

## Η γενική ρήτρα παρέκκλισης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ και οι περιορισμοί των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων\*

Κωνσταντίνος Σ. Ρέμελης\*\*

Η παρούσα μελέτη εξετάζει τη γενική ρήτρα παρέκκλισης που προβλέπει το ενωσιακό δίκαιο για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων περιπτώσεων κατάστασης ανάγκης, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 347 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 297 της ΣΕΚ). Αρχικά, αναλύεται η λειτουργία της γενικής ρήτρας παρέκκλισης σε σχέση με τις λοιπές ρήτρες δημόσιας τάξης και ασφάλειας του πρωτογενούς και δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου, καθώς και η θέση που κατέχει στο νομικό σύστημα της Ένωσης εν γένει. Ακολούθως, επισημαίνεται ο ιδιαίτερος ασαφής χαρακτήρας της διάταξης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ και η συνεπακόλουθη δυσκολία να προσδιοριστεί η έκταση παρέκκλισης από τα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ) σε περιπτώσεις που δικαιολογούν την επίκληση καθεστώτος ανάγκης από ένα κράτος μέλος. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται μια σύντομη αναφορά στη σχέση μεταξύ του ενωσιακού δικαίου της ανάγκης και του αντίστοιχου της ΕΣΔΑ. Ιδίως, εξετάζονται η επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης κατά το άρθρο 347 ΣΛΕΕ και οι συνέπειες της επίκλησης αυτής στην εφαρμογή των δικαιωμάτων του ΧΘΔ. Ειδική αναφορά επιφυλάσσεται στις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας, την τήρηση των οποίων οφείλουν να σέβονται τα κράτη μέλη όταν ασκούν εξουσίες που τους αναγνωρίζει η γενική ρήτρα παρέκκλισης, καθώς και στην αρχή της προσωρινότητας που διέπει εξ ορισμού τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο επίκλησης της ρήτρας ανάγκης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ. Το τελευταίο τμήμα της μελέτης είναι αφιερωμένο στην ειδική διαδικασία που προβλέπει η διάταξη του άρθρου 348 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 225 ΣυνθΕΟΚ) για τον έλεγχο (διοικητικό και δικαιοδοτικό) της συμβατότητας των εθνικών μέτρων που λαμβάνονται δυνάμει των άρθρων 346 και 347 ΣΛΕΕ με το ενωσιακό δίκαιο. Η μελέτη ολοκληρώνεται με ορισμένες τελικές διαπιστώσεις και συμπεράσματα.

άρθρο 347 ΣΛΕΕ – άρθρο 348 ΣΛΕΕ – γενική ρήτρα παρέκκλισης – ρήτρα διασφάλισης – προστασία της δημόσιας τάξης και της εθνικής ασφάλειας – κατάσταση έκτακτης ανάγκης – δίκαιο της ανάγκης – παρέκκλιση από τις διατάξεις του ΧΘΔ – άρθρο 15 ΕΣΔΑ – αρχή της ισότητας – αρχή της αναλογικότητας – αρχή της προσωρινότητας – αρχή της δημοσιότητας

### I. Η νομοθετική ρύθμιση

#### 1. Η γενική ρήτρα παρέκκλισης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ

Υιοθετώντας το πρότυπο που ακολουθούν τα περισσότερα εθνικά και διεθνή νομικά συστήματα, η ενωσιακή έννομη τάξη αναγνωρίζει τη δυνατότητα των κρατών μελών να λαμβάνουν μέτρα, κατά παρέκκλιση από τις δεσμεύσεις και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), προκειμένου να αντιμετωπίσουν συγκεκριμένες περιπτώσεις κατάστασης ανάγκης. Η εν λόγω δυνατότητα εξαίρεσης από την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ προβλέπεται καταρχάς σε μια σειρά ειδικών διατάξεων με τη θέσπιση ειδικών εξαιρετικών ρητρών που συναντώνται τόσο στο πρωτογενές όσο και στο παράγωγο δίκαιο<sup>1</sup>. Οι εξαιρετικές αυτές ρήτρες επιτρέπουν στις εθνικές αρχές να επιβάλλουν περιορισμούς και

\* Προδημοσίευση από τον Τιμητικό Τόμο για τον Καθηγητή Προκόπη Παυλόπουλο.

\*\* Καθηγητής Νομικής Σχολής Δ.Π.Θ.

<sup>1</sup> Οι ειδικές αυτές ρήτρες περιέχονται στα άρθρα 36 (σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων), 45 παρ. 3 (σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων), 52 (σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων) και 65 (σχετικά με την ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων και των πληρωμών) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Βλ. σχετ. Ρ. KOUTRAKOS, *The Notion of Necessity in the Law of the European Union*, *Netherlands Yearbook of International Law*, 2010, σ. 1 επ. (2), V. SLEPAK, *National security clause: law and practice of European Union and Eurasia Economic Union*, *J. Phys.: Conf. Ser.* 1406 012002, 2019, σ. 1 επ. (2), διαθέσιμο σε: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1742-6596/1406/1/012002>.

να παρεκκλίνουν από συγκεκριμένες αρχές και κανόνες του δικαίου της ΕΕ, εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Σκοπός δε της θέσπισής τους είναι η αντιμετώπιση εξαιρετικών καταστάσεων που εγκυμονούν σοβαρούς κινδύνους για τα συμφέροντα ενός κράτους μέλους, τα οποία κρίνονται άξια μιας τέτοιας εξαιρετικής προστασίας. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής και τα συμφέροντα των κρατών μελών που προβλέπονται στις ανωτέρω ειδικές διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου περιλαμβάνουν, πάντοτε, τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία<sup>2</sup>.

Εκτός όμως από τις ειδικές αυτές ρήτρες περιορισμών, που ισχύουν για συγκεκριμένους τομείς, το ενωσιακό δίκαιο προβλέπει και γενική ρήτρα έκτακτης ανάγκης, η οποία παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν από το σύνολο του δικαίου των Συνθηκών σε περιπτώσεις εξαιρετικών καταστάσεων ανάγκης και κρίσεων, οι οποίες χαρακτηρίζονται από σοβαρούς κινδύνους, που σχετίζονται με την εθνική και τη διεθνή ασφάλεια<sup>3</sup>. Πρόκειται για τη διάταξη του άρθρου 347 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 297 της ΣΕΚ), το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν εν γένει από το δίκαιο της Ένωσης σε περίπτωση που απειλείται η εξωτερική ή η εσωτερική εθνική τους ασφάλεια. Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι: «*Τα κράτη μέλη συνεννοούνται μεταξύ τους, για να προβούν σε κοινή ενέργεια προς αποτροπή παρακωλύσεως της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς εξαιτίας μέτρων που λαμβάνει κράτος μέλος σε περίπτωση σοβαρής εσωτερικής διαταραχής της δημοσίας τάξεως, σε περίπτωση πολέμου ή σοβαρής διεθνούς εντάσεως που αποτελεί απειλή πολέμου ή προς εκπλήρωση υποχρεώσεων που έχει αναλάβει με σκοπό τη διατήρηση της ειρήνης και της διεθνούς ασφαλείας*». Πρόκειται ουσιαστικά για μια ρήτρα, η οποία εφαρμόζεται σε «όλως εξαιρετικές καταστάσεις» με βάση την οποία τα κράτη μέλη μπορούν να προβαίνουν μονομερώς στη λήψη των αναγκαίων μέτρων<sup>4</sup> χωρίς να υποχρεούνται να τηρούν τους κανόνες του δικαίου της ΕΕ. Όπως δε σημειώνεται, να μην από τη διατύπωση της συγκεκριμένης διατάξεως δεν προκύπτει σαφώς, αλλά από το περιεχόμενο του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 348 ΣΛΕΕ, το οποίο παραπέμπει στις εξουσίες που προβλέπονται στα προηγούμενα άρθρα 346 και 347, προκύπτει ότι το άρθρο 347 ΣΛΕΕ επιτρέπει τη θέσπιση εθνικών μέτρων, τα οποία, άλλως, θα ήταν παράνομα αφού θα παραβίαζαν βασικούς κανόνες και αρχές του δικαίου της ΕΕ<sup>5</sup>. Έτσι, στη διάταξη αυτή που αναγνωρίζει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν προσωρινά από τις δεσμεύσεις και τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο των Συνθηκών, όταν συντρέχουν συγκεκριμένες περιπτώσεις κατάστασης ανάγκης, θεωρείται ότι βρίσκει την αποτύπωσή του το ενωσιακό δίκαιο της ανάγκης, ασχέτως αν δεν χαρακτηρίζεται ρητά ως τέτοιο<sup>6</sup>.

