουν στην ΕΕ, καθώς και την αναγνώριση των Αποθετηρίων Συναλλαγών τρίτων χωρών[16].

IV. Η νομική βάση των εποπτικών καθηκόντων των ESAs

Αναφέρθηκε ανωτέρω ότι η νομική βάση για την ίδρυση των ESAs ήταν η διάταξη του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, με

13. Βλ. K. BOTOPOULOS, The European Supervisory Authorities: role-models or in need of re-modelling?, 2020, ERA Forum 21, σ. 177-198, διαθέσιμο στο https://doi.org/10.1007/s12027-020-00609-7.

14. Βλ. CH. GORTSOS / K. LAGARIA, The European Supervisory Authorities (ESAs) As 'Direct' Supervisors, 2020, EU Financial System. European Banking Institute Working Paper Series – No. 57, σ. 6-7, διαθέσιμο στο SSRN: https://ssrn.com/abstract=3534775.

15. Βλ. N. MOLONEY, The Age of ESMA – Governing EU Financial Markets, 2018, Oxford: Hart Publishing, σ. 293.

16. Ό.π., CH. GORTSOS / K. LAGARIA, σ. 8-9.

απώτερο σκοπό την εναρμόνιση της αγοράς. Η αρμοδιότητα αυτών λοιπών, αφενός, προκύπτει από τη δευτερογενή νομοθεσία είτε πρόκειται για τους ιδρυτικούς Κανονισμούς είτε τα ανωτέρω αναφερόμενα παραδείγματα ειδικών Κανονισμών[17], αλλά, αφετέρου, προκύπτει κατά τρόπο περιοριστικό και από τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ. Ειδικότερα, από τη νομολογία του Δικαστηρίου έχει προκύψει το δόγμα *Romano* (*Romano* doctrine)[18], το οποίο εδράζεται στο διαμορφωθέν δόγμα *Meroni* (*Meroni* doctrine)[19].

Σύμφωνα με το δόγμα *Meroni*, η λεπτομερής περιγραφή των παρεμβατικών αρμοδιοτήτων που διαθέτει η ESMA δεν συνεπάγεται ότι η Αρχή εφοδιάζεται με «πολύ ευρεία διακριτική ευχέρεια», η οποία θα ήταν ασύμβατη με τις διατάξεις των Συνθηκών της ΕΕ. Το Δικαστήριο αποδέχθηκε ότι η διακριτική ευχέρεια της ESMA περιορίζεται από διάφορες προϋποθέσεις και κριτήρια, όπως είναι η υποχρέωση διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ESRB) και ο προσωρινός χαρακτήρας των εξουσιοδοτούμενων μέτρων. Παράλληλα, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι οι δύο κατηγορίες μέτρων που δύναται να λάβει η ESMA περιορίζονται αυστηρά σε εκείνα που καθορίζονται στο άρθρο 9 παρ. 5 του ιδρυτικού της Κανονισμού. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι το άρθρο 28 του Κανονισμού για τις ανοικτές πωλήσεις δεν μπορεί να εξεταστεί απομονωμένα, αλλά πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μέρος μιας σειράς διατάξεων που στοχεύουν στην παροχή εξουσιών παρέμβασης τόσο στις εθνικές αρμόδιες αρχές (NCAs) όσο και στην ESMA, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αρνητικές εξελίξεις (εξωτερικότητες) που ενδέχεται να απειλήσουν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και την εμπιστοσύνη στις αγορές εντός της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, τα εν λόγω όργανα πρέπει να διαθέτουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν προσωρινούς περιορισμούς στις ανοικτές πωλήσεις ορισμένων μετοχών, στα συμβόλαια ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης ή άλλων συναλλαγών, προκειμένου να αποτραπεί μια αδιέξοδη πτώση της τιμής των εν λόγω μέσων. Τα όργανα αυτά διαθέτουν υψηλό επίπεδο επαγγελματικής ειδίκευσης και συνεργάζονται στενά για την επίτευξη του στόχου της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην ΕΕ. Το Δικαστήριο επίσης έκρινε ότι η «*ειδική επαγγελματική και τεχνική ειδίκευση*» μπορεί να αποτελέσει νομική βάση για την απόδοση αρμοδιοτήτων που δύναται να ασκηθούν σε ειδικές περιστάσεις, οπότε δεν τίθεται θέμα διοικητικής διακριτικής ευχέρειας.

V. Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2022/2554 για την ψηφιακή επιχειρησιακή ανθεκτικότητα (DORA)

Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2022/2554 της 14ης Δεκεμβρίου 2022 σχετικά με την ψηφιακή επιχειρησιακή ανθεκτικότητα του χρηματοοικονομικού τομέα (εφεξής καλούμενος ως DORA) αποτελεί δευτερογενή ενωσιακή νομοθεσία η οποία ξεπερνά τα όρια της ρύθμισης ενός συγκεκριμένου πυλώνα αλλά ως οριζόντια ρύθμιση αφορά και τους τρεις πυλώνες του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ήτοι τον τραπεζικό πυλώνα, τον πυλώνα αγορών κεφαλαίου και τον ασφαλιστικό πυλώνα. Πριν από τη θέσπιση του ψηφιακού πακέτου για τη χρηματοοικονομική αγορά της ΕΕ, η αντιμετώπιση των κυβερνο-απειλών δεν αποτελούσε μέρος του χρηματοπιστωτικού κανονιστικού πλαισίου. Σύμφωνα με την υπ' αριθμ 1 αιτιολογική σκέψη του DORA, οι ευρωπαίοι νομοθέτες υπογράμμισαν ότι η αυξανόμενη ψηφιοποίηση και διασύνδεση εντείνουν τον κίνδυνο που συνδέεται με τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών (ICT risk), καθιστώντας τη κοινωνία στο σύνολό της, και ιδιαίτερα το χρηματοπιστωτικό σύστημα, πιο ευάλωτα σε κυβερνοαπειλές ή διαταραχές ICT. Ο DORA μεταφέρει πρόσφατες εξελίξεις στον χώρο της κυβερνοασφάλειας στους κανόνες χρηματοπιστωτικής ρύθμισης. Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/881 για την Κυβερνοασφάλεια έχει ήδη εισάγει τη ρύθμιση και διακυβέρνηση της κυβερνοασφάλειας στην ΕΕ σε ένα νέο πεδίο ισχυρών νομικών απαιτήσεων και θεσμικών εξουσιών. Ο NIS αντικατέστησε τον ελλιπή συντονισμό εθνικών αρχών και νομοθεσιών με ένα εναρμονισμένο καθεστώς, που περιλαμβάνει τόσο τον κάθετο συντονισμό όσο και τον οριζόντιο συντονισμό μεταξύ της ENISA (Οργανισμός Κυβερνοασφάλειας της ΕΕ), των εθνικών αρχών και φορέων. Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2019/881 παρέχει επίσης τον ορισμό της κυβερνο-απειλής, στην περίπτωση 8 του άρθρου 2 (άρθρο 2 παρ. 8), ως «*κάθε πιθανή περίσταση, πιθανό συμβάν ή πιθανή ενέργεια που θα μπορούσε να καταστρέψει, να διαταράξει ή να επιδράσει κατ' άλλον τρόπο δυσμενώς στα συστήματα δικτύου και πληροφοριών, στους χρήστες των εν λόγω συστημάτων και σε άλλα πρόσωπα*». Με τον DORA οι αντίστοιχες ανησυχίες αποκτούν νομικό και θεσμικό έρεισμα στη χάραξη πολιτικής για την ψηφιακή χρηματοοικονομική ρύθμιση.

Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2022/2554 λειτουργεί ως γέφυρα

17. Βλ. M. CHAMON, Granting Powers to EU Decentralised Agencies, 2018, Three Years following Short Selling, 18 ERA Forum, σ. 597.

18. Βλ. ΔΕΚ C-98/80, *Giuseppe Romano v Institut National d'Assurance Maladie*, 14.05.1981, ECLI:EU:C:1981:104.

19. Βλ. ΔΕΚ 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, 13.06.1958, ECLI:EU:C:1958:7, και όπως επαναοριοθετήθηκε το δόγμα *Meroni* από την απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2014, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Parliament and Council of the European Union*, ECLI:U:C:2014:18 και ό.π., σ. 11-12. Από την έκδοσή της, η εν λόγω απόφαση έχει γίνει αντικείμενο διαρκούς επιστημονικής συζήτησης, κυρίως υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας, της λογοδοσίας και της νομιμοποίησης των οργάνων της ΕΕ, ιδίως λαμβανομένης υπόψη της διαρκώς επεκτεινόμενης τεχνοκρατικής επιρροής της ESMA στην πράξη.

μεταξύ της Οδηγίας (ΕΕ) 2022/2555 (NIS 2) και του Κανονισμού (ΕΕ) 2022/2557 (CER), καθώς όλα τα εν λόγω κανονιστικά πλαίσια επικεντρώνονται στην έννοια της ανθεκτικότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του CER, η «ανθεκτικότητα» ορίζεται ως η ικανότητα ενός κρίσιμου οργανισμού να προλαμβάνει, να προστατεύει, να ανταποκρίνεται, να αντιστέκεται, να μετριάζει, να απορροφά, να προσαρμόζεται και να ανακάμπτει από ένα συμβάν. Αντιθέτως, αν και στο άρθρο 7 παρ. 2 στοιχείο (i) του NIS 2 η ανθεκτικότητα αναφέρεται ως στόχος δημόσιας πολιτικής, δεν παρέχεται ρητός ορισμός της, ενώ στην αιτιολογική σκέψη 28 ορίζεται ότι οι διατάξεις του Κανονισμού (ΕΕ) 2022/2554 περί διαχείρισης κινδύνων Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), διαχείρισης και αναφοράς σοβαρών περιστατικών, δοκιμών επιχειρησιακής ανθεκτικότητας, ρυθμίσεων ανταλλαγής πληροφοριών και διαχείρισης κινδύνων από παρόχους υπηρεσιών τρίτων ΤΠΕ, υπερισχύουν έναντι εκείνων της Οδηγίας NIS 2 για τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει, συνεπώς, να εφαρμόζουν τις σχετικές υποχρεώσεις του NIS 2 στους φορείς[20] που καλύπτονται από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2022/2554, διατηρώντας όμως στενή συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών. Ο Κανονισμός NIS 2 επιτρέπει στις ESAs και στις αρμόδιες εθνικές αρχές να συμμετέχουν στην Ομάδα Συνεργασίας, να ανταλλάσσουν δεδομένα με τα ενιαία σημεία επαφής και να διαβιβάζουν λεπτομέρειες για σημαντικά περιστατικά ΤΠΕ ή σοβαρές απειλές στον κυβερνοχώρο. Αυτό καθίσταται εφικτό μέσω άμεσης πρόσβασης στις γνωστοποιήσεις/κοινοποιήσεις περιστατικών και προώθησής τους είτε απευθείας είτε μέσω ενιαίου σημείου εισόδου. Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του Κανονισμού DORA, η «ψηφιακή επιχειρησιακή ανθεκτικότητα» συνίσταται στην ικανότητα ενός χρηματοπιστωτικού φορέα να αναπτύσσει, να εξασφαλίζει και να επαναξιολογεί την επιχειρησιακή του ακεραιότητα και αξιοπιστία, με απαραίτητη προϋπόθεση τη διασφάλιση όλων των αναγκαίων, άμεσων ή έμμεσων παρεχόμενων μέσω τρίτων παρόχων ΤΠΕ, δυνατοτήτων για την προστασία των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών που χρησιμοποιεί ο φορέας και οι οποίες δυνατότητες υποστηρίζουν τη συνεχή και ποιοτική παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, ακόμη και κατά τη διάρκεια "διαταράξεων". Ο ορισμός του Κανονισμού ευθυγραμμίζεται με τον γενικό ορισμό ανθεκτικότητας του CER.

Η DORA εντάσσεται στο Ενιαίο Εγχειρίδιο Κανόνων[21]. Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση, το πλαίσιο εμβαθύνει τη διάσταση διαχείρισης ψηφιακού κινδύνου του Ενιαίου Εγχειριδίου Κανόνων, ενισχύοντας και απλοποιώντας τη διαχείριση κινδύνου ΤΠΕ από τους φορείς, θεσπίζοντας αυστηρούς ελέγχους συστημάτων ΤΠΕ, αυξάνοντας την επίγνωση των εποπτών για τους κινδύνους και τα περιστατικά και παρέχοντας εξουσίες εποπτείας στους επόπτες για κινδύνους που απορρέουν από την εξάρτηση των φορέων από τρίτους παρόχους ΤΠΕ. Παράλληλα, εισάγει έναν εναρμονισμένο μηχανισμό αναφοράς περιστατικών, μειώνοντας τα διοικητικά βάρη και ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα της εποπτείας. Η DORA αποσκοπεί στη σύγκλιση με την υφιστάμενη νομοθεσία διαχείρισης λειτουργικού κινδύνου (operational risk), επεκτεινόμενη όμως σε ένα νέο πεδίο λειτουργικού κινδύνου – τον ψηφιακό λειτουργικό κίνδυνο.

VI. Η διασφάλιση της Ανθεκτικότητας και της Ασφάλειας ως προϋπόθεση του μετασχηματισμού του Ενωσιακού Δικαίου Κυβερνοασφάλειας

Η εξέλιξη του κανονιστικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κυβερνοασφάλεια αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για τη διασφάλιση της ανθεκτικότητας (resilience) και της ασφάλειας (security) σε ένα ψηφιακό χρηματοοικονομικό περιβάλλον. Το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό τοπίο έχει υποστεί βαθύ μετασχηματισμό τις τελευταίες δεκαετίες, αποτέλεσμα της ραγδαίας προόδου των ψηφιακών τεχνολογιών. Οι λόγοι του μετασχηματισμού είναι κατά τη γνώμη του γράφοντος προϊόν της κρίσης από τα προστατευτικού τύπου μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας του SARS-COV II[22] αλλά και από γεγονότα όπως ο πόλεμος στην Ουκρανία, κατά τη διάρκεια του οποίου διεξάγεται παράλληλα και ένας ψηφιακός πόλεμος[23].

20. Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, στην έννοια των φορέων εντάσσονται οι οντότητες του άρθρου 2 παρ. 1 του Κανονισμού DORA.

21. Το κανονιστικό περίγραμμα του Ενιαίου Μηχανισμού Εποπτείας (Single Supervisory Mechanism SSM) αποτελείται, ιδίως, από τους Κανονισμούς (ΕΕ) 1024/2013 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 2013, (ΕΕ) 1022/2013 του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013, (ΕΕ) 486/2014 της ΕΚΤ της 16ης Απριλίου 2014 και (ΕΕ) 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 ('CRR'), από την Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013 ('CRD IV') – στο πλαίσιο εφαρμογής των κανόνων του Single Rulebook, από τη Διοργανική Συμφωνία 2013/694/ΕΕ του Οκτωβρίου 2013 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της ΕΚΤ και από το Μνημόνιο Συνεργασίας του Δεκεμβρίου 2013 μεταξύ του Συμβουλίου και της ΕΚΤ.

22. Βλ. G. DOMÉNECH-PASCUAL, State Liability for the Management of the COVID-19 Crisis, σ. 382-3, στο συλλογικό έργο E. Hondius κ.λπ., Coronavirus and the Law in Europe, 2021, Intersentia.

23. Βλ. Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, The Last Mile: Financial Vulnerabilities and Risks, Global Financial Stability Report, 2024, σ. 79-80. και ENISA, Threat Landscape (July 2021 to July 2022), Έκθεση, 2022, διαθέσιμη στο https://www.enisa.europa.eu/topics,cyber-threats,threats-and-trends και Bipartisan Policy Center, Top Risks in Cybersecurity 2023, Έκθεση, 2023, διαθέσιμη στο https://bipartisanpolicy.org/report/top-risks-cybersecurity-2023.

Η ευρεία διάδοση των λύσεων χρηματοπιστωτικής τεχνολογίας (Financial Technology- FinTech)[24], πραγματοποιείται με την εξάπλωση των ηλεκτρονικών συστημάτων πληρωμών και την άνοδο των κρυπτοστοιχείων. Ειδικά οι δύο αυτές εφαρμογές της FinTech, αφενός, δημιουργούν νέες ευκαιρίες, αλλά, αφετέρου, δημιουργούν σημαντικές προκλήσεις αναφορικά με την προστασία των καταναλωτών, την ακεραιότητα των αγορών και την ασφάλεια και συνέχεια των χρηματοοικονομικών λειτουργιών.