## **2. Η ratio legis και η θέση του άρθρου 347 ΣΛΕΕ στο νομικό σύστημα της Ένωσης**

Το άρθρο 347 ΣΛΕΕ επαναλαμβάνει ουσιαστικά και αποτυπώνει αυτούσιο το περιεχόμενο του άρθρου 297 ΣΕΚ (πρώην άρθρο 224 ΣυνθΕΟΚ) με μοναδική διαφορά την αντικατάσταση του όρου «κοινή αγορά» από τον όρο «εσωτερική αγορά»<sup>7</sup>. Σε σύγκριση με τις ειδικές διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν ευχέρεια εξαίρεσης των κρατών μελών από συγκεκριμένους κανόνες και υποχρεώσεις, η διάταξη του άρθρου 347 συνιστά μια «ρήτρα

<sup>2</sup>. Σε ορισμένες πάντως διατάξεις μπορεί να γίνεται αναφορά και σε ειδικότερες μορφές απειλούμενων κρατικών συμφερόντων. Βλ. P. KOUTRAKOS, *The Notion of Necessity in the Law of the European Union*, ό.π., σ. 2.

<sup>3</sup>. J. AUGUSTIN, *Ausnahmezustand*, 2016, σ. 77, J. KOKOTT, *Art. 347 AEUV*, σε: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV2* (2012), αριθ. περιθ. 46 επ., P. KOUTRAKOS, *The Notion of Necessity in the Law of the European Union*, ό.π., σ. 9.

<sup>4</sup>. Βλ. ΔΕΚ C-222/84, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, 15.05.1986, ECLI:EU:C:1986:206, σκ. 27.

<sup>5</sup>. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα F.-G. Jacobs της 8ης Μαΐου 1991, C-367/89, *Richard*, ECLI:EU:C:1991:199, σημ. 9.

<sup>6</sup>. F. WEBER, *Notstandskontrolle: Notstand und Beurteilungsspielraum in der Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*, 2019, σ. 120.

<sup>7</sup>. Βλ. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, *Άρθρο 347 ΣΛΕΕ*, σε: Β. Σκουρής, *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας*, εκδ. Σάκκουλα, 2020, σ. 2027 επ. (2028).

διασφάλισης» με γενικό περιεχόμενο και πεδίο εφαρμογής. Πρόκειται δηλαδή για εξαιρετική ρήτρα, η οποία χαρακτηρίζεται ως γενική ή πλήρης (wholly) για δύο κυρίως λόγους: αφενός, διότι δεν υφίσταται οιοδήποτε όριο ή περιορισμός στο είδος του μέτρου που μπορεί να λάβει ένα κράτος μέλος και, αφετέρου, διότι κατά τη λήψη ενός εξαιρετικού εθνικού μέτρου, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις, το κράτος που το λαμβάνει μπορεί να παρεκκλίνει από το σύνολο του δικαίου της ΕΕ<sup>8</sup>.

Όπως δε όλοι οι γενικοί κανόνες εφαρμόζεται μόνο σε περίπτωση που δεν υφίσταται και δεν συντρέχει εφαρμογή ειδικού κανόνα. Συνεπώς, ως γενική ρήτρα διασφάλισης αποτελεί την «ultima ratio», στην οποία μπορεί να προσφύγει κράτος μέλος μόνο εφόσον δεν υπάρχει άλλη ειδική διάταξη του δικαίου της Ένωσης που να επιτρέπει την κατ' εξαίρεση αντιμετώπιση της κρίσιμης κατάστασης ανάγκης<sup>9</sup>. Με άλλα λόγια, τα κράτη μέλη μπορούν να προσφύγουν στην εν λόγω ρήτρα μόνον εφόσον δεν μπορούν να επικαλεστούν άλλες ειδικές ρήτρες εξαίρεσης που προβλέπονται στις Συνθήκες<sup>10</sup>. Η λειτουργία της σε σχέση με τις πολυάριθμες ρήτρες δημόσιας τάξης και ασφάλειας του πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου της ΕΕ έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα<sup>11</sup>. Από τη θέση δε της εν λόγω ρήτρας στις γενικές και τελικές διατάξεις της ΣΛΕΕ συνάγεται ότι η δυνατότητα εξαίρεσης μπορεί να εκτείνεται καταρχάς στο σύνολο των διατάξεων των Συνθηκών, δηλαδή ακόμη και των «θεμελιωδών κοινοτικών διατάξεων»<sup>12</sup>. Έτσι, με τη διατήρηση της γενικής ρήτρας του άρθρου 347 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με την εξαίρεση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ<sup>13</sup> (πρώην άρθρο 296 της ΣΕΚ), ο ενωσιακός νομοθέτης τυποποιεί ένα σύστημα κανόνων με σαφή ρήτρα εθνικής ασφάλειας και άμυνας, που θέτει όρια στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, θεσπίζοντας παρεκκλίσεις από συγκεκριμένες ελευθερίες και υποχρεώσεις της εσωτερικής αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>14</sup>.

Προφανώς, η ρύθμιση του άρθρου 347 ΣΛΕΕ συνδέεται άμεσα με αυτή του άρθρου 4 παρ. 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), που προβλέπει ότι η Ένωση σέβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, που στοχεύουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας, και ότι η ασφάλεια αυτή παραμένει στην ευθύνη κάθε κράτους μέλους. Με τη συγκεκριμένη διάταξη του άρθρου 4 παρ. 2 καθιερώνεται και αναγνωρίζεται η αρχή του σεβασμού της κρατικής υπόστασης των μελών της ΕΕ. Ρητώς δε οι τομείς της εδαφικής ακεραιότητας, της δημόσιας τάξης και της εθνικής ασφάλειας αναφέρονται ως ουσιώδεις και θεμελιώδεις λειτουργίες, οι οποίες συνδέονται στενά με τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας ως έκφρασης κυριαρχίας<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> P. KOUTRAKOS, *The Notion of Necessity in the Law of the European Union*, ό.π., σ. 9.

<sup>9</sup> Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα M. Darmon της 28ης Ιανουαρίου 1986, C-222/84, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:44, σημ. 5.

<sup>10</sup> ΔΕΚ C-83/94, *Leifer κ.λπ.*, 17.10.1995, ECLI:EU:C:1995:329, σκ. 31, ΔΕΚ C-273/97, *Sirdar*, 26.10.1999, ECLI:EU:C:1999:523, σκ. 33. Βλ. και Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Άρθρο 347 ΣΛΕΕ, ό.π., σ. 2028.

<sup>11</sup> S. KADELBACH, *The Law of The European Union and National Security Exceptions of The Member States*, Legal expertise presented to the Ministry of Justice of the Republic of Estonia, σ. 1 επ. (5), διαθέσιμο σε: <https://www.just.ee>.

<sup>12</sup> Βλ. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Άρθρο 347 ΣΛΕΕ, ό.π., σ. 2027 με περαιτέρω παραπομπές στη νομολογία.

<sup>13</sup> «1. Οι διατάξεις των Συνθηκών δεν αντιτίθενται προς τους ακόλουθους κανόνες: α) κανένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να παρέχει πληροφορίες, τη διάδοση των οποίων θεωρεί αντίθετη προς ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του, β) κάθε κράτος μέλος δύναται να λαμβάνει τα μέτρα που θεωρεί αναγκαία για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων της ασφαλείας του, που αφορούν την παραγωγή ή εμπορία όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού· τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να αλλοιώνουν τους όρους του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς σχετικά με τα προϊόντα που δεν προορίζονται για στρατιωτικούς ειδικά σκοπούς. 2. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να επιφέρει τροποποιήσεις στον πίνακα τον οποίο κατάρτισε στις 15 Απριλίου 1958, και ο οποίος αφορά τα προϊόντα για τα οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις της παρ. 1, στοιχείο β)».

<sup>14</sup> V. SLEPAK, *National security clause*, ό.π., σ. 4.

<sup>15</sup> Βλ. εκτενέστερα Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Άρθρο 4 ΣΕΕ, σε: Β. Σκουρής, *Η Συνθήκη της Λισαβόνας*, εκδ. Σάκκουλα, 2020, σ. 66.

Όπως μάλιστα επισημαίνεται χαρακτηριστικά, η ασφάλεια εντάσσεται στον στενό πυρήνα του δικαιώματος του κράτους να υπάρχει. Σύμφωνα με την κλασική αντίληψη του Hobbes, η λειτουργία του κράτους ως προστάτη από τις απειλές που έχουν την πηγή τους είτε εντός είτε εκτός των τειχών του αποτελεί μία από τις θεωρητικές βάσεις της κρατικής κυριαρχίας. Η υποχρέωση αυτή προστασίας δεν μπορεί παρά να έχει ευνόητες συνέπειες στο δικαίο των διεθνών συνθηκών. Όταν ένα κράτος δεσμεύεται με τη σύναψη μιας τέτοιου είδους διεθνούς συνθήκης, διατηρεί το δικαίωμα να προστατεύει την εθνική του ασφάλεια, ακόμη και αν αυτό συνεπάγεται απόκλιση από τις ανειλημμένες συμβατικές δεσμεύσεις και υποχρεώσεις του<sup>16</sup>. Ως εκ τούτου, πολλές διεθνείς συνθήκες περιέχουν «εξαιρέσεις ασφαλείας» προκειμένου να παρέχεται η ευχέρεια στα κράτη μέλη να αποδεσμεύονται προσωρινά από τις συμβατικές υποχρεώσεις τους και να λαμβάνουν επείγοντα μέτρα προκειμένου να αντιμετωπίσουν σοβαρές καταστάσεις ανάγκης που θεωρούνται επικίνδυνες για την εν γένει ασφάλειά τους. Έτσι, εγκαταλείπεται η κυρίαρχη παραδοσιακή αντίληψη στη θεωρία του διεθνούς δικαίου που διακρινόταν, αφενός, από έντονη απροθυμία να λαμβάνει υπόψη και να ξεετάζει τις ανησυχίες του κράτους για την ασφάλειά του και, αφετέρου, από την τάση να αναγνωρίζει σε οποιοδήποτε δικαιοδοτικό όργανο την ευχέρεια να μπορεί να παρακάμψει τον ισχυρισμό ενός κράτους ότι μια συγκεκριμένη κατάσταση επηρεάζει την ασφάλειά του<sup>17</sup>.

Έτσι, ευλόγως, η ΣΛΕΕ με το άρθρο 347 κάνει ρητή αναφορά στην προστασία της δημόσιας τάξης και της εθνικής ασφαλείας μέσω εξαιρετικής γενικής ρήτρας, καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ, οι τομείς αυτοί αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών και αναγνωρίζονται ως βασικές και ουσιώδεις κρατικές λειτουργίες που συνδέονται άμεσα με την κρατική οργάνωση και υπόσταση. Όπως όμως επισημαίνεται, το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ καθιερώνει μια νομική υποχρέωση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, η οποία, όμως, δεν παρέχει απόλυτη προστασία. Η διάταξη αυτή διασφαλίζει ουσιαστικά, μέσω της αρχής της αναλογικότητας, την εξισορρόπηση μεταξύ της λειτουργικότητας της ΕΕ και του δικαίου της, αφενός, και των προστατευόμενων πτυχών της κρατικής υπόστασης των μελών της, αφετέρου, χωρίς όμως να θεμελιώνει την υπεροχή συγκεκριμένων, συνταγματικής έστω περιωπής, αρχών ή αξιών των κρατών μελών<sup>18</sup>.

Υπό την έννοια αυτή, η εφαρμογή του άρθρου 347 της ΣΛΕΕ, όταν συντρέχει σχετική κατάσταση έκτακτης ανάγκης, δεν συνεπάγεται καθαυτή και εξ ορισμού αναστολή των υποχρεώσεων και των δεσμεύσεων που απορρέουν από το δικαίο της ΕΕ για τα κράτη μέλη. Σημειώνεται δε ότι ευλόγως, κατά την γενικώς κρατούσα αντίληψη ως προς την έννοια του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ, θεωρείται ότι η διάταξη του άρθρου 347 ΣΛΕΕ δεν θέτει απόλυτο περιορισμό ανάμιξης στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, αλλά στοχεύει καταρχήν στην εξισορρόπηση των αντικρουόμενων συμφερόντων και το πεδίο εφαρμογής της εξαρτάται από τη φύση των μέτρων που επιλέγονται ως απαραίτητα για την αντιμετώπιση των σχετικών κινδύνων και το πλαίσιο στο οποίο λαμβάνονται<sup>19</sup>.

Από συστηματική άποψη, το άρθρο 347, όπως και η δέσμη όλων των εξαιρετικού χαρακτήρα διατάξεων, κατέχει ειδική θέση στο νομικό σύστημα της Ένωσης, το οποίο υπό αυστηρή και τυπική νομική σκοπιά πρέπει να οριοθετείται από το εθνικό συνταγματικό δικαίο. Είναι προφανές, όμως, ότι λόγω της άμεσης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και της υπεροχής του έναντι του εθνικού δικαίου, καθώς και της αρμοδιότητας όλων των εθνικών αρχών να

<sup>16</sup>. D. EISENHUT, Sovereignty, National Security and International Treaty Law. The Standard of Review of International Courts and Tribunals with Regard to Security Exceptions, Archiv Des Völkerrechts, 2010, σ. 431 επ. (431).

<sup>17</sup>. Ibid, σ. 431 με παραπομπή σε: H. LAUTERPACH, The Function of Law in the International Community, 1933, σ. 188.

<sup>18</sup>. Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Άρθρο 4 ΣΕΕ, ό.π., σ. 67 με παραπομπές σε: A. PUTTLER, σε: Ch. Callies / M. Ruffert (Hrsg.), Art. 4 EUV, αρ. περ. 22, A. VON BOGDANDY / S. SCHILL, σε: E. Grabitz / M. Hilf / M. Nettesheim (Hrsg.), Art. 4 EUV, αρ. περ. 35.

<sup>19</sup>. S. KADELBACH, The Law of The European Union and National Security Exceptions of The Member States, ό.π., σ. 5.

εφαρμόζουν τις διατάξεις του δικαίου έκτακτης ανάγκης που περιέχονται στις Συνθήκες, οι οποίες ειδικότερα επιτρέπουν παρέκκλιση από το δίκαιο της Ένωσης σε ειδικές περιπτώσεις, μπορεί να θεωρηθεί ως «συνταγματικό δίκαιο έκτακτης ανάγκης» υπό την ευρεία έννοια<sup>20</sup>.

## II. Η παρέκκλιση από τα θεμελιώδη δικαιώματα

### 1. Οι ερμηνευτικές δυσχέρειες

Από το κανονιστικό περιεχόμενο της διάταξης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι ο νομοθέτης της ΕΕ ρυθμίζει τη γενική ρήτρα ανάγκης κατά προφανή απόκλιση από τα πρότυπα που ακολουθούν τα εθνικά συντάγματα και τα διεθνή σύμφωνα προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων. Από τις συνολικές ρυθμίσεις του άρθρου αυτού, αλλά και του εδαφίου 1 του επόμενου άρθρου 348 ΣΛΕΕ, συνάγεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης προβλέπει τη γενική ρήτρα έκτακτης ανάγκης με τρόπο ιδιαίτερος ασαφή και προδήλως ατελή. Τούτο δε καθόσον προβλέπει μεν τις προϋποθέσεις που δικαιολογούν την επίκληση καθεστώτος ανάγκης από ένα κράτος μέλος, αλλά δεν ρυθμίζει, όπως ευλόγως θα αναμενόταν, την έκταση και τα όρια της ευχέρειάς του να παρεκκλίνει από τις δεσμεύσεις και τις υποχρεώσεις του, που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Το νομοθετικό αυτό κενό συναντάται και χαρακτηρίζει και τις δύο διατάξεις, καθώς το μόνο ζήτημα στο οποίο αναφέρονται αμφοτέρως ρητά αφορά στην αντιμετώπιση των εθνικών μέτρων εκείνων που λαμβάνονται στο πλαίσιο κατάστασης ανάγκης στην περίπτωση που θεωρηθεί ότι τα μέτρα αυτά έχουν ως αποτέλεσμα τη νόθευση των όρων του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά<sup>21</sup>.

Εκτός όμως από την ανωτέρω ατελή ρύθμιση, η έλλειψη διάταξης στον ΧΘΔ της ΕΕ αντίστοιχης με το άρθρο 15 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) δημιουργεί πρόσθετο πρόβλημα και καθιστά ομολογουμένως το ζήτημα της παρέκκλισης από το καθεστώς θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη στις περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 347 ΣΛΕΕ πολύ σύνθετη και ιδιαίτερα δύσκολη ερμηνευτικά υπόθεση. Η δυσχέρεια μάλιστα αυτή επιτείνεται και από το γεγονός ότι το άρθρο 347 ΣΛΕΕ ελάχιστα έως σήμερα έχει εφαρμοσθεί στην πράξη με αποτέλεσμα να μην υπάρχει εκτενής σχετική νομολογία<sup>22</sup>. Τούτο σημαίνει ότι η ευχέρεια και η έκταση παρέκκλισης από τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην έννομη τάξη της ΕΕ θα πρέπει να αναζητηθούν πρωτίστως μέσω της συστηματικής ερμηνείας των σχετικών διατάξεων και των πολύ περιορισμένων επί του παρόντος νομολογιακών θέσεων. Πρόσθετη προφανώς δυσκολία στο εγχείρημα αυτό συνιστά η εξ αντικειμένου ιδιαίτερη νομική φύση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και η θέση που κατέχουν στο νομικό σύστημα της ΕΕ, καθώς και η ιδιότυπη σύνδεση των περιορισμών τους με τη γενική ρήτρα παρέκκλισης του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ.

<sup>20</sup>. J. AUGUSTIN, *Ausnahmezustand*, ό.π., σ. 76 επ.