Σε αυτό το δυναμικά εξελισσόμενο περιβάλλον, είναι προφανές ότι τα κανονιστικά πλαίσια διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην εξασφάλιση τόσο της προστασίας των χρηστών των αγορών όσο και της σταθερότητας των αγορών - δύο σημαντικών δημοσίων σκοπών. Η εξέλιξη των ρυθμίσεων της ΕΕ για την κυβερνοασφάλεια, ιδίως η μετάβαση από την Οδηγία (ΕΕ) 2016/1148 (NIS 1) στην NIS 2, αποτελεί μια χαρακτηριστική περίπτωση αλλαγή του νομικού παραδείγματος στην προστασία κρίσιμων υποδομών και βασικών υπηρεσιών. Η μεταβολή αυτή ενισχύθηκε περαιτέρω με την καθιέρωση του Digital Finance Package — και ιδίως με τον DORA και τον Κανονισμό (ΕΕ) 2023/1114 για τις Αγορές Κρυπτο-περιουσιακών Στοιχείων (MiCAR)[25]. Από σκοπιά δημοσίων πολιτικών, η μετατόπιση αυτή σηματοδοτεί τη μετάβαση από ένα μοντέλο προστασίας επικεντρωμένο σε επιμέρους φορείς, δηλαδή οι πάροχοι των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, σε ένα συστημικό πρότυπο που στοχεύει στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας των αλληλοεξαρτώμενων (interconnected) φορέων του χρηματοπιστωτικού και του ψηφιακού οικοσυστήματος. Ο υπέρτατος θεμιτός στόχος είναι η διατήρηση της συνέχειας (continuity) των αγορών[26] και, συνακόλουθα, η προστασία της κοινωνικής και οικονομικής σταθερότητας στο σύνολό της. Η εξέλιξη αυτή έχει σημαντικές συνέπειες όχι μόνο για την προστασία των υποδομών, αλλά και για τη διαμόρφωση τεχνικών προτύπων, πρωτοκόλλων ασφάλειας και μέτρων επιχειρησιακής συνέχειας, τα οποία οφείλουν να προσαρμόζονται δυναμικά σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο κανονιστικό περιβάλλον[27]. Ωστόσο, η εμπειρία κατέδειξε ότι η ατομοκεντρική προσέγγιση της NIS 1 δεν επαρκούσε για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης διασυνδεσιμότητας και της πολυπλοκότητας των εφοδιαστικών αλυσίδων. Το πλαίσιο της NIS 2 σηματοδότησε την καθιέρωση μιας συστημικής προσέγγισης, καθιστώντας την επιχειρησιακή ανθεκτικότητα και τη διακυβέρνηση της κυβερνοασφάλειας υποχρεωτικά στοιχεία ενός ενιαίου μηχανισμού προστασίας. Οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται πλέον είναι αυστηρότερες και εκτείνονται σε τομείς όπως η διαχείριση κινδύνων, η αντιμετώπιση περιστατικών, η προστασία ψηφιακών υποδομών και η διαχείριση τρίτων παρόχων.

Οι Κανονισμοί DORA και MiCAR εναρμονίζονται πλήρως με το πνεύμα της NIS 2[28], προσαρμόζοντας ωστόσο την κανονιστική προσέγγιση στις ιδιαιτερότητες του χρηματοπιστωτικού τομέα. Στοχεύουν στη θωράκιση της ανθεκτικότητας έναντι κυβερνοαπειλών και επιχειρησιακών διαταραχών, ώστε να αποτραπούν φαινόμενα συστημικής μετάδοσης κρίσεων. Η συμμόρφωση προϋποθέτει μέτρα για την προστασία των πληροφοριακών υποδομών, τη διαχείριση σχέσεων με εξωτερικούς παρόχους —όπως οι πάροχοι υπηρεσιών cloud— καθώς και την υιοθέτηση ολοκληρωμένων σχεδίων επιχειρησιακής συνέχειας και ανάκαμψης[29].

---

24. Στη βιβλιογραφία εντοπίζεται εναλλακτικά ο όρος «χρηματοοικονομική τεχνολογία», όμως κατά τη γνώμη του γράφοντος προτιμητέος πρέπει να είναι ο όρος χρηματοπιστωτική τεχνολογία κατά την αντίστοιχη χρήση του όρου «χρηματοπιστωτικό σύστημα» και όχι «χρηματοοικονομικό σύστημα».

25. Οι Κανονισμοί αυτοί ενσωματώνουν τη λογική της επιχειρησιακής ψηφιακής ανθεκτικότητας σε επίπεδο τομέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος, μετακινώντας ουσιαστικά, κατά τη γνώμη του γράφοντος, το επίκεντρο της ρύθμισης και της εποπτείας από την προστασία μεμονωμένων φορέων στην ανθεκτικότητα ολόκληρων οικονομικών οικοσυστημάτων.

26. Βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector, Ανακοίνωση από την Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών, COM/2018/0109, 2018, και ειδικότερα τη σκ. 6 όπου: "*In its Communication of 8 March 2018 entitled "FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector", the Commission highlighted the paramount importance of making the Union financial sector more resilient, including from an operational perspective to ensure its technological safety and good functioning, its quick recovery from ICT breaches and incidents, ultimately enabling the effective and smooth provision of financial services across the whole Union, including under situations of stress, while also preserving consumer and market trust and confidence.*".

27. Η Οδηγία NIS 1 καθιέρωσε το πρώτο ολοκληρωμένο ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο για την ασφάλεια δικτύων και πληροφοριακών συστημάτων, με έμφαση στην προστασία κρίσιμων υπηρεσιών όπως η ενέργεια, οι μεταφορές, η υγεία και οι ψηφιακές υποδομές. Ο διττός στόχος της ήταν, αφενός, η ενίσχυση της ανθεκτικότητας των παρόχων κρίσιμων υπηρεσιών και, αφετέρου, η σταθεροποίηση ολόκληρου του τομέα μέσω της ενίσχυσης των επιμέρους συνιστωσών του.

28. Βλ. A. ALIBRANDI / M. RABITTI / G. SCHNEIDER (2023), The European AI Act's Impact on Financial Markets: From Governance to Co-Regulation, EBI Working Paper Series 2023 – no. 138.

29. Βλ. ST. KOURMPETIS, Management of ICT Third Party Risk Under the Digital Operational Resilience Act, 2022, στο συλλογικό έργο L. Böffel / J. Schürger, Digitalisation, Sustainability and the Banking and Capital Markets Union. EBI Studies in Banking and Capital Markets Law, Palgrave Macmillan, 2022, σ. 224-6.

Στο σύγχρονο ψηφιακό περιβάλλον, η ασφάλεια πληροφοριών αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο για την προστασία των δεδομένων, τη διασφάλιση της επιχειρησιακής συνέχειας και τη σταθερότητα των στρατηγικών τομέων. Το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο υπογραμμίζει την ανάγκη υιοθέτησης μιας προληπτικής, ανθεκτικής και προσαρμοστικής προσέγγισης, που υπερβαίνει την ατομική προστασία και προάγει τη συστημική σταθερότητα. Εν τέλει, η πρόκληση της ανάπτυξης τεχνολογιών αιχμής, όπως οι κβαντικοί υπολογιστές, επιβάλλει τη συνεχή επικαιροποίηση των μηχανισμών ασφάλειας, μέσω της υιοθέτησης νέων μορφών κρυπτογράφησης (post-quantum cryptography), εξασφαλίζοντας τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της ευρωπαϊκής ψηφιακής χρηματοπιστωτικής αρχιτεκτονικής.

VII. Η εποπτική λειτουργία των ESAs μετά τον DORA: Η παροχή ΤΠΕ στο πεδίο του DORA και οι ιδιαίτεροι δογματικοί προβληματισμοί

Βασιζόμενη στις διαπιστώσεις και στις προτάσεις της έκθεσης De Larosière αλλά και στις εξελίξεις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ασπάστηκε, μεταξύ άλλων, την πρόταση για τη σύσταση της Τραπεζικής Ένωσης (European Banking Union – EBU)[30] και της Ένωσης Κεφαλαιαγορών (Capital Markets Union - CMU)[31]. Ωστόσο η ύπαρξη μιας αντίστοιχης Ασφαλιστικής Ένωσης πράγματι μέχρι και σήμερα δεν έχει αποτελέσει σοβαρή προτεραιότητα για την Ένωση. Εντός της έκθεσης και με την ίδρυση των ESAs ο ρόλος που απέκτησαν εντός εκάστου εποπτικού σχήματος ανά πυλώνα του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος είναι σαφέστατος. Ειδικά ως προς την εποπτική λειτουργία λοιπόν, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, αυτή ορίζεται εξαιρετικά στο πλαίσιο δευτερογενούς ενωσιακής νομοθεσίας. Οι διατάξεις του DORA που αφορούν τις εποπτευόμενες οντότητες των τριών πυλώνων έρχονται να συμπληρώσουν τις ουσιαστικές απαιτήσεις, αδειοδότησης, εποπτείας κατά την καθημερινή δράση (ongoing supervision) και λήψης εποπτικών μέτρων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης με τις ουσιαστικές απαιτήσεις της νομοθεσίας. Στην περίπτωση λοιπόν της "παραδοσιακής" αρχιτεκτονικής της εποπτείας ανά πυλώνα, ο DORA δεν έχει να προσθέσει σημαντικά πράγματα, με την επιφύλαξη όμως μιας νέας δομής εποπτείας που αναφορά την εξωτερική ανάθεση λειτουργιών που σχετίζονται με ΤΠΕ.

Αρχικά, ο ορισμός του παρόχου ΤΠΕ καταγράφεται στο άρθρο 3 (19) του DORA και ουσιαστικά στον ορισμό

30. Το εν λόγω εγχείρημα υιοθετήθηκε με σκοπό την αντιμετώπιση τριών βασικών ζητημάτων: α) του τριλήμματος της χρηματοοικονομικής σταθερότητας, β) του "στενού" δεσμού μεταξύ κρατών και τραπεζών – του αποκαλούμενου διαβολικού κύκλου (diabolical loop) – και γ) για την προστασία των δημόσιων οικονομικών από τις αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις μιας τραπεζικής κρίσης, μέσω της θέσπισης υποχρεωτικών καθεστώτων bail-in. Για περισσότερα βλ. D. SCHOENMAKER, The Financial Trilemma, Economics Letters, Vol. 111, 2011, σ. 57-59, διαθέσιμο στο https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165176511000115. Η Τραπεζική Ένωση δομείται σε τρεις πυλώνες: (i) τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (Single Supervisory Mechanism – SSM), (ii) τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (Single Resolution Mechanism – SRM) και (iii) τον Ενιαίο Μηχανισμό Εγγύησης Καταθέσεων, τον τρίτο πυλώνα που μέχρι σήμερα δεν έχει ολοκληρωθεί. Βλ. R. CRANSTON κ.λπ., Principles of Banking Law, 3rd ed., Oxford University Press, 2018, σ. 160 και CHR. V. GORTSOS, Institutional and Legal Aspects of the European Banking Union: Status Quo and the Way Forward, 2017, διαθέσιμο στο SSRN: https://ssrn.com/abstract=3093830.

31. Δεν υπάρχει ενιαία λύση για την επίτευξη μιας πραγματικά ενιαίας αγοράς κεφαλαίων κατά την αρχιτεκτονική της ΕΒU. Αντιθέτως, η Ευρωπαϊκή Ένωση απαιτεί ένα συνεκτικό σύνολο μέτρων για την ικανοποίηση των στόχων που έχουν προκύψει έως τώρα από το έργο της Ένωσης Κεφαλαιαγορών (CMU), ήτοι: α) καλύτερες επιλογές για αποταμιευτές και επενδυτές, β) περισσότερη στήριξη για τις επιχειρήσεις και τους επιχειρηματίες, και γ) πιο αποδοτική και αποτελεσματική εποπτεία για τους συμμετέχοντες στην αγορά. Η CMU έχει τη δυνατότητα να ενισχύσει την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και τη στρατηγική αυτονομία της ΕΕ. Η ορθή λειτουργία των χρηματοπιστωτικών και κεφαλαιαγορών άπτεται άμεσα της εντολής της ΕΚΤ – θέμα που αναλύεται στο άρθρο 1.6. Σε ευρύτερο επίπεδο, η CMU μπορεί να θεωρηθεί ως μια βασική πολιτική για την επίτευξη των εξής στόχων:
- Χρηματοδότηση της καινοτομίας για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας. Η διεύρυνση των χρηματοδοτικών επιλογών μπορεί να στηρίξει ένα πιο δυναμικό βιομηχανικό τοπίο, ενισχύοντας την παραγωγικότητα και την οικονομική ανάπτυξη.
- Χρηματοδότηση της διπλής μετάβασης. Η ύπαρξη ευρύτερης γκάμας πηγών χρηματοδότησης θα επιταχύνει τις επενδύσεις στην αειφορία και την ψηφιοποίηση.
- Ενίσχυση των συνταξιοδοτικών αποταμιεύσεων. Λόγω της γήρανσης του πληθυσμού, η CMU μπορεί να βελτιώσει τον συνταξιοδοτικό σχεδιασμό και την οικονομική ασφάλεια των πολιτών.
- Προώθηση της ιδιωτικής κατανομής κινδύνου. Η ενδυνάμωση των αγορών μετοχών και των εναλλακτικών τραπεζικής χρηματοδότησης θα ενισχύσει την οικονομική ανθεκτικότητα και τις διασυνοριακές επενδύσεις, ενισχύοντας τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.
- Προώθηση της σύγκλισης και της συμπερίληψης. Η CMU μπορεί να βοηθήσει τους πολίτες όλων των κρατών μελών και κοινωνικών στρωμάτων να έχουν πρόσβαση σε χρηματοοικονομικά προϊόντα που ανταποκρίνονται στις ανάγκες τους. Η καλύτερη κατανομή κεφαλαίων θα συμβάλει στην οικονομική σύγκλιση σε ολόκληρη την ΕΕ.

Βλ. A. ST. ARAMPATZI / R. CHRISTIE / J. EVRARD / L. PARISI / CL. ROUVEYROL / F. OVERBEEK, Capital Markets Union: A Deep Dive - Five Measures to Foster a Single Market for Capital, ECB Occasional Paper No. 2025/369, 2025, διαθέσιμο στο SSRN: https://ssrn.com/abstract=5175495 και ST. MICOSSI, A New Drive for the Capital Markets Union, SEP Policy Brief, 2019, διαθέσιμο στο SSRN: https://ssrn.com/abstract=3469486 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3469486.

του παρόχου ΤΠΕ, ενδεικτικά, εντάσσονται οι πάροχοι υπηρεσιών υπολογιστικού νέφους (cloud), λογισμικού (software), υλισμικού (hardware), ανάλυσης δεδομένων (data analytics) και υποδομών δεδομένων (data centers), καθώς και κάθε οικονομική οντότητα που παρέχει υπηρεσίες ΤΠΕ, ακόμη και εάν αποτελεί μέρος ενός μεγαλύτερου εταιρικού ομίλου με ευρύτερο φάσμα υπηρεσιών ή προϊόντων. Το ευρύτατο αυτό πεδίο, που σκόπιμα εντάσσει ακόμα και τους παρόχους των παρόχων (υπεργολάβους). Όμως στο πλαίσιο της λειτουργίας της ΕΕ εν γένει αλλά και ειδικότερα των ESAs, κατά το περιεχόμενο του δόγματος *Meroni*, κατά την οποία λειτουργία η Ένωση δραστηριοποιείται ως ρυθμιστής εντός των σαφών και ρητών δοτών αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη, προκύπτει ένα εύλογο ζήτημα. Ποια είναι η δυνατότητα εμπλοκής της ενωσιακής νομοθεσίας όπως ο DORA, η οποία νομοθεσία αφορά τη ρύθμιση του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος, με τη ρύθμιση οντοτήτων που ανήκουν στον τομέα ΤΠΕ; Εύλογα προκύπτει ένα "προδικαστικό" ερώτημα σχετικά με τη διαπίστωση υπέρβασης ή υπερβολικού "τραβήγματος" της νομικής βάσης του DORA, δηλαδή του άρθρου 114 της ΣΛΕΕ για την ενιαία αγορά, από τη ρητή νομοθετική επιλογή αυτού του άρθρου να είναι η νομική βάση για τη θέσπιση των διατάξεων του DORA[32]. Η επιλογή αυτή της νομικής βάσης του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, αφενός, αφορά την επιλογή ρύθμισης του ψηφιακού περιβάλλοντος του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος και, αφετέρου, ρύθμιση που αφορά και επηρεάζει και τις οντότητες ΤΠΕ. Υπενθυμίζεται ότι η ίδια διάταξη αποτελεί και τη νομική βάση για την ίδρυση των ESAs.

Ακόμη και αν γίνει δεκτή η συλλογιστική της επάρκειας της νομικής βάσης του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, δηλαδή μιας ευρείας ερμηνείας της έννοιας της Ενιαίας Αγοράς, ικανής να περιλάβει και σκοπούς σχετιζόμενους με το Χρηματοπιστωτικό Σύστημα, εντούτοις παραμένει ένα ουσιώδες κενό στο σκεπτικό αυτό όσον αφορά τη θεμελίωση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης. Κάθε νομοθετική πρωτοβουλία που αναπτύσσεται στον τομέα του ψηφιακού δικαίου, συμπεριλαμβανομένου και του Package on Digital Finance, στερείται ειδικής δοτής αρμοδιότητας, μιας ψηφιακής αρμοδιότητας. Κατ' ακολουθίαν, η μόνη διαθέσιμη νομική βάση στις Συνθήκες είτε μεμονωμένα είτε κατά συνδυαστική ερμηνεία είναι το άρθρο 352 ΣΛΕΕ, το οποίο μπορεί να αξιοποιηθεί επικουρικώς ως ερμηνευτικό εργαλείο κάλυψης του κενού για την ψηφιακή αρμοδιότητα (ως δοτή αρμοδιότητα της ΕΕ). Πρέπει να τίθεται υπόψη μας ότι ο κύριος παράγοντας διαφοροποίησης μεταξύ των ψηφιακών και των παραδοσιακών αγορών είναι ο βαθμός υλικότητας (tangibility). Εκ φύσεως, η Ψηφιακή Ενιαία Αγορά και οι λειτουργίες της είναι λιγότερο απτές σε σύγκριση με οποιαδήποτε "αναλογική" αγορά[33]. Το κενό αυτό μπορεί να αναπληρωθεί από το άρθρο 352 ΣΛΕΕ γνωστό ως η «ρήτρα κάλυψης κενών» μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 352, η Ένωση δύναται να λάβει μέτρα εφόσον αποδειχθεί ότι είναι αναγκαία, στο

32. Κατά τη γνώμη του γράφοντος, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν μπορεί μοναχό του να αποτελέσει τη νομική βάση εν γένει του Package on Digital Finance, δηλαδή όχι μόνο για τον DORA αλλά και για τις υπόλοιπες νομοθεσίες λ.χ. MICA. Η έλλειψη ειδικής αναφοράς στις ψηφιακές αρμοδιότητες στις Συνθήκες δεν προκαλεί έκπληξη, καθώς κατά τον χρόνο της σύνταξής τους η ψηφιακή εποχή βρισκόταν ακόμη σε εμβρυακό στάδιο, ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθετούσε περισσότερο μια απορρυθμιστική παρά ρυθμιστική προσέγγιση. Το ερώτημα που, επομένως, ανακύπτει είναι σε ποιον βαθμό η Ψηφιακή Ενιαία Αγορά διαφοροποιείται από την «παραδοσιακή» ή «αναλογική» Ενιαία Αγορά Με άλλα λόγια, υπάρχει άραγε κάποιο διακριτικό στοιχείο μεταξύ των διαδικτυακών και εκτός διαδικτύου αγορών που να δικαιολογεί την αναγνώρισή τους ως αυτοτελές πεδίο πολιτικής και, κατ' επέκταση, αρμοδιότητας;

33. Το γεγονός αυτό απεικονίζεται καλύτερα στο πιο χαρακτηριστικό «προϊόν» της ψηφιακής σφαίρας: τα δεδομένα. Τίθεται, επομένως, το ερώτημα: εμπίπτουν τα δεδομένα στην ελευθερία κυκλοφορίας των αγαθών ή των υπηρεσιών; Ή μήπως θα πρέπει να θεωρηθούν ως μορφή κεφαλαίου; Η παροχή οριστικής απάντησης είναι σύνθετη και εξαρτάται από το εκάστοτε πλαίσιο, γεγονός που καθιστά αμφίβολη την αυτόματη υπαγωγή τους στο άρθρο 26 ΣΛΕΕ και στις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς. Ως εκ τούτου, ορισμένοι σχολιαστές έχουν υποστηρίξει τη δημιουργία μιας πέμπτης ελευθερίας, της ελεύθερης ροής δεδομένων, ενώ άλλοι αντιτίθενται σε αυτήν την προσέγγιση. Ενδεικτ. βλ. SA DE VRIES, The Resilience of the EU Single Market's Building Blocks in the Face of Digitalization, στο συλλογικό έργο SA de Vries / U. Bernitz / X. Groussot / J. Paju, General Principles of EU Law and the EU Digital Order, Wolters Kluwer, 2020.
Πάντως, ήδη υπάρχει ειδική νομική βάση σχετικά με την επεξεργασία και προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα υπό τη μορφή του άρθρου 16 ΣΛΕΕ, καθώς και του άρθρου 39 ΣΛΕΕ για τον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας.
Ωστόσο, η προστασία δεδομένων αποτελεί μόνο μία πτυχή της Ψηφιακής Ενιαίας Αγοράς και των μέτρων ψηφιοποίησης, των οποίων το εύρος είναι πολύ ευρύτερο. Επομένως, αν και η προστασία των δεδομένων παραμένει μείζον ζήτημα για τον ενωσιακό νομοθέτη κατά τη ρύθμιση του διαδικτύου, το άρθρο 16 ΣΛΕΕ είναι υπερβολικά περιορισμένο για να αποτελέσει μόνο του επαρκή νομική βάση· θα ήταν ενδεδειγμένο να συνδυάζεται με άλλες βάσεις, εφόσον διασφαλίζεται η μεταξύ τους συμβατότητα. Κατά συνέπεια, η διάταξη αυτή δεν παρέχει μια γενικού χαρακτήρα επέκταση των υφιστάμενων αρμοδιοτήτων της Ένωσης στην ψηφιακή σφαίρα – μια ανάγκη που, όπως μπορεί να υποστηριχθεί, καθίσταται όλο και πιο επιτακτική. Επομένως, μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει ένα «ψηφιακό κενό» στο ισχύον σύστημα των αρμοδιοτήτων, όπως αυτό διαμορφώνεται στις Συνθήκες. Όπως προκύπτει από το άρθρο 5 ΣΕΕ, οι αρμοδιότητες που δεν απονέμονται ρητώς στην Ένωση παραμένουν στα κράτη μέλη. Ωστόσο, οι ίδιες οι Συνθήκες έχουν προβλέψει το συγκεκριμένο ενδεχόμενο, δηλαδή την περίπτωση κατά την οποία οι στόχοι της Ένωσης δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν με τα διαθέσιμα μέσα που αυτές καθορίζουν.

πλαίσιο των πολιτικών που ορίζονται στις Συνθήκες, για την επίτευξη ενός από τους σκοπούς που καθορίζονται στις Συνθήκες και αυτές δεν έχουν προβλέψει τις αναγκαίες εξουσίες. Παρά τον εμφανώς επικουρικό χαρακτήρα του άρθρου 352 ΣΛΕΕ, το πεδίο εφαρμογής του έχει περιγραφεί διαχρονικά ως «δυνητικά απεριόριστο» και, ως εκ τούτου, εφόσον «εκσυγχρονιστεί» και εφαρμοστεί στην ψηφιακή εποχή, θα μπορούσε πράγματι να καλύψει το ψηφιακό κενό, εφόσον το άρθρο 114 ΣΛΕΕ θεωρηθεί ανεπαρκές για τον σκοπό αυτό[34]. Βέβαια δεν είναι τυχαίο γεγονός ότι τα τελευταία έτη το άρθρο 352 ΣΛΕΕ έχει χάσει μεγάλο μέρος της πρακτικής του σημασίας ως νομική βάση, καθώς το κύριο μειονέκτημά του έγκειται στις διαδικαστικές προϋποθέσεις που θέτει, και ιδίως στην απαίτηση για ομοφωνία στο Συμβούλιο[35]. Η απαίτηση αυτή παρέχει σε κάθε κράτος μέλος δικαίωμα αρνησικυρίας επί κάθε προτεινόμενου μέτρου που ερείδεται στην εν λόγω διάταξη. Είναι σαφές ότι η δυνατότητα αυτή μπορεί να επιβραδύνει σημαντικά τη θέσπιση νέων μέτρων, δημιουργώντας εμπόδια για τον ενωσιακό νομοθέτη σε ένα ταχέως εξελισσόμενο ψηφιακό περιβάλλον. Όσον αφορά τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το άρθρο 352 ΣΛΕΕ απαιτεί απλώς τη συναίνεσή του, σε αντίθεση με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, όπου αυτό ενεργεί ως συν-νομοθέτης. Αντιθέτως, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ακολουθεί την κανονική νομοθετική διαδικασία, με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο και συν-νομοθέτηση από το Κοινοβούλιο, διασφαλίζοντας έτσι πληρέστερα την τήρηση της θεσμικής ισορροπίας[36]. Επιπλέον, η απαίτηση ομοφωνίας στο άρθρο 352 ΣΛΕΕ θα μπορούσε ακόμη να θεωρηθεί ως πλεονέκτημα στη νομοθετική διαδικασία, καθόσον προσδίδει αυξημένη νομιμοποίηση στη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης προς την ψηφιακή σφαίρα. Υπό την προϋπόθεση ότι κανένα κράτος μέλος δεν θα ασκήσει το δικαίωμα αρνησικυρίας του, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 352 ΣΛΕΕ θα είχε ευνοϊκότερη επίδραση από το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση στον τομέα της ψηφιακής χρηματοοικονομικής πολιτικής και, εν γένει, της Ψηφιακής Ενιαίας Αγοράς. Το θετικό αυτό αποτέλεσμα θα περιοριζόταν μόνο εφόσον τα κράτη μέλη χρησιμοποιούσαν το δικαίωμα αρνησικυρίας για να αποδυναμώσουν το ουσιαστικό περιεχόμενο του μέτρου, οδηγώντας τελικά σε έναν ελάχιστο κοινό παρονομαστή. Αντιθέτως, η επίτευξη συναίνεσης μεταξύ των κρατών μελών θα αποτελούσε ισχυρό πολιτικό και θεσμικό μήνυμα υπέρ της συγκεκριμένης ενωσιακής πολιτικής.

Επανερχόμενοι στο ζήτημα εάν μια ενωσιακή νομοθεσία με σκοπό την ρύθμιση του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος μπορεί ρυθμίζει οντότητες που ανήκουν στον τομέα ΤΠΕ. Σε έναν παλαιότερο κόσμο, δηλαδή πριν τη δημιουργία της υποδομής του διαδικτύου, μπορεί κανείς να υποστηρίζει ότι δεν υπήρχε διασύνδεση του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος με τις ΤΠΕ; Η απάντηση είναι σαφώς αρνητική[37]. Η διασύνδεση του Χρηματοπιστωτικού

34. Η επιλογή του άρθρου 352 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης θα παρέχει επιπλέον το πλεονέκτημα ότι δεν θα ήταν αναγκαία η θεμελίωση οποιουδήποτε στόχου σχετιζόμενου με την εσωτερική αγορά, όπως απαιτείται στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

35. Βλ. G. BUTLER, The EU Flexibility Clause is Dead, Long Live the EU Flexibility Clause, στο συλλογικό έργο A. Bakardjieva-Engelbrekt / X. Groussot, The Future of Europe: Political and Legal Integration beyond Brexit, Hart Publishing, 2019, σ. 63.

36. Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι οι διαδικαστικές αυτές απαιτήσεις, αν και ουσιώδεις για τη νομοθετική διαδικασία, δεν μπορούν να αποτελούν το μοναδικό κριτήριο για τον καθορισμό της ορθής νομικής βάσης. Η νομολογιακή αρχή της «ενίσχυσης της δημοκρατίας», που καθιερώθηκε στην υπόθεση *Titanium Dioxide*, χρησιμοποιήθηκε επικουρικά προς άλλες αρχές ερμηνείας της νομικής βάσης, όπως η θεωρία του «κέντρου βάρους», κυρίως σε περιπτώσεις όπου το θεσπιζόμενο μέτρο επιδιώκει διττό σκοπό, προκειμένου να αποφευχθεί η ανάγκη για διπλή νομική βάση. Συνεπώς, το ουσιαστικό περιεχόμενο των διατάξεων, και όχι οι διαδικαστικοί τους μηχανισμοί, θα πρέπει να είναι το καθοριστικό κριτήριο για την επιλογή της κατάλληλης νομικής βάσης. Πράγματι, το άρθρο 352 ΣΛΕΕ είχε προταθεί από τον Γεν. Εισαγγελέα στην υπόθεση *ESMA* ως προτιμητέα εναλλακτική νομική βάση έναντι του άρθρου 114 ΣΛΕΕ.

37. Είναι κρίσιμης σημασίας να καταδειχθεί το περιεχόμενο της έννοιας των ΤΠΕ και να διευκρινιστούν επακριβώς τα δύο συστατικά μέρη της, δηλαδή η τεχνολογία της πληροφορίας και η τεχνολογία των επικοινωνιών. Ο όρος «τεχνολογία της πληροφορίας» χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στη βιβλιογραφία το 1958 και ορίσθηκε ως μοντέλο τεχνολογίας που αποτελείται από τρία στοιχεία: i) τεχνικές επεξεργασίας, ii) την εφαρμογή στατιστικών και μαθηματικών μεθόδων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, και iii) την προσομοίωση της ανώτερης σκέψης μέσω προγραμμάτων ηλεκτρονικών υπολογιστών. Βλ. H. J. LEAVITT / TH. L. WHISLER, Management in the 1980s, Harvard Business Review, 1958, σ. 11, διαθέσιμο στο https://hbsp.harvard.edu/product/58605-PDF-ENG.

- Ωστόσο, η εν λόγω τεχνολογία υφίσταται ήδη από τις απαρχές των πολιτισμών. Ειδικότερα, η ιστορία της τεχνολογίας της πληροφορίας μπορεί να διακριθεί σε τέσσερις κύριες περιόδους, οι οποίες διαφοροποιούνται ανάλογα με το κυρίαρχο στην εκάστοτε εποχή εργαλείο:
- Η πρώτη περίοδος, γνωστή ως «προ-μηχανική», εκτείνεται από το 3000 π.Χ. έως το 1450 μ.Χ. και χαρακτηρίζεται από τη χρήση του αλφαβήτου και των αριθμών καθώς και την καταγραφή σε στήλες, παπύρους, περγαμηνές και, τέλος, βιβλία — στοιχεία που περιγράφουν τις πρώτες εφαρμογές της τεχνολογίας.
- Η δεύτερη περίοδος, η «μηχανική», εκτείνεται από το 1450 έως το 1840 και αρχίζει με την εφεύρεση του πρώτου αποσπώμενου μεταλλικού πιεστηρίου, συνεχίζεται με τη δημιουργία των πρώτων υπολογιστικών μηχανών από τον Blaise Pascal και τον Gottfried Wilhelm von Leibniz.
- Η τρίτη περίοδος, η «ηλεκτρομηχανική», ξεκινά με την εισαγωγή της ηλεκτρικής ενέργειας και διαρκεί από το 1840 έως το 1940. Η ικανότητα του ανθρώπου να δαμάσει τον ηλεκτρισμό οδήγησε στη γέννηση των πρώτων τεχνολογιών επικοινωνίας, όπως η στοίβα του Volta, ο ηλεκτρικός τηλέγραφος

Συστήματος είναι έμφυτη με την ίδια την ύπαρξή του, κυρίως διότι η ίδια η ανάγκη εκτέλεση και εκκαθάρισης συναλλαγών δημιούργησε το ίδιο το Χρηματοπιστωτικό Σύστημα. Όμως αυτή η παραδοχή αποτελεί τη δικαιολογητική βάση της ρύθμισης των εφαρμογών των ΤΠΕ που αφορούν τη ρύθμιση των πτυχών του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος που αφορούν ΤΠΕ. Ωστόσο, η ίδια η αγορά ΤΠΕ ξεπερνά τα όρια του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος, αλλά αποτελεί σαφή και διακριτό κλάδο μιας οικονομίας. Με απλά λόγια, η αγορά ΤΠΕ αποτελεί μια διακριτή αγορά από τις αγορές του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος, η οποία βέβαια διαπλέκεται με τις αγορές του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος.

Βέβαια, στο πλαίσιο της FinTech έχουν εμφανιστεί οντότητες οι οποίες καλούνται στη βιβλιογραφία BigTechs και οι οποίες αλληλεπιδρούν με το Χρηματοπιστωτικό Σύστημα με διάφορους τρόπους[38]. Οι BigTechs συμμετέχουν αλληλεπιδρούν με δύο τρόπους: α) ως τρίτοι πάροχοι υπηρεσιών προς χρηματοοικονομικούς διαμεσολαβητές, λ.χ. μέσω υπηρεσιών cloud που προσφέρονται από την Amazon και την Apple ή μέσω παροχής ροών δεδομένων προς εποπτευόμενες οντότητες και εποπτικές αρχές του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος που αξιοποιούνται για τον σχεδιασμό μοντέλων διαχείρισης κινδύνου και υπολογισμών. Το συγκεκριμένο μέρος του επιχειρηματικού μοντέλου των BigTechs χαρακτηρίζεται ως Big Data και η εν λόγω συμβατική υπηρεσία προσδιορίζεται συχνά ως "banking-as-a-service" (BaaS), και β) ως άμεσοι πάροχοι υπηρεσιών που παρέχουν οντότητες του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος, λ.χ. μέσω της διασύνδεσης ήδη εγγεγραμμένων πελατών των BigTechs με τους πάροχους χρηματοοικονομικών υπηρεσιών ή μέσω της άμεσης παροχής υπηρεσιών οι ίδιες[39]. Αυτή η

του Francis Ronalds, ο κώδικας Morse, το τηλέφωνο του Alexander Bell και το ραδιόφωνο του Guglielmo Marconi. Κατά την ίδια περίοδο, ο τρόπος καταγραφής των πληροφοριών μεταβλήθηκε ουσιωδώς με την επινόηση της ηλεκτρονικής ταξινόμησης δεδομένων από τον Herman Hollerith, συνιδρυτή της IBM, με πολλαπλές καινοτόμες εφαρμογές, όπως η Μηχανή Απογραφής και οι διάτρητες κάρτες. Βλ. A. AKANEGBU - R. RIBEIRO, Calculating Firsts: A Visual History of Calculators, EdTech Magazine, 2012, διαθέσιμο στο https://edtechmagazine.com/k12/article/2012/11/calculating-firsts-visual-history-calculators και B. MILLIGAN, The Man Who Invented the Cash Machine, BBC
News, 2007, διαθέσιμο στο http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/6230194.stm, last accessed 1/10/2024.