<sup>21</sup>. Η ρύθμιση αυτή βρίσκει ίσως εύκολα την εξήγησή της στους παντελώς διακριτούς στόχους της Ένωσης σε σχέση με αυτούς της ΕΣΔΑ, καθώς η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί μεν ουσιαστική, αλλά όχι και αποκλειστική αποστολή της Ένωσης. Είναι σαφές ότι η Ένωση δεν συνιστά διεθνή οργανισμό για την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Οι σκοποί και οι λειτουργίες της τελευταίας αποτυπώνονται σε μια εκτεταμένη νομοθεσία που διέπει μια αυτόνομη έννομη τάξη και άπτεται πολλών διαφορετικών πεδίων. Βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, σε: [www.constitutionalis.gr](http://www.constitutionalis.gr), Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: σχέση ανταγωνισμού ή αλληλοσυμπλήρωσης;, ΕφημΔΔ, 2011, σ. 279 επ., Α. VON BOGDANDY, *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, CML Rev., 2000, σ. 1307. Βλ., επίσης, Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα Poiares Maduro της 16ης Ιανουαρίου 2008, C-402/05, *Kadi και Al Barakat International Foundation/Συμβούλιο και Επιτροπή*, ECLI:EU:C:2008:11, σημ. 37.

<sup>22</sup>. T. ROEDER, *Staatsnotstand im Recht der Europäischen Union*, σε: A. Zwitter (Hrsg.), *Notstand und Recht*, 2012, σ. 82 επ. (86 και 105), F. WEBER, *Notstandskontrolle*, ό.π., σ. 122.

## 2. Η σιωπή του ενωσιακού νομοθέτη και η εφαρμογή του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ

Παρά την δεδομένα ατελή, κατά τα ανωτέρω, ρύθμιση του άρθρου 347 ΣΛΕΕ, υποστηρίζεται ότι η γραμματική διατύπωση του άρθρου αυτού δεν μπορεί, κατά βάση, να αποκλείσει την παρέκκλιση από τις διατάξεις περί θεμελιωδών δικαιωμάτων. Έτσι, γίνεται δεκτό ότι, εκτός από τη δυνατότητα παρέκκλισης από το σύνολο του δικαίου των Συνθηκών, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές ουσιαστικές προϋποθέσεις, το άρθρο 347 ΣΛΕΕ επιτρέπει επίσης στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του ΧΘΔ<sup>23</sup>. Επισημαίνεται δε σχετικώς ότι η παρέκκλιση αυτή, όχι μόνο δεν αποκλείεται, αλλά επιτρέπεται σαφώς από την ίδια τη διάταξη του άρθρου 52 παρ. 3 του Χάρτη, η οποία παραπέμπει ρητώς στο σύστημα δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ. Το γεγονός μάλιστα ότι όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι επίσης συμβαλλόμενα μέλη της ΕΣΔΑ, κατά την άποψη αυτή, σημαίνει ότι η παρέκκλιση από τα δικαιώματα της Σύμβασης, κατ' άρθρο 15 ΕΣΔΑ, συνιστά το πρότυπο και για το δίκαιο της Ένωσης. Η παρέκκλιση μάλιστα αυτή θα πρέπει να διέπεται από τους όρους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 15 ΕΣΔΑ<sup>24</sup>. Συναφώς δε, με αφορμή τη σχέση ανάμεσα στα άρθρα 347 ΣΛΕΕ και 15 ΕΣΔΑ, γίνεται λόγος για παραλληλισμούς και πολλά κοινά στοιχεία μεταξύ του ενωσιακού δικαίου της ανάγκης και του αντίστοιχου της Σύμβασης, τόσο ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις όσο και ως προς τις συνέπειες που προκαλεί η εφαρμογή τους<sup>25</sup>. Οι παραλληλισμοί μάλιστα αυτοί, όπως παρατηρείται, έχουν οδηγήσει στην αναζήτηση όχι μόνο ενός ελάχιστου κοινού παρονομαστή, αλλά και στην έκφραση κατά το παρελθόν σκέψεων για την ενοποίηση του δικαίου έκτακτης ανάγκης της ΕΣΔΑ και της ΕΕ, ή ακόμη και στη διατύπωση φιλόδοξων προτάσεων για τη διαμόρφωση και την καθιέρωση ενός «παγκόσμιου δικαίου έκτακτης ανάγκης»<sup>26</sup>. Μια τέτοιου είδους παγκοσμιότητα θεωρείται ότι θα συνέβαλε στην ουσιαστικότερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την αποτελεσματικότερη τήρηση της αρχής της καθολικότητας, της αδιαιρετότητας και της αλληλοεξάρτησης όλων των ανθρώπινων δικαιωμάτων<sup>27</sup>.

Θα πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι το ΔΕΕ μπορεί μεν να εμπνέεται από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ)<sup>28</sup>, αλλά μεταξύ των δύο δικαιοδοτικών οργάνων υπάρχουν σημαντικές διαφορές. Σε αντίθεση με την ΕΣΔΑ, οι Συνθήκες δημιούργησαν μια αυτοτελή έννομη τάξη από την οποία κράτη και πολίτες έλκουν απευθείας δικαιώματα και υποχρεώσεις. Το Δικαστήριο αποφαινεται ως συνταγματικό δικαστήριο της εσωτερικής έννομης τάξης που αποτελεί η Ευρωπαϊκή Ένωση. Το ΕΔΔΑ και το Δικαστήριο διαφέρουν ως προς τη *ratione personae* αρμοδιότητά τους και τη σχέση μεταξύ του νομικού τους συστήματος και του δημόσιου διεθνούς δικαίου<sup>29</sup>.

## 3. Η παρέκκλιση ως ζήτημα του ενωσιακού και όχι του εθνικού δικαίου

Είναι γεγονός ότι ο καθορισμός της σχέσης μεταξύ του δικαίου της ΕΕ και του συνταγματικού δικαίου των κρατών μελών είναι ένα από τα πλέον δυσχερή ζητήματα στον ευρωπαϊκό νομικό χώρο<sup>30</sup>. Από τα όσα πάντως έχουν εκτεθεί έως τώρα συνάγεται, καταρχάς, ότι οι εθνικές αρχές του κράτους μέλους δεν μπορεί να παρεκκλίνουν από τις δεσμεύσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο με βάση το εθνικό δίκαιο, ακόμη και αν επικαλούνται συνταγματικές διατάξεις. Συνεπώς, τα ζητήματα παρέκκλισης από τις υποχρεώσεις που

<sup>23</sup>. Βλ. J. AUGUSTIN, *Ausnahmezustand*, ό.π., σ. 77, F. WEBER, *Notstandskontrolle*, ό.π., σ. 122.

<sup>24</sup>. F. WEBER, *Notstandskontrolle*, ό.π., σ. 122.

<sup>25</sup>. T. ROEDER, *Staatsnotstand im Recht der Europäischen Union*, ό.π., σ. 109, F. WEBER, *Notstandskontrolle*, ό.π., σ. 123.

<sup>26</sup>. *Ibid.*

<sup>27</sup>. *Ibid.*

<sup>28</sup>. Βλ., π.χ., ΔΕΚ C-36/02, *Omega*, 14.10.2004, ECLI:EU:C:2004:614, σκ. 33 και την παρατιθέμενη σχετική νομολογία.

<sup>29</sup>. Βλ. σχετ. Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα Poiares Maduro της 16ης Ιανουαρίου 2008, C-402/05, ό.π., σημ. 37.

<sup>30</sup>. S.-W. SCHILL / A. VON BOGDANDY, *Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty*, *CML Rev.*, 2011, σ. 1417 επ. (1417).

απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης θα πρέπει να ρυθμίζονται με βάση το ενωσιακό και όχι το εθνικό δίκαιο. Τούτο δε καθόσον, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, δυνάμει της αρχής της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, η οποία αποτελεί ουσιώδες χαρακτηριστικό γνώρισμα της ενωσιακής έννομης τάξης<sup>31</sup>, το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος επικαλείται διατάξεις του εθνικού δικαίου, έστω και συνταγματικής φύσεως, δεν μπορεί να θίγει την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης στην επικράτεια του συγκεκριμένου κράτους<sup>32</sup>. Όπως διευκρινίζει περαιτέρω το Δικαστήριο, το άρθρο 53 του ΧΘΔ επιβεβαιώνει ότι, όταν πράξη της Ένωσης υπαγορεύει την εφαρμογή εθνικών μέτρων, είναι καταρχήν θεμιτό οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια να εφαρμόζουν τα κατοχυρωμένα στα Συντάγματά τους θεμελιώδη δικαιώματα, αρκεί η εν λόγω εφαρμογή να μην θέτει υπό διακύβευση την υπεροχή, την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, στο οποίο προφανώς συμπεριλαμβάνεται και ο Χάρτης<sup>33</sup>.