- Συνεπώς, ένας ιδιαίτερα χρήσιμος ορισμός των ΤΠΕ είναι ο περιγραφικός: η εφαρμογή των ηλεκτρονικών υπολογιστών για την αποθήκευση, ανάκτηση, μετάδοση και επεξεργασία δεδομένων. Η χρήση των ΤΠΕ στον χρηματοοικονομικό τομέα δεν αποτελεί νέο φαινόμενο. Αν και η χρηματοοικονομική τεχνολογία θεωρείται από ορισμένους ως σύγχρονη έννοια, στην πραγματικότητα πρόκειται για πολύ παλαιότερη. Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1960, ξεκίνησε η μετάβαση από τη συμβατική (αναλογική) στη ψηφιακή χρηματοοικονομική βιομηχανία, με την εμφάνιση της φορητής χρηματοοικονομικής αριθμομηχανής και των ATM. Παρότι τα ηλεκτρονικά συστήματα πληρωμών ανάγονται στην περίοδο αμέσως μετά την ανακάλυψη του τηλέγραφου, οι σημαντικότερες εξελίξεις σημειώθηκαν από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, με τη δημιουργία ηλεκτρονικών συστημάτων πληρωμών στις ανεπτυγμένες αγορές και τη διαμόρφωση διασυνοριακών συστημάτων πληρωμών, όπως το SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) και η VISA, την καθιέρωση των συστημάτων RTGS (real time gross settlement systems) κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990 και τη δημιουργία του συστήματος CLS (Continuous Linked Settlement). Τα προαναφερθέντα παραδείγματα αποδεικνύουν ότι η χρήση των ΤΠΕ είναι από καιρό γνωστή στον χρηματοοικονομικό τομέα. Εξ ορισμού, μάλιστα, ο όρος «χρηματοοικονομική τεχνολογία» περικλείει το σύνολο των εφαρμογών των ΤΠΕ στον χώρο των χρηματοοικονομικών. Βλ. D. W. ARNER / J. N. BARBERIS / R. P. BUCKLEY, The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm?, University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper No. 2015/047, UNSW Law Research Paper No. 2016-62, 2015, σ. 9-10, διαθέσιμο στο SSRN: https://ssrn.com/abstract=2676553.

38. Σύμφωνα με μια απόδοση ενός ορισμού της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία (Basel Committee on banking Supervision-BCBS), ως «BigTech» νοούνται οι μεγάλης κλίμακας, διεθνώς ενεργές εταιρείες τεχνολογίας με σχετικό πλεονέκτημα στις ψηφιακές τεχνολογίες. Οι BigTechs συνήθως παρέχουν διαδικτυακές υπηρεσίες (μηχανές αναζήτησης, κοινωνικά δίκτυα, ηλεκτρονικό εμπόριο κ.ο.κ.) στους τελικούς χρήστες μέσω του διαδικτύου και/ή πλατφορμών πληροφορικής ή διατηρούν υποδομές (δυνατότητες αποθήκευσης και επεξεργασίας δεδομένων) πάνω στις οποίες άλλες επιχειρήσεις παρέχουν προϊόντα ή υπηρεσίες. Οι BigTechs διαθέτουν κατά κανόνα υψηλό βαθμό αυτοματοποίησης στη λειτουργία τους και ευέλικτες διαδικασίες ανάπτυξης λογισμικού, γεγονός που τους προσδίδει προσαρμοστικότητα στις εκάστοτε ανάγκες των χρηστών. Επιπροσθέτως, οι BigTechs έχουν συνήθως παγκόσμια παρουσία και διευρυμένη βάση πελατών, ενώ δύνανται να αξιοποιήσουν πληθώρα πληροφοριών για τους πελάτες τους ώστε να τους παρέχουν εξατομικευμένες χρηματοοικονομικές υπηρεσίες. Κατά συνέπεια, οι BigTechs ενδέχεται να διαθέτουν σημαντικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των παραδοσιακών αντιπάλων τους, λ.χ. των τραπεζών, στην παροχή χρηματοοικονομικών υπηρεσιών. Μπορούν να αποκτήσουν γρήγορα σημαντικό μερίδιο αγοράς σε παγκόσμιο επίπεδο όταν εκδίδουν ένα νέο χρηματοοικονομικό προϊόν ή υπηρεσία. Δεδομένου του μεγέθους των εργασιών τους και της επενδυτικής τους ισχύος, οι BigTechs μπορούν ακόμη να επηρεάσουν σημαντικά τις αγορές. Πολλές οντότητες που εποπτεύονται συνεργάζονται με BigTechs, οι οποίες έτσι μετατρέπονται σε ουσιώδεις τρίτους παρόχους στο χρηματοοικονομικό σύστημα. Είναι, επομένως, αναγκαίο να παρακολουθείται και να αξιολογείται δεόντως ο κίνδυνος συγκέντρωσης, αφού ενδέχεται οι BigTechs να καταστούν συστημικά σημαντικοί. Βλ. Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία, Sound Practices: Implications of fintech developments for banks and bank supervisors, 2018, σ. 15, διαθέσιμο στο https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.htm.

39. Βλ. GR. BUCHAK / GR. MATVOS / T. PISKORSKI / A. SERU, Fintech, regulatory arbitrage, and the rise of shadow banks, Journal of

μορφή επιχειρηματικού μοντέλου των BigTechs προσδιορίζεται ως TechFins ή το μοντέλο "Beyond Bank"[40]. Αφορά όμως η ρύθμιση του DORA και τις δύο ανωτέρω περιγραφόμενες επιχειρηματικές επιλογές ορισμένων οντοτήτων ΤΠΕ; Για τη δεύτερη περίπτωση και εφόσον επιχειρούν πράξεις που εντάσσονται σε έναν από τους τρεις πυλώνες τότε σαφώς απαιτείται η αδειοδότηση από την αρμόδια εποπτική αρχή και, συνεπώς, πλέον εντάσσονται στις οντότητες του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος.

Είναι λοιπόν σαφές ότι οι οντότητες που παρέχουν άμεσα υπηρεσίες που εντάσσονται στο πεδίο του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος τότε τα πράγματα είναι απλά. Κατά όμως τον πρώτο τρόπο αλληλεπίδρασης τότε μήπως ο DORA επηρεάζει μην εποπτευόμενες κατά το Δημόσιο Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο υπηρεσίες; Η προηγούμενη όμως ερώτηση που πρέπει να απαντηθεί είναι αν όλοι οι πάροχοι υπηρεσιών ΤΠΕ ως τρίτοι εποπτεύονται από το σχήμα εποπτείας του DORA; Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα αποτελεί το πρώτο βήμα για την περιγραφή της αρχιτεκτονικής του Πλαισίου Εποπτείας. Η απάντηση είναι όχι, όπως έχει αναφερθεί πολλές φορές στον DORA, το σχήμα εποπτείας που καθιερώνεται στο Κεφάλαιο V, Ενότητα II του Κανονισμού αφορά μόνο στον πάροχο ΤΟΕ που είναι κρίσιμος. *A contrario* αυτό σημαίνει ότι όλοι οι πάροχοι ΤΠΕ που δεν έχουν χαρακτηριστεί κρίσιμοι μέσω της διαδικασίας του άρθρου 31 του DORA, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής αυτού του Κεφαλαίου. Βάσει του άρθρου 31 (1) (α) του DORA, οι ESAs, μέσω της Μεικτής Επιτροπής και βάσει της σύστασης του Oversight Forum που ιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 32(1) του Κανονισμού, έχουν την αποκλειστική ευθύνη να χαρακτηρίσουν έναν πάροχο ΤΠΕ ως κρίσιμο[41]. Εφόσον οι πάροχοι ΤΠΕ χαρακτηριστούν ως κρίσιμοι, πρέπει να ενημερώσουν τις εποπτευόμενες οντότητες στις οποίες παρέχουν υπηρεσίες για τον χαρακτηρισμό τους ως κρίσιμοι, σύμφωνα με το άρθρο 31 (5) του DORA. Η διαδικασία χαρακτηρισμού βασίζεται στον συστημικό αντίκτυπο, στη σταθερότητα του χρηματοοικονομικού συστήματος, στη συνέχεια ή στην ποιότητα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών σε περίπτωση που ο σχετικός κρίσιμος πάροχος ΤΠΕ αντιμετωπίσει ευρείας κλίμακας επιχειρησιακή αποτυχία. Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, είναι λογικό να θεωρηθεί ότι μεγαλύτεροι πάροχοι υπηρεσιών ΤΠΕ θα χαρακτηριστούν κρίσιμοι, ανάλογα με τον αριθμό των παγκοσμίως σημαντικών τραπεζών και ασφαλιστικών εταιρειών που βασίζονται στις υπηρεσίες τους. Περαιτέρω, δεδομένων των υφιστάμενων συνεργειών, της διάταξης του άρθρου 31 (8) του DORA και του γεγονότος ότι οι υπεργολάβοι των κρίσιμων παρόχων ΤΠΕ περιλαμβάνονται επίσης στο πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας αυτής, τελικά θα είχε ενδιαφέρον να εξεταστεί πόσοι πάροχοι ΤΠΕ θα καταλήξουν εκτός εποπτείας. Επιπλέον, ακόμα και οι πάροχοι ΤΠΕ που δεν έχουν χαρακτηριστεί ως κρίσιμοι μπορούν να επιλέξουν και να ζητήσουν να χαρακτηριστούν ως τέτοιοι, βάσει του άρθρου 31 (11) του DORA.

Financial Economics 130, 2019, σ. 453-483.

40. Βλ. D. A. ZETZSCHE κ.λπ., Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation, Fordham Journal of Corporate and Financial Law, 2017, σ. 31, διαθέσιμο στο https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3018534.

41. Η εξουσία των ESAs να χαρακτηρίσουν έναν πάροχο ΤΠΕ ως κρίσιμο ή μη-κρίσιμο περιορίζεται από τέσσερα κριτήρια, που σύμφωνα με το άρθρο 31 (2) του Κανονισμού είναι τα εξής:
α) ο συστημικός αντίκτυπος στη σταθερότητα, συνέχεια ή την ποιότητα της παροχής χρηματοοικονομικών υπηρεσιών σε περίπτωση που ο σχετικός ICT τρίτος πάροχος υπηρεσιών υποστεί ευρείας κλίμακας επιχειρησιακή αποτυχία να παρέχει τις υπηρεσίες του, λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό χρηματοοικονομικών οντοτήτων και τη συνολική αξία των στοιχείων ενεργητικού των χρηματοοικονομικών οντοτήτων στις οποίες παρέχει υπηρεσίες ο σχετικός ICT τρίτος πάροχος υπηρεσιών·
β) ο συστημικός χαρακτήρας ή η σημασία των χρηματοοικονομικών οντοτήτων που βασίζονται στον σχετικό ICT τρίτο πάροχο υπηρεσιών, αξιολογείται σύμφωνα με τα εξής κριτήρια: (i) ο αριθμός των παγκοσμίως σημαντικών ιδρυμάτων (G-SIIs) ή άλλων συστημικά σημαντικών ιδρυμάτων (O-SIIs) που βασίζονται στον αντίστοιχο ICT τρίτο πάροχο υπηρεσιών· (ii) η αλληλοεξάρτηση μεταξύ των G-SIIs ή O-SIIs που αναφέρονται στο σημείο (i) και άλλων χρηματοοικονομικών οντοτήτων, συμπεριλαμβανομένων περιπτώσεων στις οποίες τα G-SIIs ή O-SIIs παρέχουν χρηματοπιστωτικές υποδομές σε άλλες χρηματοοικονομικές οντότητες·
γ) η εξάρτηση των χρηματοοικονομικών οντοτήτων από τις υπηρεσίες που παρέχει ο σχετικός ICT τρίτος πάροχος υπηρεσιών ως προς κρίσιμες ή σημαντικές λειτουργίες χρηματοοικονομικών οντοτήτων, οι οποίες τελικά περιλαμβάνουν τον ίδιο ICT τρίτο πάροχο υπηρεσιών, ανεξαρτήτως αν οι χρηματοοικονομικές οντότητες βασίζονται σε αυτές τις υπηρεσίες απευθείας ή έμμεσα, μέσω διακανονισμών υπεργολαβίας· και
δ) ο βαθμός δυνατότητας υποκατάστασης του ICT τρίτου παρόχου υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη τα εξής κριτήρια: (i) η έλλειψη πραγματικών εναλλακτικών, ακόμη και μερικών, λόγω του περιορισμένου αριθμού ενεργών ICT τρίτων παρόχων υπηρεσιών σε συγκεκριμένη αγορά, ή το μερίδιο αγοράς του σχετικού ICT τρίτου παρόχου υπηρεσιών, ή η τεχνική πολυπλοκότητα ή η υψηλή τεχνογνωσία που απαιτείται, συμπεριλαμβανομένων τυχόν ιδιόκτητων τεχνολογιών ή των ειδικών χαρακτηριστικών της οργάνωσης ή δραστηριότητας του ICT τρίτου παρόχου υπηρεσιών· (ii) δυσκολίες σε σχέση με τη μερική ή πλήρη μεταφορά των σχετικών δεδομένων και φορτίων εργασίας από τον σχετικό ICT τρίτο πάροχο υπηρεσιών σε άλλον ICT τρίτο πάροχο υπηρεσιών, είτε λόγω σημαντικών χρηματοοικονομικών δαπανών, χρόνου ή άλλων πόρων που μπορεί να απαιτεί η διαδικασία μεταφοράς, είτε λόγω αυξημένου κινδύνου ICT ή άλλων επιχειρησιακών κινδύνων στους οποίους μπορεί να εκτεθεί η χρηματοοικονομική οντότητα μέσω της διαδικασίας αυτής.

VIII. Η εποπτική λειτουργία των ESAs μετά τον DORA: Οι αρμοδιότητες των ESAs

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, έρχεται η στιγμή να χαρτογραφηθεί το σχήμα εποπτείας, όπως αυτό καθιερώνεται από τον DORA στο Κεφάλαιο V και στην Ενότητα II. Για το σχήμα εποπτείας σημαντικά γεγονότα είναι οι "χαρακτηρισμοί" των εποπτευόμενων και του επόπτη. Ο χαρακτηρισμός ενός παρόχου ΤΠΕ ως κρίσιμου ή μη τον εντάσσει στο πεδίο εφαρμογής του εποπτικού σχήματος. Ο χαρακτηρισμός μιας εκ των ESAs ως Κύριο Εποπτικό Φορέα (Lead Overseer) την καθιστά αρμόδια για τη λειτουργία του εποπτικού σχήματος[42]. Σε αυτό το σημείο πρέπει να γίνει κατανοητό ότι οποιαδήποτε ESA μπορεί να χαρακτηριστεί Κύριος Εποπτικός Φορέας για έναν κρίσιμο πάροχο ΤΠΕ, ο οποίος πάροχος μπορεί να παρέχει υπηρεσίες σε πολλές οντότητες οι οποίες ενδέχεται να λειτουργούν ως πάροχοι σε περισσότερους από έναν πυλώνα του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος. Αυτό σημαίνει ότι ενδεχομένως ένας πάροχος ΤΠΕ που έχει χαρακτηριστεί ως κρίσιμος λόγω της πλήρωσης των κριτηρίων του άρθρου 31(2) του DORA και παρέχει υπηρεσίες τόσο σε εταιρεία του ασφαλιστικού τομέα του χρηματοοικονομικού συστήματος της ΕΕ όσο και σε πιστωτικό ίδρυμα, μπορεί να καταλήξει να έχει ως Κύριο Εποπτικό Φορέα την EIOPA και όχι την EBA, και βεβαίως το αντίστροφο[43]. Τους ανωτέρω δύο χαρακτηρισμούς οφείλουν να κάνουν οι ESAs, μέσω της Μεικτής Επιτροπής (Joint Committee).

Σε αυτό το σημείο πρέπει να παρουσιαστεί η δομή του πλαισίου εποπτείας. Στο κοινό αυτό πλαίσιο εποπτείας, από τη δημόσια πλευρά και εκτός του Κύριου Εποπτικού Φορέα κρίσιμα θεσμικά οικοδομήματα είναι:

α) Η Μεικτή Επιτροπή (Joint Committee), που θεσπίζεται βάσει του άρθρου 57(1) των ιδρυτικών Κανονισμών των ESAs. Η Μεικτή Επιτροπή είναι υπεύθυνη τόσο για την απόφαση χαρακτηρισμού ενός παρόχου ΤΠΕ ως κρίσιμο όσο και για τον διορισμό του Κύριου Εποπτικού Φορέα. Μετά τη λήψη της απόφασης, η Μεικτή Επιτροπή οφείλει να ενημερώσει τον πάροχο ΤΠΕ ότι χαρακτηρίστηκε κρίσιμος και να τον ενημερώσει για την ημερομηνία έναρξης της εποπτείας — η οποία δεν μπορεί να είναι μετά από ένα μήνα από τη λήψη της ειδοποίησης. Σύμφωνα με το άρθρο 31(9) του DORA, η Μεικτή Επιτροπή πρέπει ετησίως να καταρτίζει, να δημοσιεύει και να ενημερώνει τον κατάλογο των χαρακτηρισμένων κρίσιμων παρόχων ΤΠΕ σε επίπεδο Ένωσης. Περαιτέρω, βάσει του άρθρου 41(1) του DORA, η Μεικτή Επιτροπή θα καταρτίζει RTS και θα τα υποβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Μεικτή Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 44(2) του DORA, οφείλει να υποβάλλει κάθε πέντε έτη κοινή εμπιστευτική έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, συνοψίζοντας τα πορίσματα από σχετικές συζητήσεις που διεξήχθησαν με τις αρχές τρίτων χωρών, με εστίαση στην εξέλιξη των κινδύνων ΤΠΕ εκ της λειτουργίας των τρίτων παρόχων και τις επιπτώσεις στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, την ακεραιότητα των αγορών, την προστασία των επενδυτών και τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Τέλος, η Μεικτή Επιτροπής είναι αρμόδια για τη θέσπιση του Φόρουμ Εποπτείας (Oversight Forum).

β) Η νεοσυσταθείσα υπο-επιτροπή της Μεικτής Επιτροπής, που θεσπίζεται βάσει του άρθρου 32(1) του DORA, το Φόρουμ Εποπτείας. Το Φόρουμ Εποπτείας αποτελείται, σύμφωνα με το άρθρο 32(4) του DORA, από τα εξής: i) τους Προέδρους των ESAs, ii) έναν ανώτατο εκπρόσωπο από το υπάρχον προσωπικό της αρμόδιας αρχής που

42. Σε αυτό το σημείο θα ήταν χρήσιμο να περιγραφεί ο ρόλος του Κύριου Εποπτικού Φορέα, δηλαδή ενός εκ των ESAs. Ο Κύριος Εποπτικός Φορέας είναι ίσως η πιο ενδιαφέρουσα πτυχή του τέταρτου πυλώνα του DORA, επειδή συνιστά στροφή στην παραδοσιακή προσέγγιση εποπτείας της ΕΕ σε όρους oversight. Κανένα νομοθέτημα της ΕΕ για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες δεν έχει μέχρι σήμερα εστιάσει στην επιχειρησιακή ανθεκτικότητα και κανένα δεν έχει αντιμετωπίσει ολιστικά τους κινδύνους που προκύπτουν από τον ψηφιακό μετασχηματισμό, ούτε καν εκείνα των οποίων οι κανόνες προσεγγίζουν γενικότερα τη διάσταση επιχειρησιακού κινδύνου με τον ICT risk ως υπο-συνιστώσα. Παραδοσιακά, οι ESAs ασκούν μικρο-προληπτικό ρόλο, ενώ έχουν και εποπτικές αρμοδιότητες σε θέματα συστημικού κινδύνου, με τον ESRB να αποτελεί την κύρια αρχή για τη μακροπροληπτική εποπτεία του χρηματοοικονομικού συστήματος της ΕΕ. Μέχρι τον Κανονισμό, οι ESAs λειτουργούσαν κυρίως ως κανονιστικές αρχές που αποτελούνταν από εθνικές εποπτικές αρχές. Οι ESAs εξαιρετικά διαθέτουν κάποιες εποπτικές αρμοδιότητες, μόνο στο μέτρο που παραχωρούνται μέσω του άρθρου 114 της ΣΛΕΕ με στόχο την ενίσχυση της εναρμόνισης της εσωτερικής αγοράς και περιορίζονται από τις αρχές Meroni και Romano, λ.χ. παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου βάσει του άρθρου 17 των θεμελιωδών Κανονισμών των ESAs, καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης βάσει του άρθρου 18, και επίλυση διαφορών μεταξύ αρμόδιων αρχών σε διασυνοριακές περιπτώσεις βάσει του άρθρου 19. Επίσης, το τριμερές μοντέλο των ESAs έχει ακόμη ασυμμετρίες στις δοτές αρμοδιότητες τους μεταξύ τους, πράγμα που σημαίνει ότι η ESMA υπερτερεί έναντι άλλων ESAs, καθώς είναι άμεση εποπτική αρχή με άμεσες εξουσίες παρέμβασης, π.χ. το άρθρο 28 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 236/2012 για το short selling χορήγησε στην ESMA απευθείας εξουσίες παρέμβασης στις κεφαλαιαγορές υπό εξαιρετικές περιστάσεις. Συνεπώς, οι εθνικής αρμόδιες εποπτικές αρχές παραμένουν κατά κύριο λόγο αρμόδιες για την εποπτεία των χρηματοοικονομικών επιχειρήσεων. Οι κανονιστικές αρμοδιότητες των ESAs περιλαμβάνουν την ανάπτυξη τεχνικών κανονιστικών προτύπων και την έκδοση νομικά μη δεσμευτικών Οδηγιών και Συστάσεων (soft law), ωστόσο υπόκεινται στην απαίτηση για «συμμόρφωση ή αιτιολόγηση» σύμφωνα με το άρθρο 16 των θεμελιωδών Κανονισμών τους (η ολοκλήρωση του ενιαίου ενωσιακού κανονιστικού πλαισίου).

43. Δεν είναι βέβαιο ότι όλοι οι κρίσιμοι πάροχοι ΤΠΕ που σήμερα παρέχουν υπηρεσίες outsourcing σε τράπεζες θα καταλήξουν με την EBA ως Κύριο Εποπτικό Φορέα.

αναφέρεται στο άρθρο 46 κάθε κράτους μέλους, iii) τους Εκτελεστικούς Διευθυντές κάθε ESA και έναν εκπρόσωπο της Επιτροπής, του ESRB, της ΕΚΤ και της ENISA ως παρατηρητές, iv) όπου ενδείκνυται, έναν επιπλέον εκπρόσωπο αρμόδιας αρχής που αναφέρεται στο άρθρο 46 κάθε κράτους μέλους ως παρατηρητής, v) όπου εφαρμόζεται, έναν εκπρόσωπο των αρμόδιων αρχών που έχουν οριστεί σύμφωνα με την Οδηγία (ΕΕ) 2022/2555 για την εποπτεία ουσιώδους ή σημαντικής οντότητας που έχει χαρακτηριστεί ως κρίσιμος τρίτος πάροχος υπηρεσιών ΤΠΕ, ως παρατηρητή. Ο ρόλος του Φόρουμ Εποπτείας είναι να παρέχει στη Μεικτή Επιτροπή συστάσεις κατά τη λήψη αποφάσεων για τον χαρακτηρισμό των κρίσιμων παρόχων ΤΠΕ και τον διορισμό του Κύριου Εποπτικού Φορέα και, βάσει των άρθρων 31(10) και 32(2) του DORA, να παρέχει ετησίως στη Μεικτή Επιτροπή συλλογική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των εποπτικών δραστηριοτήτων που έχουν διεξαχθεί για όλους τους κρίσιμους τρίτους παρόχους υπηρεσιών ΤΠΕ, να προωθεί μέτρα συντονισμού για την ενίσχυση της ψηφιακής επιχειρησιακής ανθεκτικότητας των οντοτήτων του χρηματοπιστωτικού συστήματος, να ενισχύει τις βέλτιστες πρακτικές ως προς την αντιμετώπιση του κινδύνου συγκέντρωσης ΤΠΕ και να διερευνά τρόπους μετριασμού διασυνοριακών κινδύνων.

γ) Η αρμόδια εθνική εποπτική αρχή, δηλαδή στην περίπτωση των τραπεζών, λ.χ. σύμφωνα με το άρθρο 46(α) του DORA η αρμόδια αρχή που ορίστηκε σύμφωνα με το άρθρο 4 της CRD, και για πιστωτικά ιδρύματα που έχουν χαρακτηριστεί ως σημαντικά σύμφωνα με το άρθρο 6(4) του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2013, η ΕΚΤ σύμφωνα με τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που της ανατίθενται από τον Κανονισμό αυτόν, και

δ) Η αρμόδια εποπτική αρχή οντότητας, που υπάγεται στην Οδηγία NIS 2 και έχει χαρακτηριστεί ως κρίσιμος τρίτος πάροχος υπηρεσιών ΤΠΕ.

IX. Αντί επιλόγου

Με τον DORA προκύπτουν νέοι προβληματισμοί, οι οποίοι και ενδέχεται να δημιουργήσουν στο μέλλον ζητήματα στην πορεία της λειτουργίας των ESAs ως επόπτες των παρόχων ΤΠΕ. Το πρώτο ζήτημα, που περιγράφηκε ανωτέρω, αφορά την ίδια τη λειτουργία των ESAs ως "επόπτες" οντοτήτων οι οποίες δεν εντάσσονται στο πεδίο των ρυθμιζόμενων/εποπτευόμενων οντοτήτων του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος, τις οντότητες ΤΠΕ. Η "εποπτεία" αυτή δεν βρίσκεται στον άμεσο πυρήνα του πεδίου δοτών αρμοδιοτήτων των ESAs στην περίπτωση των παρόχων ΤΠΕ, αλλά σε μια σχέση "εποπτείας δια αντανακλάσεως". Η δικαιολογητική βάση είναι η ανάγκη επιτυχούς ρύθμισης και εποπτείας μιας πλευράς του επιχειρησιακού κινδύνου των εποπτευόμενων οντοτήτων του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος, του ψηφιακού επιχειρησιακού κινδύνου. Είναι ίσως μια άκρως ρεαλιστική επιλογή του νομοθέτη να προσπαθήσει να αντιμετωπίσει τη συγκεκριμένη πλευρά επιχειρησιακού κινδύνου από κάθε δυνατή πηγή αυτού.

Το δεύτερο ζήτημα προκύπτει από την ανωτέρω επιλογή του νομοθέτη που αρχικά φαίνεται να αποτελεί μια υπέρβαση των δοτών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, δηλαδή μια υπέρμετρη και δυσανάλογη νομοθετική επιλογή κατά τον τρόπο που η αρχή της αναλογικότητας εννοείται στο δίκαιο της ΕΕ[44]. Στην πραγματικότητα, το αντικείμενο ρύθμισης είναι, κατά τη ρητή επιλογή του νομοθέτη, η σύμβαση ανάθεσης (outsource) από την εποπτευόμενη οντότητα του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος και η οποία κατά τον DORA έχει αφενός υποχρεωτικό περιεχόμενο/όρους για την έναρξή της, την πορεία κατά τον συμβατικό χρόνο της και την λήξη της. Ο χαρακτηρισμός ενός παρόχου ΤΠΕ ως κρίσιμου ουσιαστικά είναι το προδικαστικό στάδιο για την ένταξη της ανάθεσης στο πεδίο εφαρμογής των ρυθμίσεων. Συνεπώς, η συμμετοχή των εποπτευόμενων οντοτήτων του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος στη σύμβαση ως συμβαλλομένων, με την ιδιότητα της αναθέτουσας πλευράς, έλκει και την "εποπτεία" της έτερης συμβαλλόμενης μεριάς. Η αποδοχή σε κάθε περίπτωση του εποπτικού σχήματος από τον πάροχο ΤΠΕ είναι και συμβατική, αφού εντάσσεται στο ελάχιστο περιεχόμενο της σύμβασης ανάθεσης.

Το τρίτο ζήτημα είναι το κατά πόσο η "εποπτεία" των κρίσιμων παρόχων ΤΠΕ είναι πραγματική εποπτεία. Σε αυτό, η ελληνική επιστημονική ορολογία πιθανά να δημιουργεί σύγχυση καθότι τόσο η έννοια "supervision" όσο και η έννοια "oversight" αποδίδονται ως «εποπτεία». Η έννοια "supervision" κατά την πλήρη ορολογική της καταγραφή είναι "micro-prudential supervision", δηλαδή αποδίδεται ως μικρο- προληπτική εποπτεία και αφορά την εποπτεία σε επίπεδο των οντοτήτων του Χρηματοπιστωτικού Συστήματος. Η έννοια "oversight" κατά την πλήρη ορολογική της καταγραφή είναι "macro-prudential oversight" και αφορά την εποπτεία σε επίπεδο Χρηματοπιστωτικού Συστήματος και όχι οντότητας. Στη βιβλιογραφία, για την αποφυγής της παράλληλης χρήσης εποπτείας και για τις δύο έννοιες, έχει προταθεί η υιοθέτηση της έννοιας «επίβλεψη» για την έννοια "oversight", κάτι που κατά

44. Βλ. R. ALEXY, Constitutional Rights and Proportionality, Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law, 22, 2014, σ. 54, διαθέσιμο στο https://journals.openedition.org/revus/2783, W. SAUTER, Proportionality in EU Law: A Balancing Act?, TILEC Discussion Paper No. 2013-003, 2013, διαθέσιμο στο SSRN: https://ssrn.com/abstract=2208467, και B. JOOSEN / M. LEHMANN, Proportionality in the Single Rule Book, στο συλλογικό έργο M. Chiti / V. Santoro, The Palgrave Handbook of European Banking Union Law, Springer Books, 2019, σ. 66.

τη γνώμη του γράφοντος είναι απαραίτητο[45]. Η επιλογή του DORA κατά την ελληνική πρωτότυπη εκδοχή του είναι η χρήση της λέξης «εποπτεία», λ.χ. Κύριος Εποπτικός Φορέας, Φόρουμ Εποπτείας κ.ο.κ., μια επιλογή που χρήζει αλλαγής για τους ανωτέρω λόγους. Όμως, και η επιλογή της αγγλικής ορολογίας δεν είναι τόσο ασφαλής. Η έννοια oversight αφορά μακρο- προληπτικές πολιτικές και έχει ως στόχο την αντιμετώπιση του συστημικού κινδύνου[46]. Ο ψηφιακός επιχειρησιακός κίνδυνος -που είναι ο ρυθμιζόμενος κίνδυνος του DORA- είναι πρωτίστως κίνδυνος οντοτήτων και είναι εν σπέρματι ικανός να εξελιχθεί σε συστημικό κίνδυνο. Ο σκοπός του σχήματος εποπτείας του DORA για την αντιμετώπιση του ψηφιακού επιχειρησιακού κινδύνου με πηγή κινδύνου από τις συμφωνίες ανάθεσης είναι σαφώς μια επιλογή μικρο- προληπτικής εποπτείας και όχι επίβλεψης. Άρα, συνεπώς, η αποτύπωση του DORA στην ελληνική γλώσσα να κάνει χρήση της έννοιας της εποπτείας - είτε έγινε συνειδητά είτε ασυνείδητα - είναι δογματικά πιο ακριβής και αποτελεσματική από την παρελκυστική χρήση εννοιών που παραδοσιακά εντάσσονται στο πλαίσιο της επίβλεψης.

45. Βλ. Ν. ΡΟΚΑΣ / ΧΡ. ΓΚΟΡΤΣΟΣ / Α. ΜΙΚΡΟΥΛΕΑ / ΧΡ. ΛΙΒΑΔΑ, Στοιχεία Τραπεζικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σ. 29.

46. Βλ. ό.π., σ. 45-6.

Η ανάδειξη της ΕΕ σε εποπτεύουσα αρχή ως προς τη χρήση νέων τεχνολογιών στον τομέα της δίωξης του εγκλήματος

*Παναγιώτα Λυπημένου**

Η κοινωνία έχει εξελιχθεί θεαματικά χάρη στην τεχνολογία. Οι τεχνολογικές εξελίξεις συνέβαλαν, μεταξύ άλλων, στην εξάλειψη της παγκόσμιας φτώχειας, στην άνθηση του διεθνούς εμπορίου και στον σεβασμό και την απόλαυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στην πραγματικότητα, υπάρχουν λίγοι τομείς της ανθρώπινης ύπαρξης στους οποίους η ανθρωπότητα δεν χρησιμοποιεί την τεχνολογία για να επιτύχει στόχους. Έτσι, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι οι τεχνολογίες χρησιμοποιούνται σήμερα ευρέως και για λόγους ασφαλείας και, πιο συγκεκριμένα, για τη μάχη κατά του εγκλήματος.

Τα όργανα του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα έχουν καθιερώσει μια τριμερή τυπολογία των κρατικών υποχρεώσεων -είτε θετικών, είτε αρνητικών- η οποία περιλαμβάνει την υποχρέωση α) σεβασμού, δηλαδή το κράτος να μην παρεμβαίνει στην απόλαυση των δικαιωμάτων, β) προστασίας, δηλαδή το κράτος να διασφαλίζει ότι τρίτοι ή ακόμη και ευρύτερα φαινόμενα, όπως οι περιβαλλοντικές καταστροφές, που μπορούν να αποφευχθούν, δεν παρεμβαίνουν στην απόλαυση των δικαιωμάτων των προσώπων που υπάγονται στη δικαιοδοσία του, και γ) εκπλήρωσης, δηλαδή το κράτος να λαμβάνει θετικά μέτρα για την πλήρη πραγμάτωση των δικαιωμάτων, υιοθετώντας, για παράδειγμα, νομοθετικά μέτρα[1]. Στο ίδιο πλαίσιο, η νομολογία, όπως έχει διαμορφωθεί από τα ευρωπαϊκά δικαιοδοτικά όργανα, έχει, επίσης, αναπτύξει θετικές δικονομικές υποχρεώσεις, ερμηνεύοντας τα ουσιαστικά δικαιώματα -όπως το δικαίωμα στη ζωή και την απαγόρευση των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης- σε συνδυασμό με το άρθρο 1 της ΕΣΔΑ, με αποτέλεσμα το κράτος να υποχρεούται σε διερεύνηση κάθε καταγγελλόμενης παραβίασης, που λαμβάνει χώρα και να τιμωρεί τους υπευθύνους, λαμβάνοντας, πάντως, υπόψη κατά την ερμηνεία των θετικών κρατικών υποχρεώσεων, το τυχόν δυσανάλογο βάρος για τις αρχές, ως συνέβη στην υπ' αριθ. 22535/93 υπόθεση του ΕΔΔΑ *Mahmut Kaya κατά Τουρκίας*[2].