Συνάγεται, συνεπώς, ότι η παρέκκλιση από τις δεσμεύσεις του ΧΘΔ δεν μπορεί να επέλθει με όρους, προϋποθέσεις και συνέπειες εθνικού δικαίου. Σημειώνεται δε περαιτέρω ότι, όπως προκύπτει από το γενικότερο περιεχόμενο του άρθρου 52 του ΧΘΔ, τις ειδικότερες ρυθμίσεις της παρ. 3 του άρθρου αυτού και τις σχετικές Επεξηγήσεις σε ό,τι αφορά τους περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προβλέπονται στον Χάρτη, το σύστημα περιορισμών της Σύμβασης αντικαθιστά καταρχάς το αντίστοιχο σύστημα του Χάρτη<sup>34</sup>. Πιο συγκεκριμένα, με βάση το περιεχόμενο του άρθρου 52 παρ. 3 και των σχετικών Επεξηγήσεων, γίνεται δεκτό ότι ο ΧΘΔ έχει ενσωματώσει σιωπηρά την εξουσία των κρατών μελών να παρεκκλίνουν από τις εγγυήσεις της ΕΣΔΑ σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Έτσι, η εξουσία αυτή αναγνωρίζεται και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα κράτη μέλη παρεκκλίνουν από το δίκαιο της ΕΕ<sup>35</sup>. Τούτο σημαίνει, με άλλα λόγια, ότι, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 347 ΣΛΕΕ, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος μπορεί να επικαλεσθεί το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ και να παρεκκλίνει από τα δικαιώματα της Σύμβασης, δηλαδή και από τα δικαιώματα του Χάρτη, τουλάχιστον από το ελάχιστο όριο προστασίας που παρέχουν τα δικαιώματα της Σύμβασης. Ενόψει της έλλειψης γενικής ρήτρας παρέκκλισης στο δίκαιο της ΕΕ αντίστοιχης του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ και με δεδομένο ότι, όπως έχει ήδη αναφερθεί, όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι και μέλη της ΕΣΔΑ, υποστηρίζεται ότι η επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ φαίνεται να αποτελεί την πλέον ενδεδειγμένη λύση για τη διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ των δύο έννομων τάξεων στις περιπτώσεις που ένα κράτος μέλος επικαλείται κατάσταση ανάγκης<sup>36</sup>.

Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι η επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης κατά το άρθρο 347 ΣΛΕΕ συνιστά ένα *minimum* μόνο παρέκκλισης, καθώς δεν φαίνεται να καλύπτει όλες τις απαιτήσεις που απορρέουν από το *corpus* του Χάρτη και τις ειδικές διατάξεις των Συνθηκών. Είναι προφανές ότι, αν σε ένα περιοριζόμενο δικαίωμα η ΕΣΔΑ παρέχει ήσσονα προστασία ή το συγκεκριμένο δικαίωμα δεν κατοχυρώνεται καν από αυτή, τότε η νομιμότητα του επίμαχου περιορισμού δεν καλύπτεται από το άρθρο 15 της Σύμβασης και, επομένως, πρέπει να κριθεί αποκλειστικά με βάση το δίκαιο της Ένωσης.

<sup>31</sup>. Βλ. Γνωμοδότηση 1/91, *Accord EEE – I*, 14.12.1991, ECLI:EU:C:1991:490, σκ. 21 και Γνωμοδότηση 1/09, *Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, 08.03.2011, ECLI:EU:C:2011:123, σκ. 65.

<sup>32</sup>. ΔΕΕ C-399/11, *Melloni*, 26.02.2013, ECLI:EU:C:2013:107, σκ. 59. Βλ. υπό την έννοια αυτή, ιδίως αποφάσεις ΔΕΚ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17.12.1970, ECLI:EU:C:1970:114, σκ. 3 και ΔΕΕ C-409/06, *Winner Wetten*, 08.09.2010, ECLI:EU:C:2010:503, σκ. 61.

<sup>33</sup>. ΔΕΕ C-399/11, *Melloni*, ό.π., σκ. 59.

<sup>34</sup>. J.-P. JACQUE, *Les limitations aux droits fondamentaux dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, χωρίς αριθμηση σελίδων, διαθέσιμο σε: <http://www.droit-union-europeenne.be/427772766>.

<sup>35</sup>. S. KADELBACH, *The Law of The European Union and National Security Exceptions of The Member States*, ό.π., σ. 1 επ.

<sup>36</sup>. Βλ. σχετ. T. ROEDER, *Staatsnotstand im Recht der Europäischen Union*, ό.π., σσ. 86 και 105, F. WEBER, *Notstandskontrolle*, ό.π., σ. 121 επ.

Με άλλα λόγια, σε περίπτωση που ένα μέτρο, το οποίο έχει ληφθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 347 ΣΛΕΕ και περιορίζει ένα δικαίωμα που δεν προστατεύεται από την ΕΣΔΑ ή ο Χάρτης παρέχει σε αυτό ευρύτερη προστασία, τότε ο επίμαχος περιορισμός θα πρέπει να αξιολογηθεί με βάση τη γενική ρήτρα περιορισμών του άρθρου 52 παρ. 1 του Χάρτη. Αν πάλι πρόκειται για δικαίωμα ή ελευθερία που αποτελεί αντικείμενο ειδικών διατάξεων των Συνθηκών, οι επίμαχοι περιορισμοί θα πρέπει να εκτιμηθούν με βάση τα οριζόμενα στο άρθρο 52 παρ. 2 του Χάρτη, δηλαδή με βάση τους ειδικότερους όρους και εντός των συγκεκριμένων ορίων που καθορίζονται από τις διατάξεις αυτές.

#### **4. Η επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ και οι συνέπειές της στην εφαρμογή των δικαιωμάτων του Χάρτη**

Παρά την ανωτέρω όμως σαφήνεια των Επεξηγήσεων ως προς την ευχέρεια των κρατών μελών να προβαίνουν σε επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, παραμένει εξαιρετικά αμφίβολο αν η εφαρμογή του άρθρου αυτού οδηγεί εξ ορισμού σε παρέκκλιση από τα αντίστοιχα δικαιώματα του Χάρτη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της κήρυξης κατάστασης ανάγκης των αρμόδιων εθνικών γαλλικών αρχών σύμφωνα με το οικείο εθνικό δίκαιο της ανάγκης<sup>37</sup> και την επίκληση στη συνέχεια του άρθρου 15 ΕΣΔΑ με αφορμή τις τρομοκρατικές επιθέσεις μεγάλης κλίμακας στην περιοχή της γαλλικής πρωτεύουσας. Πιο συγκεκριμένα, ο γαλλικός νόμος της 20ής Νοεμβρίου 2015 διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής του νόμου της 3ης Απριλίου 1955 και παρέτεινε για τρεις μήνες την κατάσταση έκτακτης ανάγκης που διατάχθηκε στις 14 Νοεμβρίου 2015 από το Υπουργικό Συμβούλιο. Στη συνέχεια, στις 24 Νοεμβρίου 2015, η Γαλλία κατέθεσε επίσημη ανακοίνωση παρέκκλισης από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης<sup>38</sup>. Με αφορμή τους σοβαρούς και ευρείς περιορισμούς που προέβλεπε ο συγκεκριμένος νόμος, ομάδα ευρωβουλευτών κατέθεσε ερώτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ζητώντας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να απαντήσει, μεταξύ άλλων, στα εξής δύο κρίσιμα ερωτήματα: α) αν καταρχάς θεωρεί ότι οι πολλαπλοί και σοβαροί περιορισμοί στα θεμελιώδη δικαιώματα είναι συμβατοί με το πρωτογενές και το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης, καθώς και την αρχή της αναλογικότητας, και β) αν θεωρεί, γενικότερα, ότι η κήρυξη από κράτος μέλος κατάστασης έκτακτης ανάγκης ή ισοδύναμων ρυθμίσεων που αναστέλλουν την ισχύ του Συντάγματος είναι συμβατή με τις αρχές του κράτους δικαίου, ιδίως με την απαγόρευση της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας και την κατοχύρωση του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου<sup>39</sup>.

Στην απάντησή της, η Επιτροπή αναφέρει ότι ο συγκεκριμένος νόμος δεν της έχει κοινοποιηθεί, καθώς θεωρεί ότι η κοινοποίηση εθνικού νόμου απαιτείται μόνο σε ειδικές περιπτώσεις, για παράδειγμα όταν ένα εθνικό μέτρο εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης. Τονίζει δε στη συνέχεια ότι δεδομένου του πεδίου εφαρμογής και της φύσης των τροποποιήσεων της 20ής Νοεμβρίου 2015 στον νόμο της 3ης Απριλίου 1955 σχετικά με την κατάσταση έκτακτης ανάγκης, φαίνεται ότι η εν λόγω νομοθεσία δεν εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης<sup>40</sup>. Υπενθυμίζει περαιτέρω ότι, σύμφωνα με το άρθρο 51 παρ. 1, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ απευθύνεται στα κράτη μέλη μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Ενημερώνει δε συναφώς ότι, ανεξάρτητα από την εφαρμογή του Χάρτη, τα

<sup>37</sup>. Η γαλλική κυβέρνηση αποφάσισε, με το διάταγμα αριθ. 2015-1475 της 14ης Νοεμβρίου 2015, να εφαρμόσει τον νόμο αριθ. 55-385 της 3ης Απριλίου 1955 για την κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

<sup>38</sup>. S. KADELBACH, The Law of The European Union and National Security Exceptions of The Member States, ό.π., σ. 35, M. MILANOVIC, France Derogates from ECHR in the Wake of the Paris Attacks, December 13, 2015, σε: <https://www.ejiltalk.org/france-derogates-from-echr-in-the-wake-of-the-paris-attacks/>.