Το άρθρο 52 του ΧΘΔΕΕ, ωστόσο, επιτρέπει περιορισμούς στην απόλαυση των δικαιωμάτων που προστατεύονται από την τριμερή τυπολογία των κρατικών υποχρεώσεων και ορίζει ότι οι περιορισμοί των δικαιωμάτων αυτών πρέπει να προβλέπονται από το νόμο, να σέβονται την ουσία του δικαιώματος και την αρχή της αναλογικότητας και να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος, που αναγνωρίζει η ΕΕ, ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων. Τέτοιοι περιορισμοί συναντώνται, μεταξύ άλλων, κατά την εφαρμογή τεχνολογικών συστημάτων για την πρόληψη και την καταστολή του εγκλήματος -ιδίως εκείνων που έχουν ενσωματώσει λειτουργίες τεχνητής νοημοσύνης- όπου ο επιδιωκόμενος σκοπός δικαιολογεί παρεκκλίσεις από την ακώλυτη απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ένα υπό διαμόρφωση φορητό τεχνολογικό σύστημα ανίχνευσης ψεύδους με τεχνητή νοημοσύνη, που επικουρεί τους συνοριακούς ελέγχους υποδεικνύοντας τα επίπεδα κινδύνου των ταξιδιωτών βάσει βιομετρικών δεδομένων, αποτελεί το iBorderlCtrl. Όπως επισημαίνει η καθηγήτρια Ευρωπαϊκού Δικαίου Marise Cremona, τα βιομετρικά δεδομένα θεωρούνται σημαντικό εργαλείο όσον αφορά την ασφάλεια των εγγράφων[3].

Το εν λόγω έργο έχει λάβει χρηματοδότηση από το πρόγραμμα έρευνας και καινοτομίας «Ορίζοντας 2020» της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχει ως στόχο να εφαρμοστεί στα σημεία διέλευσης χερσαίων συνόρων: οδούς, μονοπάτια, σιδηροδρομικούς σταθμούς. Το iBorderCtrl δεσμεύεται να μετατρέψει τους ελέγχους στα σύνορα σε μια εύκολη και γρήγορη διαδικασία για τους νόμιμους ταξιδιώτες. Έτσι, το έργο σε προτρέπει να «Προεγγραφείς από το σπίτι σου, να δώσεις συνέντευξη στον εικονικό συνοριοφύλακα και να εξοικονομήσεις χρόνο στο σημείο διέλευσης των συνόρων».

Το iBorderCtrl χρησιμοποιεί λογισμικό και υλικοτεχνικές τεχνολογίες που επιτρέπουν τη διενέργεια διαφόρων

* *Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ, LL.M., LL.M., Δικηγόρος*

1. Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ICCPR), άρθρο 2, Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Γενικό Σχόλιο αριθ. 31: Η φύση της γενικής νομικής υποχρέωσης που επιβάλλεται στα κράτη μέρη του Συμφώνου, ¶ 6, Έγγραφο ΟΗΕ CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (29 Μαρτίου 2004).

2. International Legal Framework Committee, The Esperanza Protocol: THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK APPLICABLE TO THREATS AGAINST HUMAN RIGHTS DEFENDERS: A REVIEW OF THE RELEVANT JURISPRUDENCE IN INTERNATIONAL LAW, Center for Justice and International Law (CEJIL), Washington, D.C., A' έκδ. 2021, σ. 11.

3. M. CREMONA, New Technologies and EU Law, Oxford Scholarship Online, 2017, σ. 202.

τύπων ελέγχων. Ειδικότερα, επαληθεύει τα βιομετρικά δεδομένα που προέρχονται από τα διαβατήρια και άλλα σχετικά έγγραφα, τα οποία, παράλληλα, πιστοποιούνται για τη γνησιότητά τους, διευκολύνει την αξιολόγηση του κινδύνου των ταξιδιωτών, αλλά -το σημαντικότερο- έχει τη δυνατότητα να σε «πιάσει επ' αυτοφώρω», χρησιμοποιώντας μια αυτοματοποιημένη τεχνολογία ανίχνευσης εξαπάτησης, ή αλλιώς, έναν ανιχνευτή ψεύδους. Επιπρόσθετα, αποτελεί έναν εύχρηστο τρόπο αντικατάστασης των παραδοσιακών συνοριακών ελέγχων, χάρη στην προεγγραφή πριν το ταξίδι, η οποία όχι μόνο θεωρείται ότι εξοικονομεί πολύτιμο χρόνο, αλλά και ενημερώνει τους ταξιδιώτες σχετικά με τη διαδικασία των ελέγχων, καθώς και τα δικαιώματά τους, παραδείγματος χάρη, το δικαίωμα στην ιδιωτικότητα, δεδομένου ότι συλλέγεται τεράστιος όγκος δεδομένων κατά τη διαδικασία ταυτοποίησης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τη νομοθεσία της ΕΕ και το εθνικό δίκαιο, η επεξεργασία των δεδομένων απαιτεί τη συγκατάθεση του ταξιδιώτη. Ένα ακόμη πλεονέκτημα της διαδικασίας προεγγραφής είναι ότι μειώνει τον φόρτο εργασίας και τα υποκειμενικά σφάλματα των υπαλλήλων. Τέλος, το iBorderCtrl προσφέρει μεγαλύτερη άνεση στους τακτικούς, νόμιμους ταξιδιώτες, υπό την προϋπόθεση ενός αριθμού επιτυχών διελεύσεων και απρόσκοπτων παραμονών, σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα του έργου[4].

Μολονότι οι πρώτες δοκιμές, που πραγματοποιήθηκαν σε επιλεγμένα σημεία διέλευσης συνόρων της Ουγγαρίας, της Ελλάδας και της Λετονίας και βασίστηκαν σε συνεντεύξεις με Avatar, δείχνουν ότι η ακρίβεια του iBorderCtrl είναι 76% και μπορεί να φθάσει στο 85%[5], ορισμένοι ακαδημαϊκοί έχουν αμφισβητήσει τα αποτελέσματα που προέρχονται από την ανίχνευση των μικρο-χειρονομιών, ενώ η διαδικτυακή έκδοση *The Intercept* αναφέρει ότι ο δημοσιογράφος της, ο οποίος δοκίμασε το σύστημα πριν διασχίσει τα σερβοουγγρικά σύνορα, έδωσε ειλικρινείς απαντήσεις σε όλες τις ερωτήσεις, ωστόσο θεωρήθηκε ψεύτης, καθώς εντοπίστηκαν 4 ψευδείς απαντήσεις στις 16 και του αποδόθηκε βαθμολογία 48[6]. Η ερευνητική ομάδα του iBorderCtrl δεν έχει ακόμη δημοσιοποιήσει τα ευρήματά της. Δεδομένου ότι η ημερομηνία ολοκλήρωσης του προγράμματος υπήρξε τον Αύγουστο του 2019, προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν έχει δημοσιεύσει καμία έκθεση σχετικά με τις δοκιμές ενός έργου που κόστισε 4,5 εκατομμύρια ευρώ. Μήπως αυτό συμβαίνει διότι τα αποτελέσματα δεν θα ικανοποιούσαν το κοινό;

Η έρευνα στην οποία βασίστηκε η υλοποίηση της τεχνολογίας ήταν προβληματική από την αρχή. Η ερευνήτρια Antoinette Rouvroy ασκεί κριτική στην τεχνολογία, καθώς δηλώνει ότι δεν μπορεί να διαπιστώσει ποια αντικειμενικά δεδομένα υπάρχουν για να αξιολογηθεί η αξιοπιστία, η εγκυρότητα ή η ακρίβεια του συστήματος, ούτε πώς οι σχετικοί αλγόριθμοι θα εκπαιδευτούν, ώστε να ανιχνεύουν βιοδείκτες εξαπάτησης[7]. Παρομοίως, η ερευνήτρια Vera Wilde είναι επικριτική ως προς την έρευνα που διεξήχθη και στο άρθρο της σχετικά με την αποτελεσματικότητα του iBorderCtrl αναφέρεται στους έξι παράγοντες κινδύνου του καθηγητή Ιατρικής Ιωάννη Ιωαννίδη, οι οποίοι αμφισβητούν την εγκυρότητα των αποτελεσμάτων της έρευνας για την τεχνολογία ανίχνευσης ψεύδους και τους θεωρεί παρόντες και σε αυτή την περίπτωση[8]. Σύμφωνα με τους εν λόγω ερευνητές, ένα ερευνητικό εύρημα είναι λιγότερο πιθανό να είναι αληθές όταν: i) οι μελέτες που διεξάγονται σε έναν τομέα είναι μικρής κλίμακας, ii) τα μεγέθη επίδρασης είναι μικρότερα, iii) υπάρχει μεγαλύτερος αριθμός και μικρότερη προεπιλογή των σχέσεων που εξετάζονται, iv) υπάρχει μεγαλύτερη ευελιξία στους σχεδιασμούς, τους ορισμούς, τα αποτελέσματα και τις μεθόδους ανάλυσης, v) υπάρχουν μεγαλύτερα οικονομικά ή άλλα συμφέροντα και προκαταλήψεις και vi) περισσότερες ερευνητικές ομάδες δραστηριοποιούνται σε έναν επιστημονικό τομέα επιδιώκοντας στατιστικά σημαντικά αποτελέσματα.

Πραγματικά προβληματικό ζήτημα συνιστά ο αριθμός των συμμετεχόντων στα πειράματα και η αναλογία τους ως προς τις εθνικές καταγωγές. Οι πειραματικές δοκιμές του Αυτοματοποιημένου Συστήματος Ανίχνευσης Εξαπάτησης (Automated Deception Detection System), το οποίο χρησιμοποιείται στο iBorderCtrl, πραγματοποιήθηκαν σε 32 άτομα, εκ των οποίων 22 ήταν λευκοί Ευρω-

4. Πηγή: https://www.iborderctrl.eu/ .

5. R. GALLAGHER / L. JONA, We Tested Europe's New Lie Detector for Travelers — and Immediately Triggered a False Positive, The Intercept, July 2019, https://theintercept.com/2019/07/26/europe-border-control-ai-lie-detector/.

6. «Μια μικροχειρονομία είναι μια πολύ λεπτομερής μη λεκτική χειρονομία, όπως η κίνηση του ματιού από πλήρως ανοιχτό σε μισάνοιχτο», Γ. Ε. ΜΠΟΥΛΤΑΔΑΚΗΣ κ.ά., Intelligent Deception Detection through Machine Based Interviewing, International Joint Conference on Neural Networks (IJCNN), Ιούλιος 2018, σ. 4. Ωστόσο, ο καθηγητής Meijer επεσήμανε ότι: «*Ένα σύστημα τεχνητής νοημοσύνης μπορεί να υπερτερεί των ανθρώπων στην ανίχνευση εκφράσεων του προσώπου, αλλά ακόμη κι αν αυτό ισχύει, δεν σημαίνει ότι μπορείς να συμπεράνεις από αυτές αν κάποιος λέει ψέματα ή όχι, καθώς η εξαπάτηση είναι ψυχολογική κατασκευή*», σε MIT Technology Review, Μάρτιος 2020, σε https://www.technologyreview.com/2020/03/13/905323/ai-lie-detectors-polygraph-silent-talker-iborderctrl-converus-neuroid/.

7. Πηγή: https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-set-to-test-ai-guards-to-protect-external borders/1286780/.

8. I. ΙΩΑΝΝΙΔΗΣ, Why Most Published Research Findings Are False, August 2005, https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.0020124 και https://iborderctrl.no/blog:ioannides.

παίοι και 10 Ασιάτες ή Άραβες[9]. Δεδομένου ότι αυτό το σύστημα τεχνητής νοημοσύνης βασίζεται, μεταξύ άλλων, σε αλγορίθμους που λαμβάνουν υπόψη χαρακτηριστικά του προσώπου, όπως οι γωνίες του προσώπου, προκύπτει το ερώτημα: μπορεί αυτή η έρευνα να μας προσφέρει ασφαλή και αξιόπιστα αποτελέσματα[10];

Πέρα από τα χαρακτηριστικά του προσώπου, τα οποία διαφέρουν ανάλογα με την καταγωγή των ερωτηθέντων, είναι προφανές ότι η αναλογία μεταξύ λευκών Ευρωπαίων και Ασιατών/Αράβων δεν επαρκεί για να παραχθούν ασφαλή και αξιόπιστα αποτελέσματα. Πώς είναι δυνατόν να εξαχθούν ουσιαστικά συμπεράσματα από μια έρευνα που στοχεύει στον έλεγχο της εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΕ, όταν η πλειοψηφία των συμμετεχόντων δεν προέρχεται από τρίτες χώρες;

Ακόμη και αν αγνοήσει κανείς αυτή τη δυσαναλογία, δεν μπορεί να παραλείψει να αναφερθεί στην προκατειλημμένη επιλογή των Ασιατών και Αράβων συμμετεχόντων. Είναι κατανοητό να συμμετέχουν Ευρωπαίοι πολίτες στα τεστ, αλλά γιατί μόνο Ασιάτες και Άραβες από τις υπόλοιπες ομάδες του πληθυσμού; Είναι επικίνδυνο και απολύτως διακριτικό να θεωρείται ότι μόνο τα άτομα ασιατικής ή αραβικής καταγωγής αποτελούν ταξιδιώτες υψηλού κινδύνου. Καταληκτικά, όλοι οι Ευρωπαίοι συμμετέχοντες στις συνεντεύξεις ήταν λευκοί, τη στιγμή που ο μαύρος πληθυσμός της ΕΕ αυξάνεται[11]. Συνεπώς, η αποκλειστική απουσία αυτής της πληθυσμιακής ομάδας από τα τεστ είναι ιδιαίτερα ανησυχητική. Είναι, λοιπόν, ευδιάκριτο ότι η διεξαχθείσα έρευνα παρουσιάζει σημαντικά κενά που πρέπει να καλυφθούν.

Εξίσου σημαντικός παράγοντας είναι η ψυχική υγεία ή η ψυχολογική κατάσταση του ατόμου που συμμετέχει στη συνέντευξη, καθώς αυτή μπορεί να οδηγήσει σε ασυνήθιστα έντονες ή απρόβλεπτες αντιδράσεις. Στις δημοσιευθείσες πληροφορίες του προγράμματος δεν αναφέρεται πουθενά ότι άτομα με συγκεκριμένες ψυχικές καταστάσεις έτυχαν ιδιαίτερης μεταχείρισης, όπως θα ήταν απαραίτητο[12]. Είναι εύλογο να είναι κανείς σκεπτικός απέναντι στον τρόπο που ένα Avatar θα αντιδρούσε κατά τη διάρκεια μιας συνέντευξης, παραδείγματος χάρη, με έναν κοινωνιοπαθή ή έναν καταθλιπτικό άνθρωπο. Όπως επισήμανε ο συντονιστής του προγράμματος, Γεώργιος Μπουλταδάκης σε συνέντευξή του, το άγχος μπορεί να εκληφθεί ως ένδειξη ψεύδους από το σύστημα.

Ας αναλογιστούμε την περίπτωση ενός μαύρου άνδρα, υπηκόου τρίτης χώρας, ο οποίος επιθυμεί να ταξιδέψει προς την ΕΕ. Εγγράφεται διαδικτυακά και περιμένει να τον ανακρίνει το Avatar. Πριν ξεκινήσει η συνέντευξη, ξεφυλλίζει τα κοινωνικά δίκτυα και διαβάζει ειδήσεις σχετικά με τον θάνατο του George Floyd. Δεν θα ήταν παράλογο αν ένιωθε έντονο άγχος στη σκέψη ότι, ενώ πρόκειται να ανακριθεί από τα συστήματα μιας Ένωσης «πολιτισμένων και προοδευτικών κρατών», όπως αποκαλείται η ΕΕ, σε μια άλλη «Ένωση πολιτισμένων και προοδευτικών κρατών», τις ΗΠΑ, ένας άνθρωπος του χρώματός του σκοτώθηκε άδικα από έναν λευκό αστυνομικό. Πρέπει να τονιστεί ότι, εξαιτίας του θανάτου του George Floyd, η Amazon απαγόρευσε τη χρήση της τεχνολογίας αναγνώρισης προσώπου "Rekognition" από τις αστυνομικές αρχές για έναν χρόνο, λόγω παραβίασης της ιδιωτικότητας και στοχοποίησης ατόμων με σκούρο δέρμα, καθώς παρόμοιες τεχνολογίες έχουν κατηγορηθεί για λανθασμένη αναγνώριση ατόμων με πιο σκούρα επιδερμίδα.

Υποθετικά μιλώντας, ένας μαύρος άνδρας θα αναρωτιόταν πρώτα απ' όλα γιατί άτομα από τη δική του πληθυσμιακή ομάδα απουσίαζαν από τα αρχικά πιλοτικά τεστ του iBorderCtrl. Δεύτερον, θα θυμόταν διάφορες ρατσιστικές συμπεριφορές εις βάρος ατόμων του χρώματός του εντός της ΕΕ. Τρίτον, θα σκεφτόταν ότι δεν είναι απολύτως ασφαλής, καθώς στην πραγματικότητα ανακρίνεται από αστυνομικούς, ένα μέρος των οποίων έχει αποδειχθεί ότι διακρίνει εις βάρος ανθρώπων της φυλής του. Τέταρτον, θα συνειδητοποιούσε σταδιακά ότι, στην ουσία, συμμετέχει σε αυτή τη συνέντευξη, επειδή τα κράτη μέλη της ΕΕ προσπαθούν να αποτρέψουν την άφιξή του στο έδαφός τους. Επομένως, το άγχος του είναι απόλυτα αναμενόμενο!