<sup>39</sup>. Βλ. Question for written answer to the Commission by N. GRIESBECK / S. IN 'T VELD / C. WIKSTRÖM, Compatibility of the state of emergency and other exceptional arrangements with the primary and secondary law of the European Union, EP Doc E-00419-16, question of 20 January 2016, σε: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-000419\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-000419_EN.html).

<sup>40</sup>. Βλ. απάντηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Question reference: E-000419/2016), σε: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-000419-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-000419-ASW_EN.html).

θεμελιώδη δικαιώματα προστατεύονται από τα συντάγματα ή τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και από τις διεθνείς πράξεις που έχουν επικυρώσει, ιδίως από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Από τη συγκεκριμένη απάντηση της Επιτροπής συνάγεται, καταρχάς, ότι οι υποχρεώσεις και οι δεσμεύσεις που απορρέουν από το δίκαιο της ΕΕ, συνεπώς και η ισχύς των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη, δεν επηρεάζεται από την επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ. Με άλλα λόγια, η παρέκκλιση από τις υποχρεώσεις της ΕΣΔΑ μέσω της επίκλησης του άρθρου 15 αυτής δεν συνεπάγεται αναγκαία μια ταυτόχρονη ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας εξαίρεσης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ και παρέκκλιση από τις υποχρεώσεις και τις δεσμεύσεις που απορρέουν από τον ΧΘΔ. Είναι προφανές όμως ότι η λήψη μέτρων γενικής ισχύος θα καταλάβει σε κάθε περίπτωση και καταστάσεις που διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο. Όπως ήδη αναφέρθηκε, τα κράτη μέλη δεν μπορεί να παρεκκλίνουν από τις δεσμεύσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο με βάση το εθνικό δίκαιο ακόμη και αν επικαλούνται συνταγματικές διατάξεις. Από τη συγκεκριμένη θέση της Επιτροπής συνάγεται ότι, σε αντίθεση με τις σχετικές Επεξηγήσεις, η νομιμότητα της παρέκκλισης από τις υποχρεώσεις του Χάρτη δεν θα πρέπει να θεωρείται δεδομένη από το γεγονός και μόνο ότι έχει προηγηθεί επίκληση του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, αλλά θα αξιολογείται μόνο όταν το κράτος εφαρμόζει *ad hoc* ενωσιακό δίκαιο. Όταν δηλαδή τα επίμαχα περιοριστικά μέτρα εφαρμοσθούν σε καταστάσεις που διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο. Στην περίπτωση αυτή, η συμβατότητα των περιορισμών θα κριθεί με βάση τα όσα εκτέθηκαν ανωτέρω.

Η άποψη πάντως αυτή, ασχέτως της αμφίβολης ορθότητάς της<sup>41</sup>, αποτελεί μια ακόμη απόδειξη των δεδομένων σοβαρών ερμηνευτικών δυσχερειών που γεννούν η εφαρμογή της γενικής ρήτρας εξαίρεσης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ και οι συνέπειές της στο πεδίο των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη. Ιδίως δε όταν οι περιορισμοί αυτοί σχετίζονται με την προηγούμενη επίκληση από το κράτος μέλος του άρθρου 15 της ΕΣΔΑ.

Με βάση τα ήδη εκτεθέντα ως προς τους περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 52 παρ. 3 του Χάρτη όταν τίθεται σε εφαρμογή η ρήτρα παρέκκλισης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ, η ερμηνευτική προσέγγιση της συγκεκριμένης διάταξης του ΧΘΔ και από το Δικαστήριο δεν φαίνεται να στοιχίζεται απόλυτα με τις προθέσεις των συντακτών του, όπως αυτές εκφράζονται μέσα από τις σχετικές Επεξηγήσεις. Σαφής πρόθεση των συντακτών τους ήταν η καθιέρωση της δεσμευτικότητας των περιορισμών που περιλαμβάνονται στα αντίστοιχα δικαιώματα της ΕΣΔΑ κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του Χάρτη. Στις περιπτώσεις δηλαδή κατά τις οποίες αντίστοιχα δικαιώματα της ΕΣΔΑ περιλαμβάνουν περιορισμούς, οι περιορισμοί αυτοί πρέπει επίσης να θεωρούνται δεσμευτικοί και κατά την ερμηνεία του Χάρτη<sup>42</sup>. Με άλλα λόγια, στις προθέσεις των συντακτών ήταν το σύστημα περιορισμών της Σύμβασης να αντικαταστήσει το αντίστοιχο σύστημα του Χάρτη στην περίπτωση δικαιωμάτων που έχουν την ίδια έννοια και το ίδιο πεδίο εφαρμογής με αυτά που εγγυάται η Σύμβαση και όχι να εφαρμόζεται το σύστημα του ΧΘΔ με την επιφύλαξη της συμβατότητάς του με αυτό της Σύμβασης. Θα μπορούσε βεβαίως να αντιταχθεί ότι, σύμφωνα με τα ήδη εκτεθέντα, το Δικαστήριο δεν ερμηνεύει το άρθρο 52 παρ. 3 ως κανονιστική υποχρέωση να αντικαταστήσει τις ρήτρες περιορισμού της Σύμβασης με εκείνες του Χάρτη, αλλά απλώς ως διάταξη που του παρέχει την ευχέρεια να ελέγξει τη συμβατότητα και μόνο των δύο τύπων ρητρών. Ο εν λόγω όμως τελευταίος έλεγχος συμβατότητας καθίσταται καθοριστικός, καθώς το Δικαστήριο προβαίνει σε αυτόν, ακόμη και αν αυτό σημαίνει, σε τελευταία ανάλυση, ότι δεν θα συμμορφωθεί με την ερμηνεία της Σύμβασης που δίνει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εάν η ερμηνεία αυτή θεωρηθεί ότι

<sup>41</sup>. Έτσι και S. KADELBACH, *The Law of The European Union and National Security Exceptions of The Member States*, ό.π, σ. 35.

<sup>42</sup>. Βλ. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ: πεδίο εφαρμογής, ερμηνεία και αποτελέσματα, διαθέσιμο σε: [https://e-justice.europa.eu/565/EL/part\\_iii\\_\\_scope\\_of\\_application\\_interpretation\\_and\\_effects\\_of\\_the\\_charter?clang=el](https://e-justice.europa.eu/565/EL/part_iii__scope_of_application_interpretation_and_effects_of_the_charter?clang=el).

απειλεί την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης. Όπως δε επισημαίνεται, ακόμη και αν, στην πράξη, το κρίσιμο ερμηνευτικό αποτέλεσμα μπορεί να μην είναι θεμελιωδώς διαφορετικό, η πορεία που ακολούθησε το Δικαστήριο δείχνει μια σαφή επιφύλαξη έναντι της Σύμβασης<sup>43</sup>.

Οι ανωτέρω διαπιστώσεις έρχονται σε κάθε περίπτωση να επιβεβαιώσουν τις εκτιμήσεις ότι, για όσο χρόνο η σχέση μεταξύ ΕΕ και ΕΣΔΑ παραμένει «ατελής» και «ρευστή»<sup>44</sup>, θα παραμένει ανοιχτό και το ζήτημα του συντονισμού μεταξύ του άρθρου 53 της ΕΣΔΑ και του άρθρου 53 του Χάρτη. Υπό την έννοια αυτή, συνιστά ζήτημα που μπορεί να ανασύρει πάντοτε στην επιφάνεια τις εύλογες ανησυχίες του Δικαστηρίου, όπως εκφράσθηκαν σε πολλαπλές σκέψεις του στη Γνωμοδότηση 2/13<sup>45</sup>, ως ικανό δηλαδή να θίξει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και την αυτονομία του δικαίου της Ένωσης, καθώς και την αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών κατά το δίκαιο αυτό. Σε μια τέτοια περίπτωση, το Δικαστήριο δεν θα δίσταζε προφανώς να παραμερίσει την προσφυγή στους περιορισμούς που προβλέπει η ΕΣΔΑ προκειμένου να διαφυλάξει την υπεροχή, την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης ως βασικά χαρακτηριστικά της έννομης τάξης της<sup>46</sup>.

##### 5. Η τήρηση των αρχών της ισότητας και της αναλογικότητας

Ο εξαιρετικός πάντως χαρακτήρας των εθνικών μέτρων που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση καταστάσεων ανάγκης που δικαιολογούν την ενεργοποίηση του άρθρου 347 ΣΛΕΕ δεν απαλλάσσει τα αρμόδια όργανα των κρατών μελών από την υποχρέωση σεβασμού των αρχών της ισότητας και της αναλογικότητας. Γίνεται γενικώς δεκτό ότι η επίκληση του άρθρου 347 ΣΛΕΕ υπόκειται στις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις εν λόγω αρχές<sup>47</sup>. Στις περιπτώσεις αυτές, όπως ήδη έχει αναφερθεί, μπορούν να ληφθούν περιοριστικά μέτρα, χωρίς, ωστόσο, να θίγεται η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της, όπως προκύπτει από τον ρόλο που αναθέτει το άρθρο 348 ΣΛΕΕ στην Επιτροπή όταν προκύπτουν τέτοιες καταστάσεις ανάγκης. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν απαλλάσσονται από την τήρηση των υποχρεώσεων που περιγράφονται ανωτέρω σε σχέση με το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων και του κριτηρίου της αναλογικότητας ως περιορισμού της κρατικής διακριτικής ευχέρειας, το οποίο απαιτεί αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της επικαλούμενης έκτακτης κατάστασης και του ληφθέντος μέτρου. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι περιορισμοί στο εμπόριο και την ελεύθερη κυκλοφορία, συμπεριλαμβανομένης της προσωρινής επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων, μπορούν να δικαιολογηθούν<sup>48</sup>.

Τούτο σημαίνει ότι τα μέτρα που λαμβάνονται πρέπει να μην είναι αντίθετα με την αρχή της ισότητας και να μην προσβάλλουν δυσανάλογα τα συμφέροντα της Ένωσης που συνίστανται στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και τη διαφύλαξη του ανόθευτου ανταγωνισμού, καθώς και την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ειδικότερα ως προς την αναλογία μέσου και σκοπού, όπως τονίζει σαφώς το Δικαστήριο, οι επιταγές της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας δεν μπορούν να δικαιολογήσουν παρεκκλίσεις από τους κανόνες της Συνθήκης, όπως η ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων, παρά μόνον εφόσον τηρείται η αρχή της

<sup>43</sup>. J.-P. JACQUE, *Les limitations aux droits fondamentaux*, ό.π.

<sup>44</sup>. Για την πολυεπίπεδη σχέση μεταξύ του ΕΔΔΑ, του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εθνικών ανώτατων ή συνταγματικών δικαστηρίων ή μεταξύ της Σύμβασης, του δικαίου της ΕΕ και των εθνικών συνταγμάτων βλ. Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Εθνικά Συντάγματα*, σε: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), με εκτενή αναφορά στο πολύ πρόσφατο σχετικό Ψήφισμα και την Έκθεση που υιοθετήθηκαν από την Ολομέλεια της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης (Έγγραφο 15741, 11 Απριλίου 2023, Doc. 15336, Ref. 4605, 27 Σεπτεμβρίου 2021).

<sup>45</sup>. Γνωμοδότηση 2/13, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, 18.12.2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

<sup>46</sup>. J.-P. JACQUE, *Les limitations aux droits fondamentaux*, ό.π.

<sup>47</sup>. Βλ. εκτενέστερα U. KARPENSTEIN, *EU-Kommentar (Art. 297)*, σε: J. Schwarze, 2η έκδ., 2009, σ. 2121.

<sup>48</sup>. S. KADELBACH, *The Law of The European Union and National Security Exceptions of The Member States*, ό.π., σ. 27 με παραπομπή σε D. DITTERT, *Artikel 347 AEUV*, σε: H. von der Groeben / J. Schwarze / A. Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7η έκδ., 2015, παρ. 24.

αναλογικότητας, δηλαδή εντός των ορίων του καταλλήλου και αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού<sup>49</sup>. Η παραβίαση των αρχών αυτών μπορεί, όπως σημειώνεται, να καταστήσει καταχρηστική την, κατά τα λοιπά, νόμιμη άσκηση των εξουσιών που αναγνωρίζει στα κράτη μέλη η γενική ρήτρα παρέκκλισης<sup>50</sup>.

Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι η εκτίμηση των εθνικών μέτρων ασφαλείας ως προς την αναγκαιότητα, τη συνάφεια, τη διάρκεια και την καταλληλότητά τους για την αντιμετώπιση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης, ενόψει του έντονα πολιτικού χαρακτήρα τους και των εθνικών ιδιαιτεροτήτων, τις περισσότερες φορές δεν είναι εύκολη υπόθεση, καθόσον δεν υφίστανται πάντοτε τα κατάλληλα μέσα. Στις περιπτώσεις αυτές, δεν μπορεί να είναι γνωστή επακριβώς η αιτιακή συνάφεια ανάμεσα στα επιλεγόμενα μέσα και τους επιδιωκόμενους σκοπούς και, επομένως, δεν συνιστά απλό ζήτημα η επιλογή των καταλληλότερων και ηπιότερων μέσων.

## **6. Η προσωρινότητα των μέτρων**

Με βάση τα ήδη εκτεθέντα, συνάγεται ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 347 ΣΛΕΕ συγκροτούν μια μορφή ενωσιακού δικαίου της ανάγκης. Υπό την έννοια λοιπόν αυτή, τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο επίκλησης της ρήτρας ανάγκης του εν λόγω άρθρου δεν μπορεί παρά ευλόγως να οριοθετούνται από άποψη χρονικής ισχύος και διάρκειας. Τούτο δε καθόσον οι συγκεκριμένες κανονιστικές ρυθμίσεις του άρθρου 347 ΣΛΕΕ, συνιστώντας μορφή του δικαίου της ανάγκης, δεν μπορεί παρά να υπόκεινται στην αρχή της προσωρινότητας.

Συνεπώς, λόγω ακριβώς της εξαιρετικής φύσεως των καταστάσεων στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 347 ΣΛΕΕ, τα μέτρα που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές θα πρέπει ευλόγως και σε κάθε περίπτωση να έχουν προσωρινό και όχι πάγιο χαρακτήρα. Τούτο σημαίνει, δηλαδή, ότι δεν είναι νοητή η υπαγωγή, στο πεδίο της κρίσιμης διάταξης, κρατικών αποφάσεων που ρυθμίζουν με τρόπο μόνιμο ένα ζήτημα, ακόμη και αν αυτό άπτεται της αντιμετώπισης συνθηκών πολέμου ή άλλων συναφών σοβαρών κρίσεων. Με άλλα λόγια, ακόμη και αν ήθελε γίνει δεκτό ότι τα επίμαχα εθνικά μέτρα δεν είναι απαραίτητο να ταυτίζονται χρονικά με τις περιόδους κατά τις οποίες συντρέχουν πράγματι οι ειδικές και εξαιρετικές καταστάσεις, και πάλι δεν είναι δυνατόν να εκτείνονται από άποψη διάρκειας εσαεί μέσα στον χρόνο. Όπως ορθά επισημαίνεται, μια απεριόριστη διάρκεια των επίμαχων μέτρων προσδίδει σε αυτά μόνιμο χαρακτήρα και αποκαλύπτει ότι πραγματικές προθέσεις των εθνικών αρχών δεν ήταν η αντιμετώπιση προβλημάτων συναφών με το πεδίο εφαρμογής της γενικής ρήτρας εξαίρεσης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ<sup>51</sup>, αλλά η εξυπηρέτηση σκοπιμοτήτων που δεν έχουν σχέση με αυτά.

Σύμφωνα δε με τη νομολογία, η επιβολή εν γένει συναφών εξαιρετικών μέτρων πρέπει να περιορίζεται χρονικώς στην απολύτως αναγκαία διάρκεια. Μολονότι δεν μπορεί να αποκλειστεί μια ανανέωση τέτοιου είδους μέτρων λόγω του ότι εξακολουθεί να υπάρχει μια συγκεκριμένη απειλή, και πάλι η διάρκεια ισχύος των εν λόγω νέων μέτρων δεν μπορεί να υπερβαίνει ένα προβλέψιμο χρονικό διάστημα. Ως εκ τούτου, σε κάθε περίπτωση, η διατήρηση συγκεκριμένων εθνικών μέτρων δεν μπορεί να έχει συστηματικό και πάγιο χαρακτήρα<sup>52</sup>.

<sup>49</sup>. ΔΕΚ C-423/98, *Albore*, 13.07.2000, ECLI:EU:C:2000:401, σκ. 19, ΔΕΚ C-222/84, ό.π., σκ. 38.

<sup>50</sup>. Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα F.-G. Jakobs της 6ης Απριλίου 1995, C-120/94, *Επιτροπή/Ελλάδα*, ECLI:EU:C:1995:109, σημ. 70.

<sup>51</sup>. Βλ. Προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα Γ. Κοσμά της 23ης Μαρτίου 2000, C-423/98, *Albore*, ECLI:EU:C:2000:158, σημ. 32.

<sup>52</sup>. ΔΕΕ συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-511/18, C-512/18 και C-520/18, *La Quadrature du Net κ.λπ.*, 06.10.2020, ECLI:EU:C:2020:791, σκ. 138.

### III. Η διαδικασία ελέγχου

#### 1. Η διοικητική διαδικασία

Με την επόμενη διάταξη του άρθρου 348 ΣΛΕΕ που αναπαράγει αυτούσια τη ρύθμιση του άρθρου 298 ΣΕΚ (πρώην άρθρο 225 ΣυνθΕΟΚ) καταστρώνεται ειδική διαδικασία ελέγχου από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης της συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο των εθνικών μέτρων που λαμβάνονται στο πλαίσιο επίκλησης έκτακτης ανάγκης που προβλέπουν τα άρθρα 346 και 347<sup>53</sup>. Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται ειδικό καθεστώς διοικητικού και δικαιοδοτικού ελέγχου εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και, πιο συγκεκριμένα, από την Επιτροπή και το Δικαστήριο, αντίστοιχα, των εθνικών μέτρων εξαιρέσεως που λαμβάνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις εξαιρετικές προϋποθέσεις των άρθρων 346 και 347 ΣΛΕΕ.