Η ίδια δυσαναλογία παρατηρείται και όσον αφορά το φύλο των συμμετεχόντων στην πειραματική φάση, ήτοι 10 γυναίκες και 22 άνδρες. Ωστόσο, σύμφωνα με την ερευνητική ομάδα του iBorderCtrl, το Avatar που πραγματοποιεί τη συνέντευξη μπορεί να εμφανίζεται και στα δύο φύλα, προκειμένου να αποφευχθεί οποιαδήποτε μορφή διάκρισης[13]. Αναρωτιέται όμως κανείς: μπορεί πράγματι ένα Avatar που αλλάζει φύλο να λύσει το πρόβλημα της ανεπαρκούς εκπροσώπησης των γυναικών στις δοκιμές;

Λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες υπό τις οποίες διεξήχθη η έρευνα, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι τα κύρια

9. Γ. Ε. ΜΠΟΥΛΤΑΔΑΚΗΣ κ.ά., Intelligent Deception Detection through Machine Based Interviewing, International Joint Conference on Neural Networks (IJCNN), Ιούλιος 2018, σ. 7.

10. C. RUDSCHIES / I. SCHNEIDER, The Long and Winding Road to Bans for Artificial Intelligence: From Public Pressure and Regulatory Initiatives to the EU AI Act, Springer, Ιούλιος 2024, σ. 7.

11. A. MOHDIN, Europe's black population has increased by at least a million over the last decade, Quartz, July 2022, https://qz.com/1236213/europes-black-population-has-increased-by-at-least-a-million-over-the-last-decade/.

12. Άρθρο 1 και 3 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα των Ατόμων με Αναπηρία (CRPD) και του Προαιρετικού Πρωτοκόλλου και Άρθρο 1 και 3 της Σύστασης της Επιτροπής Υπουργών No. Rec(2004)10.

13. Πηγή: https://www.iborderctrl.eu/Frequently-Asked-Questions.

ευρήματά της είναι μεροληπτικά. Ο καθηγητής Ιατρικής Ιωάννης Ιωαννίδης ορίζει τη μεροληψία ως τον συνδυασμό διαφόρων παραγόντων που σχετίζονται με τον σχεδιασμό, τα δεδομένα, την ανάλυση και την παρουσίαση των αποτελεσμάτων και οι οποίοι τείνουν να παράγουν ερευνητικά ευρήματα εκεί όπου δεν θα έπρεπε να παράγονται. Ο καθηγητής Ψυχολογίας Ewout Meijer υποστηρίζει ότι ο αλγόριθμος θα είναι άχρηστος στα συνοριακά σημεία, αν δεν έχει εκπαιδευτεί σε ένα σύνολο δεδομένων τόσο ποικιλόμορφο όσο και εκείνο που θα συναντήσει στην πραγματική ζωή, ενώ σύμφωνα με τα ευρήματα του Manchester Metropolitan University, όπου διεξήχθη η έρευνα για το iBorderCtrl, αποδεικνύεται πως οι αλγόριθμοι αναγνώρισης προσώπου είναι λιγότερο αποτελεσματικοί στην αναγνώριση μειονοτήτων, όταν έχουν εκπαιδευτεί σε σύνολα δεδομένων που αποτελούνται κυρίως από λευκά πρόσωπα[14].

Τέλος, το iBorderCtrl χρησιμοποιεί και επεξεργάζεται τεράστιο όγκο προσωπικών δεδομένων, καθώς μπορεί να έχει πρόσβαση όχι μόνο σε πληροφορίες που περιλαμβάνουν το όνομα, την καταγωγή και το φύλο του ταξιδιώτη, αλλά και σε βιομετρικά δεδομένα και χαρακτηριστικά συμπεριφοράς. Συμπερασματικά, ο έλεγχος της χρήσης του iBorderCtrl είναι αναγκαίο να αποτρέπει οποιαδήποτε παράνομη καταστρατήγηση, μεταξύ άλλων, των άρθρων 21 του ΧΘΔΕΕ, 8 και 14 της ΕΣΔΑ, 17 του ΔΣΑΠΔ και του ΓΚΠΔ.

Ο έλεγχος, εντούτοις, της εφαρμογής των τεχνολογιών που χρησιμοποιούνται στον τομέα της δίωξης του εγκλήματος χρήζει επέκτασης και εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων, πράγμα που αποδεικνύεται από την ποικιλομορφία των συστημάτων που αναπτύσσονται και του χάσματος μεταξύ των δυνατοτήτων τους.

Το 2017, στο Ντουμπάι, έκανε την εμφάνισή του το πρώτο ρομπότ-αστυνομικός στον κόσμο, ονόματι RoboCop, εξοπλισμένο με ανιχνευτές συναισθημάτων, ώστε να ανιχνεύει τα συναισθήματα ενός ατόμου και να διαβάζει τις εκφράσεις του προσώπου του, τις χειρονομίες και τα σήματα των χεριών του. Συν τοις άλλοις, το ρομπότ μπορεί να αλλάζει την έκφρασή του ανάλογα με τις περιστάσεις και να χαιρετά τους ανθρώπους, επικοινωνώντας σε έξι γλώσσες. Αναπτύσσεται κυρίως σε τουριστικά μέρη, διαθέτει οθόνη αφής, όπου οι άνθρωποι μπορούν να καταγγείλουν ένα έγκλημα και λειτουργεί με ενσωματωμένη στα μάτια του κάμερα, η οποία στέλνει ζωντανές εικόνες στις αστυνομικές αρχές για τον εντοπισμό καταζητούμενων υπόπτων[15]. Στόχο δε των αρχών μέχρι το 2030 αποτελεί να χρησιμοποιούν ρομπότ-αστυνομικούς στο 25% του αστυνομικού σώματος[16].

Την ίδια χρονική περίοδο αναπτύχθηκε στο Ισραήλ το ρομπότ Dogo, το οποίο κάνει, επίσης, χρήση της τεχνητής νοημοσύνης. Αυτό το ρομπότ διαθέτει ένα πιστόλι Glock. Μπορεί να ρίξει έως και πέντε σφαίρες σε δύο δευτερόλεπτα, να εισέλθει αθόρυβα σε ένα σπίτι, να ανέβει σκάλες, ακόμα και να ελιχθεί πάνω από εμπόδια. Με οκτώ κάμερες και αμφίδρομο ήχο, το Dogo επιτρέπει στην αστυνομία να επικοινωνεί με τους υπόπτους και να τους πυροβολεί. Εάν οι αρχές επιβολής του νόμου δεν θέλουν να σκοτώσουν υπόπτους, το Dogo μπορεί να χρησιμοποιήσει σπρέι πιπεριού ή μια εκτυφλωτική μονάδα φωτός για να προκαλέσει προσωρινή τύφλωση[17]. Το ρομπότ αυτό, σε συνδυασμό με παρόμοια τεχνολογικά συστήματα, όπως τετρακόπτερα drones[18] και την ρομποτική έκδοση της μπουλντόζας D9 της Caterpillar[19], ενισχύει τις επιχειρήσεις του Ισραηλινού στρατού στη Γάζα[20].

Ως απόρροια, είναι ξεκάθαρο πως όχι μόνο τα χαρακτηριστικά, αλλά και ο προορισμός των τεχνολογικών συστημάτων RoboCop και Dogo διαφέρει εντυπωσιακά, όπως άλλωστε συμβαίνει με πολυάριθμες εφευρέσεις τεχνητής νοημοσύνης στη μάχη κατά του εγκλήματος. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ρωσία απορρίπτουν τις εκκλήσεις για ρύθμιση ή απαγόρευση των ρομπότ δολοφόνων.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι ορισμένες τεχνολογίες τεχνητής νοημοσύνης επεμβαίνουν εξαιρετικά στην απόλαυση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως όταν επιτρέπουν την αυτοματοποιημένη επεξεργασία πληροφοριών

14. J. BITTLE, Lie detectors have always been suspect. AI has made the problem worse, MIT Technology Review, March 2020, https://www.technologyreview.com/2020/03/13/905323/ai-lie-detectors-polygraph-silent-talker-iborderctrl-converus-neuroid/.

15. M. C. LANIER, At, "From Papyrus to Cyber: How Technology Has Directed Law Enforcement Policy and Practice", Criminal Justice Studies, 2016.

16. A. A. SHOUK, First robot cop to join Dubai Police by May, official says, Gulf News, 2017 https://gulfnews.com/uae/first-robot-cop-to-join-dubai-police-by-may-official-says-1.1993347.

17. A. ALI / K. SHEHZAD / Z. FARID / M. U. FAROOQ, Artificial Intelligence Potential Trends in Military, Vol. 2 No. 1 (2021): Foundation University Journal of Engineering and Applied Sciences, σ. 9.

18. Euro-med Human Rights Monitor, Israel intensifies use of quadcopters to terrorise and target civilians in Gaza, with terrifying sounds and home invasions, Ιούνιος 2025, https://euromedmonitor.org/en/article/6747/Israel-intensifies-use-of-quadcopters-to-terrorise-and-target-civilians-in-Gaza,-with-terrifying-sounds-and-home-invasions.

19. The times of Israel, Israel's new unmanned bulldozers 'changing the paradigm' of war in Gaza, Απρίλιος 2025 https://www.timesofisrael.com/israels-new-unmanned-bulldozers-changing-the-paradigm-of-war-in-gaza/.

20. Middle East Monitor (MEMO), Israel military company purchases robot dogs for use in Gaza war, Δεκέμβριος 2023, https://www.middleeastmonitor.com/20231214-israel-military-company-purchases-robot-dogs-for-use-in-gaza-war/.

σε πρωτοφανή κλίμακα, ανοίγοντας τον δρόμο για πιθανή μαζική παρακολούθηση και άλλες παραβιάσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, βάσει της αρχής της υπεροχής, το ευρωπαϊκό δημόσιο συμφέρον, το οποίο συχνά αναφέρεται ως κοινό καλό, υπερισχύει σε σχέση με εκείνο που επιφυλάσσεται για την εσωτερική έννομη τάξη ενός κράτους μέλους. Ως εκ τούτου, με σεβασμό στην αρχή της κρατικής κυριαρχίας, η κοινή συνεργασία των κρατών μελών μεταξύ τους, αλλά και των κρατών μελών με χώρες εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων, σε κάθε θέμα που σχετίζεται με τη δίωξη του εγκλήματος, κρίνεται ζωτικής σημασίας, καθώς εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότερη ρύθμιση, μεταξύ άλλων, των θεμάτων ασφαλείας μέσω συντονισμένων και λεπτομερών συνοριακών ελέγχων και, κατά συνέπεια, της κυκλοφορίας προσώπων και αγαθών, αποτρέποντας ή καταστέλλοντας τη διάπραξη διασυνοριακών εγκλημάτων, για παράδειγμα οικονομικής φύσης ή συνδεόμενων με τρομοκρατικά κίνητρα.

Η κοινή αυτή συνεργασία θα μπορούσε να ευοδωθεί με τη θέσπιση μίας κεντρικής εποπτικής αρχής, έργο της οποίας θα είναι η οριοθέτηση, ο περιορισμός ή η απαγόρευση της χρήσης τεχνολογιών που δεν πληρούν την προϋπόθεση που τίθεται στα άρθρα 8 έως 11 της ΕΣΔΑ ως μέτρο «αναγκαίο σε μια δημοκρατική κοινωνία». Συγχρόνως, δεδομένου ότι η ποικιλία των τεχνολογιών καταπολέμησης του εγκλήματος επιτρέπει στα κράτη να επιλέξουν εκείνες που ταιριάζουν στις ανάγκες της αντεγκληματικής πολιτικής τους, η εποπτική αρχή θα εγγυάται ότι τα κράτη ενεργούν βάσει των ίδιων αξιών όταν πρόκειται για τεχνολογίες καταπολέμησης του εγκλήματος.

Τι χρειάζεται όμως για να συσταθεί μια κεντρική εποπτική αρχή; Κατά κύριο λόγο, η ύπαρξη μιας ισχυρής νομικής βάσης αναφορικά με την παρέμβαση στις αντεγκληματικές πολιτικές των κρατών, η πρωτοβουλία για τη σταδιακή δημιουργία μιας ενιαίας διεθνούς πολιτικής, που θα εναρμονίζει τη χρήση των τεχνολογιών στη μάχη κατά του εγκλήματος και ένας παγκόσμιος φορέας με μεγάλη επιρροή.

Σήμερα, η ΕΕ αποτελεί μία ισχυρή δύναμη με άποψη και μεγάλη επιρροή στο πολιτικό προσκήνιο. Αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι η συνεκτικότητα του οικοδομήματος δεν απειλείται από ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες όπως η λιτότητα που συνεπάγεται την αργή ανάπτυξή της, τα μεγάλα προσφυγικά και μεταναστευτικά ρεύματα, καθώς και ο ανερχόμενος ακροδεξιός εθνικισμός. Είναι πράγματι αξιοσημείωτο πως θεωρείται ως η ισχυρότερη ένωση κρατών στην παγκόσμια ιστορία και διαθέτει εφάμιλλα χαρακτηριστικά με τις τωρινές υπερδυνάμεις, ήτοι τις ΗΠΑ, την Κίνα και τη Ρωσία. Πολλοί μελετητές και ακαδημαϊκοί έχουν υποστηρίξει πως η ΕΕ αποτελεί μία (δυνητική) υπερδύναμη[21]. Μεταξύ άλλων, ο καθηγητής Πολιτικής και Διεθνών Υποθέσεων Andrew Moravcsik υποστήριξε ότι στον κόσμο σήμερα υπάρχουν δύο υπερδυνάμεις, υποδεικνύοντας τις ΗΠΑ ως τη μία και την Ευρώπη ως την άλλη[22], ενώ ο αρθρογράφος German Lopez, αξιολογώντας την ευρωπαϊκή απάντηση στην εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία τον Μάρτιο του 2022, τόνισε πως η εικόνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως υπερδύναμης που μπορεί να αλλάξει την παγκόσμια τάξη, προωθώντας τις φιλελεύθερες δημοκρατικές αξίες παγκοσμίως, είναι, πλέον, ορατή[23].

Ένα από τα βασικότερα πλεονεκτήματα της Ένωσης που συνάδουν με τον αποδιδόμενο σε αυτήν τίτλο της υπερδύναμης συνιστά η στρατιωτική της δύναμη. Η επένδυση σε αποθέματα αμυντικής τεχνολογίας, υλικού, η εκπαίδευση, η εμπειρία και ο αριθμός των στρατιωτικών της στρατευμάτων ανταγωνίζεται τα σχετικά αποθέματα των ΗΠΑ και αναμφίβολα υπερτερεί έναντι εκείνων της Κίνας. Παράλληλα με τις ΗΠΑ, η Ένωση έχει συμμετάσχει, αλλά, κυρίως, ηγηθεί, σε πολεμικές συγκρούσεις εκτός των συνόρων της τόσο σε στρατιωτικές επιχειρήσεις στο εσωτερικό εμπόλεμων χωρών όσο και σε στρατιωτικές αποστολές του ΟΗΕ. Διαθέτει, επιπλέον, μία εντυπωσιακή δεξιότητα στη «χειραγώγηση» των άλλων χωρών. Η ΕΕ τω όντι προσηλώνει τις ενέργειές της αναφορικά με τη διεθνή πολιτική στις διαπραγματεύσεις με τους κρατικούς παράγοντες. Για την ακρίβεια, εκλέγοντας μη στρατιωτικά μέσα, επιδιώκει την επίλυση καίριων παγκόσμιων προβλημάτων που σχετίζονται, μεταξύ άλλων, με την οικονομία, την υγεία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το έγκλημα[24]. Κατά συνέπεια, δύναται να προωθεί στό-

21. J. McCORMICK, The European Superpower, Palgrave Macmillan, 2007, T. R. REID, The United States of Europe, Penguin Books, 2004, σ. 305.

22. In fact, the world today has two global superpowers. One is the United States - the other is Europe. Europe is the only region in the world, besides the United States, able to exert global influence across the full spectrum of power, from "hard" to "soft". Europe is the only region, besides the United States, that projects intercontinental military power. And European countries possess a range of effective civilian instruments for projecting international influence that is unmatched by any country, even the United States. These tools include European Union enlargement, neighborhood policy, trade, foreign aid, support for multilateral institutions and international law, and European values, σε A. MORAVCSIK, Europe, the Second Superpower, 2010, σ. 2.

23. G. LOPEZ, Europe awakens to superpower potential after Ukraine invasion, International New York Times, 2022.

24. Meanwhile, across the pond, Europeans - often by accident - have been developing a new kind of power that cannot be measured in terms of military budgets or smart-missile technology. It works in the long term, and is about reshaping the world rather than winning short-term tussles. And when we stop looking at

χους εξωτερικής πολιτικής και να χειραγωγεί τα άλλα κράτη, παροτρύνοντάς τα να ενεργούν σύμφωνα με τα συμφέροντά της, διαμέσου της διάδοσης ιδεών, πληροφοριών και θεσμών. Το πιο ουσιαστικό εργαλείο στις διαπραγματεύσεις με άλλα κράτη είναι η οικονομική δύναμή της. Η σκόπιμη προβολή της οικονομικής ισχύος της προξενεί πολιτικές υποχωρήσεις εκ μέρους κρατών που επιχειρούν να αποτρέψουν την ανακοπή της πρόσβασής τους στις ευρωπαϊκές αγορές. Η ΕΕ, όπως επιβεβαιώνεται και από τα δεδομένα της Παγκόσμιας Τράπεζας, όχι μόνο αποτελεί τη δεύτερη μεγαλύτερη οικονομία, αλλά και τον μεγαλύτερο έμπορο αγαθών και υπηρεσιών στον κόσμο[25]. Την ισχυρή της θέση στην οικονομία αποδεικνύουν, εξάλλου, και τα στρατιωτικά της αποθέματα, τα οποία συνιστούν οικονομική επένδυση και παρακαταθήκη για τις επόμενες γενεές.

Οι διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες μεταξύ των κυβερνήσεων των ευρωπαϊκών κρατών και τρίτων χωρών αποτελούν πάγια τακτική της Ευρώπης για την άσκηση δραστικής επιρροής. Η πάγια αυτή τακτική αξιοποιείται και στον τομέα του εμπορίου για την πρόσβαση σε νέες αγορές, όπου οι συμφωνίες με τρίτες χώρες δεν εντείνουν μόνο την οικονομική δραστηριότητα μεταξύ των συμβαλλομένων, αλλά δημιουργούν, ταυτόχρονα, μία σχέση αλληλεξάρτησης που αποκτά πολιτικές προεκτάσεις. Η εμπορική πολιτική συνιστά σύμφωνα με το άρθρο 207 ΣΛΕΕ αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, η οποία ως μέλος του ΠΟΕ υποστηρίζει το έργο του και λειτουργεί ως κεντρικός μοχλός ανάπτυξης του διεθνούς εμπορίου. Λόγω της προνομιακής της θέσης στον εμπορικό τομέα έχει τη δυνατότητα να επιβάλει την υιοθέτηση υψηλών προτύπων στα προϊόντα, τα οποία αποτελούν μέρος των συναλλαγών της με τρίτες χώρες[26], ενώ με τον ίδιο τρόπο επιδιώκει να προωθήσει τις αξίες της[27]. Ως εκ τούτου, η επιβολή κυρώσεων σε τρίτα κράτη, που έχουν ως απόρροια να διακόπτουν τις εμπορικές σχέσεις της Ευρώπης με αυτά εξαιτίας παραβιάσεων συνθηκών ή κανόνων, έχει ιδιαίτερη βαρύτητα στις διεθνείς εξελίξεις.

Τα μέλη της ΕΕ μοιράζονται ιδέες και αξίες και συνεργάζονται στενά για την πραγμάτωσή τους. Ακόμη κι όταν η Ένωση δεν θεσπίζει έναν Κανονισμό ή μία Οδηγία που επιβάλλει ομοιόμορφη συμπεριφορά στα νομικά συστήματα των μελών, τα τελευταία πολύ συχνά επιδιώκουν τη σύμπνοια των ενεργειών τους, η οποία αναμφίβολα συνδράμει στην ολοκλήρωση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και λειτουργεί ως υπόσχεση για τη διατήρησή του στο μέλλον. Την ομοιόμορφη συμπεριφορά των μελών ενισχύει και η νομολογία τόσο του ΔΕΕ, όσο και του ΕΔΔΑ. Η διαφωνία ενός κράτους μέλους σχετικά με ζητήματα πολιτικής ή η αμφισβήτηση των προταθέντων από την Ένωση λύσεων δεν συνεπάγεται τον κλυδωνισμό των ευρωπαϊκών θεσμών. Αντιθέτως, όταν προκύπτουν σοβαρές διαφωνίες, οι χώρες συχνά απέχουν παραμερίζοντας τις αμφιβολίες των κυβερνήσεών τους και επιτρέπουν στην ΕΕ να ασκεί τη συλλογική της εξουσία σε τομείς μείζονος σημασίας, δίχως οι διαφωνίες αυτές να αποτελούν πρόσκομμα για την πρόοδο της Ένωσης. Πολλάκις, στις κυβερνήσεις των κρατών αναγνωρίζονται περιθώρια διαφορετικής εκτίμησης μίας κατάστασης και εκλογής διακριτών μέσων για την επίτευξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Ασφαλώς, με έρεισμα την ύψιστη αρχή της υπεροχής, το ευρωπαϊκό δημόσιο συμφέρον, το οποίο απαντάται συχνά ως common good[28], υπερτερεί σε σχέση με εκείνο που επιφυλάσσεται για την εσωτερική έννομη τάξη ενός μέλους[29]. Συνεπώς, με σεβασμό μεν στην αρχή της εθνικής-κρατικής κυριαρχίας, η ομοιόμορφη συνεργασία των κρατών μελών σε κάθε

---

the world through American eyes, we can see that each element of European "weakness" is in fact a facet of its extraordinary transformative power, σε M. LEORNARD, Europe: the new superpower, Center for European Reform, 2005.

25. Global Trade Magazine, EU TRADE, https://www.globaltrademag.com/eu-trade/, European Commission, Official Website of the European Union, EU position in world trade, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en.

26. The EU seeks increasingly to export its regulatory practices; and FTAs (Free Trade Agreements) are a tempting vehicle. International organisations and multilateral, regional and bilateral agreements are all used to promote the adoption of EU standards on product safety, the environment, corporate governance and a host of other issues, σε R. SALLY, Looking East: The European Union's New Trade Negotiations in Asia, European Centre for International Political Economy, 2007, σ. 9.

27. The EU always links its "non-trade" goals to its trade agreements, preferably by having non-trade provisions in such agreements. Global Europe, under the heading of "social justice", seeks to "promote our values, including social and environmental standards and cultural diversity around the world", σε Η ΙΔΙΑ, ό.π., σ. 9.

28. W. HUSSAIN, "The Common Good", The Stanford Encyclopedia of Philosophy, (Spring) έκδ. Φεβρουάριος 2018, E. N. Zalta (ed.).

29. Ο Καθηγητής Ευρωπαϊκού Δικαίου Π. Στάγκος παρατήρησε μέσα από την αξιολόγηση της νομολογίας του ΔΕΚ πως «η κοινοτική νομολογία επιφυλάσσει εξέχουσα θέση στην έννοια του κοινού συμφέροντος, το οποίο υπερβαίνει τόσο τα ιδιαίτερα συμφέροντα των επιχειρήσεων (ΔΕΚ, 1960, Compagnie des Hauts Fourneaux και Fondéries de Givors), όσο και τα συλλογικά συμφέροντα συγκεκριμένων ομάδων οικονομικών παραγόντων (ΔΕΚ, 1972, Grands Moulins de Paris), επιβάλλει στα κράτη μέλη να το λαμβάνουν πλήρως υπόψη (ΔΕΚ, 1990, Επιτροπή/Γερμανίας), προϋποθέτει ότι κάθε κράτος μέλος θα απέχει από κάθε μέτρο αντίθετο προς το κοινό συμφέρον (ΔΕΚ, 1987, Deufil), αξιώνει από όλα τα κράτη μέλη να ενεργούν ως διαχειριστές του κοινού συμφέροντος (ΔΕΚ, 1981, Tymen), από δε τα κοινοτικά όργανα να είναι οι θεματοφύλακές του (ΔΕΚ, 1962, Αίτηση άδειας κατασχέσεως εις χείρας της Ανώτατης Αρχής του ΕΚΑΧ)», σε Π. Ν. ΣΤΑΓΚΟΣ / Ε. Ρ. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2000, σ. 65.

θέμα αναγόμενο στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική πραγματικότητα προκρίνεται ως καταλληλότερη. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται αποδοτικότερη ρύθμιση, μεταξύ άλλων, των ζητημάτων ασφαλείας με συντονισμένους και λεπτομερείς ελέγχους των συνόρων και ως απόρροια της κυκλοφορίας προσώπων και αγαθών, αποτρέποντας ή καταστέλλοντας τη διάπραξη διασυνοριακών εγκλημάτων, επί παραδείγματι, οικονομικής φύσεως ή σχετιζόμενων με τρομοκρατικά κίνητρα. Η υποχρέωση των κρατών μελών να ενεργούν από κοινού σε ζητήματα ασφαλείας συνέβαλε στην ανάπτυξη τεχνολογικών εφαρμογών. Η υποχρέωση αυτή μπορεί να μην επιβάλλεται, πάντοτε, επίσημα στα κράτη, ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις προκύπτει από άτυπους κανόνες και γενικές ρήτρες που αποδίδουν το ευρύτερο πνεύμα συνεργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις συνιστούν η σύμφωνη με τις επιταγές του ΟΗΕ δράση των κρατών μελών αναφορικά με τις ύψιστες κοινωνικές αξίες, αλλά και η πλειοψηφική προσχώρησή τους στο ΝΑΤΟ με απώτερο σκοπό την παραγωγικότερη συλλογική άμυνα.

Οι ευρωπαϊκές αξίες και ιδέες ταξιδεύουν ανά τον κόσμο δημιουργώντας σταθερές βάσεις δημοκρατισμού. Ένας από τους παράγοντες οι οποίοι συντείνουν στη διάδοση ευρωπαϊκών ιδεών, που ασκούν εν τέλει κορυφαία επιρροή στη διαμόρφωση των εννόμων τάξεων, είναι η εκπαίδευση. Τα πανεπιστήμια της Ευρώπης υποδέχονται κάθε χρόνο τον μεγαλύτερο αριθμό διεθνών φοιτητών σύμφωνα με τα ευρήματα του Institute of International Education ξεπερνώντας πανηγυρικά εκείνα των ΗΠΑ που έπονται[30]. Σε αυτή την επιτυχία της Ευρώπης στον τομέα της εκπαίδευσης συμβάλλουν οι διμερείς συμφωνίες μεταξύ των κυβερνήσεων των ευρωπαϊκών κρατών και τρίτων χωρών ιδίως μέσω του προγράμματος κινητικότητας φοιτητών Erasmus+[31]. Η επιτυχημένη συνεργασία της Ευρώπης με τρίτες χώρες, η διάδοση του ευρωπαϊκού πολιτισμού, που θαυμάζεται διεθνώς, όπως συνάγεται από την προτίμηση των ευρωπαϊκών πανεπιστημίων, η οικονομική της ανάπτυξη, καθώς και η ήπια δύναμη που διαθέτει στη διαχείριση ζητημάτων μείζονος σημασίας αποδεικνύουν τη συνεισφορά της στη δημιουργία και στην εύρυθμη λειτουργία θεσμών που προασπίζονται θεμελιώδεις αρχές με σπουδαιότερους τους μόνιμους δικαιοδοτικούς μηχανισμούς, λόγου χάρη, του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου.

Η άποψη πως η ΕΕ αποτελεί υπερδύναμη βρίσκει, οπωσδήποτε, και πολέμιους[32], οι οποίοι ως επί το πλείστον διατείνονται πως το *sui generis* μόρφωμα ναι μεν διαθέτει αρκετά από τα χαρακτηριστικά μίας υπερδύναμης, εντούτοις δεν έχει πετύχει τον στόχο αυτό και πιθανώς ουδόλως να το κατορθώσει[33]. Παρά ταύτα, η θέση της ΕΕ στον κόσμο είναι ισχυρή, γεγονός που αποδεικνύεται από τη μεγάλη επιρροή της στον τομέα της πολιτικής και της νομοπαραγωγής. Η ΕΕ έχει υπάρξει πρωτοπόρα σε καίριους τομείς με αξιοσημείωτα παραδείγματα, εκείνα των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με την ίδρυση της πρώτης Διεθνούς Σύμβασης για την προστασία του ατόμου από την αυτοματοποιημένη επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, ήτοι της Σύμβασης 108 του Συμβουλίου της Ευρώπης καθώς και εκείνον της τεχνητής νοημοσύνης με την ψήφιση του Κανονισμού 2024/1689. Όπως και η Σύμβαση 108 για την προστασία δεδομένων, η οποία έχει κυρωθεί από 55 κράτη, συμπεριλαμβανομένων κρατών εκτός ευρωπαϊκών συνόρων, καθώς και της ίδιας της Ένωσης και έχει επηρεάσει τη νομοπαραγωγή διεθνώς, όπως στον Καναδά και την Καλιφόρνια, έτσι και ο Κανονισμός για την Τεχνητή Νοημοσύνη έχει ήδη εμπνεύσει προς νομοθέτηση κράτη όπως ο Καναδάς, η Βραζιλία και το Περού[34], ενώ, αν και δεν έχει ακόμη ψηφιστεί σχετικός ομοσπονδιακός νόμος, Πολιτείες της Αμερικής κατέθεσαν το έτος 2024 περίπου 700 νομοσχέδια για την τεχνητή νοημοσύνη, εκ των οποίων σχεδόν 100 ψηφίστηκαν και εφαρμόστηκαν[35].

30. A world on the move, Institute of International Education (IIE), Μάρτιος 2018, https://www.iie.org/Research-and-Insights/Publications/A-World-on-the-Move.

31. Το πρόγραμμα Erasmus θεσπίστηκε το 1987 ως πρόγραμμα ανταλλαγών για φοιτητές της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Σήμερα, το Erasmus+ παρέχει ένα ευρύ φάσμα δυνατοτήτων στους τομείς της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, της επαγγελματικής εκπαί-δευσης και κατάρτισης, της σχολικής εκπαίδευσης, της εκπαίδευσης ενηλίκων, της νεολαίας και του αθλητισμού. Πηγή: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/MEMO_17_83.

32. C. HAAS, The European Union: A Global Power?, 2009, M. SMĘTKOWSKI / M. DĄBROWSKI, Economic crisis, Cohesion Policy and the eroding image of the European Union at the regional level, Reg Sci Policy Pract., 11, 2019, σ. 713-732.

33. Hitherto the EU has nonetheless been able to more than hold its own in international regulatory politics, where it has remained more cohesive and states are less constrained in their decision-making by multilateral rules and processes...Collectively, the military budgets and forces of the EU member states dwarf those of any country in the world apart from the US (see table six). It has a comparatively large and wealthy population. In short, the EU possesses many of the requisite 'ingredients' of a world power...The mere possession of power capabilities, material or otherwise, nonetheless does not suffice for a state (or state-like entity) to exercise international power., σε D. WEBBER, DECLINING POWER EUROPE, European Review of International Studies, Vol. 3, No. 1 (Spring 2016), σ. 48-52.

34. A. BOLOGA, Burying the Brussels Effect? AI Act Inspires Few Copycats, CEPA, April 2025, https://cepa.org/article/burying-the-brussels-effect-ai-act-inspires-few-copycats/, Peru advances with EU-inspired artificial intelligence regulation, bnamericas, February 2024, https://www.bnamericas.com/en/news/peru-advances-with-eu-inspired-artificial-intelligence-regulation.

35. M. S. MARTIN et al., States Begin To Regulate AI in Absence of Fe-

Για να συνειδητοποιήσουμε την άξια του Κανονισμού της Τεχνητής Νοημοσύνης, αρκεί να σκεφτούμε ότι με βάση το άρθρο 6 παρ. 1 του Κανονισμού, το προαναφερθέν σύστημα iBorderCtrl κατατάσσεται ως υψηλού κινδύνου, διότι προορίζεται να εκτελέσει προπαρασκευαστικό καθήκον αξιολόγησης και διενεργεί κατάρτιση προφίλ φυσικών προσώπων με συνέπεια να απαιτείται για τη χρήση του ειδική διαδικασία δοκιμών και υποβολής αναφορών, συστηματικής επανεξέτασης και επικαιροποίησης. Πέρα από τις πρωτοβουλίες για τη νομοθέτηση, είναι αξιοσημείωτο ότι πολλές παγκόσμιες εταιρείες τεχνολογίας δραστηριοποιούνται στην Ευρώπη, ότι κάθε χρόνο πραγματοποιούνται πολλές ιδιωτικές επενδύσεις σε ευρωπαϊκές νεοφυείς εταιρίες τεχνολογίας και σχολές προγραμματισμού και ότι υπάρχουν πρωτοβουλίες για τη χρηματοδότηση της καινοτομίας και της έρευνας σε νεοφυή τεχνολογικά έργα, όχι μόνο σε τεχνολογικά προηγμένες χώρες, όπως η Σουηδία και η Γερμανία, αλλά και σε λιγότερο τεχνολογικά ανεπτυγμένες χώρες, όπως η Εσθονία, η Σλοβακία, η Πολωνία και η Ουγγαρία. Εξάλλου, αρκεί να θυμηθούμε από πού ξεκίνησαν όλα, δεδομένου ότι ο Παγκόσμιος Ιστός δημιουργήθηκε στο CERN της Ελβετίας από έναν Βρετανό!

deral Legislation, May 2024, https://perkinscoie.com/insights/update/states-begin-regulate-ai-absence-federal-legislation, P. GROSS, European Union AI regulation is both model and warning for U.S. lawmakers, experts say, News from the State, May 2025, https://www.newsfromthestates.com/article/european-union-ai-regulation-both-model-and-warning-us-lawmakers-experts-say.