Εάν τα μέτρα που θεσπίζονται στο πλαίσιο αυτό από τις εθνικές αρχές έχουν ως αποτέλεσμα τη νόθευση των όρων ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς και όχι απλώς τη βλάβη των εμπορικών συμφερόντων τρίτων χωρών<sup>54</sup>, ή, όπως επισημαίνεται, τον περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών<sup>55</sup>, η Επιτροπή εξετάζει από κοινού με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος την πιθανότητα τροποποίησης των επίμαχων μέτρων, αναζητώντας εναλλακτικούς τρόπους προσαρμογής τους στις απαιτήσεις της εσωτερικής αγοράς. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση του εδαφίου 1 του άρθρου 348, η διοικητική ελεγκτική εξουσία της Επιτροπής εν προκειμένω περιορίζεται στο να εξετάσει από κοινού με το κράτος μέλος και να προτείνει την αντικατάσταση και την αναπροσαρμογή των σχετικών κρατικών μέτρων, εάν θεωρείται ότι τα μέτρα αυτά νοθεύουν τους όρους του ανταγωνισμού και δεν είναι συμβατά με τις απαιτήσεις της εσωτερικής αγοράς. Για τον σκοπό αυτό, σταθμίζονται, από τη μια πλευρά, τα συμφέροντα του κράτους μέλους που έχει επικαλεσθεί τη ρήτρας εξαιρέσεως του άρθρου 347 και, από την άλλη, το συμφέρον της Ένωσης και των λοιπών κρατών μελών για την τήρηση των κανόνων που θεσπίζουν οι Συνθήκες και την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς<sup>56</sup>. Με άλλα λόγια, όπως σημειώνεται, το άρθρο 348 καθιδρύει ειδική ελεγκτική διοικητική διαδικασία σε διμερές επίπεδο, υποχρεώνοντας την Επιτροπή να προβεί σε εξέταση των επίμαχων μέτρων από κοινού με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, προκειμένου να διαπιστωθεί, αφενός, εάν η επίκληση του άρθρου 347 φαίνεται εκ πρώτης όψεως εύλογη<sup>57</sup> και δικαιολογημένη και, αφετέρου, αν τα μέτρα που έχουν ληφθεί είναι σύμφωνα με τις αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας.

#### 2. Δικαστικός έλεγχος

Εκτός όμως από την ανωτέρω διοικητική διαδικασία ελέγχου που καθιερώνει το εδάφιο 1 του άρθρου 348 ΣΛΕΕ, το επόμενο εδάφιο 2 του ίδιου άρθρου προβλέπει και ειδική μορφή δικαιοδοτικού ελέγχου, ορίζοντας ότι, κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία των άρθρων 258 και 259, η Επιτροπή ή κάθε κράτος μέλος μπορούν να προσφύγουν απευθείας στο Δικαστήριο, αν θεωρούν ότι άλλο κράτος μέλος ασκεί καταχρηστικώς τις εξουσίες που προβλέπονται στα άρθρα 346 και 347 ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο, στην περίπτωση αυτή, συνεδριάζει κεκλεισμένων των θυρών.

Από την πρόβλεψη ειδικής εν προκειμένω ένδικης προσφυγής συνάγεται ότι οι συντάκτες των Συνθηκών θεώρησαν μείζονος σημασίας το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου των περιπτώσεων που κράτος μέλος προβαίνει σε εφαρμογή του άρθρου 347 ΣΛΕΕ επικαλούμενο ιδιαίτερους κινδύνους και απειλές για την εσωτερική και την εξωτερική του ασφάλεια. Λόγω λοιπόν του εξαιρετικού, αλλά και του κατεπείγοντος χαρακτήρα των εν λόγω καταστάσεων

<sup>53</sup>. Βλ. σχετ. U. KARPENSTEIN, EU-Kommentar (Art. 298), ό.π., σ. 2123, και Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Άρθρο 348 ΣΛΕΕ, σε: Β. Σκουρή, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, ό.π., σ. 2029.

<sup>54</sup>. ΔΕΚ C-120/94 R, *Επιτροπή/Ελλάδα*, 29.06.1994, ECLI:EU:C:1994:275, σκ. 100-101. Βλ. σχετ. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Άρθρο 348, ό.π., σ. 2029.

<sup>55</sup>. U. KARPENSTEIN, EU-Kommentar (Art. 297), ό.π., σ. 2121.

<sup>56</sup>. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Άρθρο 348, ό.π., σ. 2029.

<sup>57</sup>. Βλ. σχετ. U. KARPENSTEIN, EU-Kommentar (Art. 298), ό.π., σ. 2123 επ.

ανάγκης, ιδίως όμως λόγω των ιδιαίτερα σοβαρών συνεπειών ως προς την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, ο νομοθέτης έκρινε ότι οι προσφυγές της Επιτροπής και των κρατών μελών ενώπιον του Δικαστηρίου για παράβαση υποχρέωσης κράτους μέλους, που προβλέπονται στα άρθρα 258 και 259 ΣΛΕΕ, αντίστοιχα, δεν είναι πρόσφορες για τον αποτελεσματικό εκ μέρους του Δικαστηρίου έλεγχο της συμβατότητας των σχετικών κρατικών αποφάσεων με τις Συνθήκες<sup>58</sup>. Έτσι, με σκοπό τον αμεσότερο, ταχύτερο και, κατά παρέκκλιση από την αρχή της δημοσιότητας, δικαστικό έλεγχο, προέβλεψε ειδική προσφυγή με βάση την οποία η Επιτροπή και τα κράτη μέλη, κατ' εξαίρεση από τη γενική διαδικασία των εν λόγω άρθρων 258 και 259 ΣΛΕΕ, μπορούν να προσφύγουν απευθείας στο Δικαστήριο, εφόσον θεωρούν ότι ένα κράτος μέλος ασκεί καταχρηστικά την ευχέρεια επίκλησης κατάστασης ανάγκης που προβλέπεται από τα άρθρα 346 και 347 ΣΛΕΕ<sup>59</sup>.

### 2.1. Η έκταση του δικαστικού ελέγχου

Σε ό,τι αφορά το εύρος του δικαστικού ελέγχου, το γράμμα της διάταξης του εδαφίου 2 του άρθρου 348 ΣΛΕΕ τον οριοθετεί ρητά και τον περιορίζει στην καταχρηστική άσκηση των εξαιρετικών εξουσιών έκτακτης ανάγκης του κράτους μέλους, που αντλεί από τα άρθρα 346 και 347 ΣΛΕΕ<sup>60</sup>.

Συνεπώς, η διατύπωση του εδαφίου 2 του άρθρου 348 ΣΛΕΕ δεν αφήνει κανένα περιθώριο για ερμηνείες με βάση τις οποίες η ιδιαιτερότητα των κρατικών εξουσιών για τη διαχείριση εξαιρετικών καταστάσεων ανάγκης, κατά το άρθρο 347 ΣΛΕΕ, δικαιολογεί την πλήρη απαλλαγή των εθνικών επιλογών από τον έλεγχο του ενωσιακού δικαστή. Αντιθέτως, γίνεται γενικώς δεκτό ότι το περιεχόμενο του εδαφίου 2 του άρθρου 348 ΣΛΕΕ υπαγορεύει τον καθολικό δικαστικό έλεγχο των επίμαχων εθνικών επιλογών. Έλεγχο δηλαδή που καταλαμβάνει όχι μόνο τα περιοριστικά μέτρα που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές, αλλά, έστω και οριακά, τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων επίκλησης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ. Έτσι, μια διαφορετική ανάγνωση και ερμηνεία, όπως τονίζεται, αφενός, θα ήταν αντίθετη με την έννοια του άρθρου 348 παρ. 2 ΣΛΕΕ<sup>61</sup>, αφετέρου, θα μπορούσε να δημιουργήσει εμπόδια στη δεσμευτικότητα του δικαίου της Ένωσης και να θίξει την ομοιόμορφη εφαρμογή του<sup>62</sup>. Σύμφωνα με την άποψη που ακολουθεί το Δικαστήριο, ο έλεγχος καταχρηστικότητας μπορεί να επεκτείνεται στην πλήρωση ή μη των προϋποθέσεων εφαρμογής των άρθρων 346 και 347 ΣΛΕΕ και στη χρήση των μέσων που επιλέγει κάθε κράτος μέλος για την αντιμετώπιση της εξαιρετικής κατάστασης υπό τη μορφή του ελέγχου πρόδηλων σφαλμάτων<sup>63</sup>.

Υπό την έννοια αυτή, τίθεται ένα σημαντικό όριο στην αυτονομία των κρατών μελών να επικαλούνται καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, κατ' άρθρο 347 ΣΛΕΕ, και να λαμβάνουν έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπισή τους. Το όριο αυτό συνίσταται στην απαγόρευση να «ασκούν καταχρηστικά» την ευχέρεια και τις συγκεκριμένες εξουσίες τους που προβλέπονται στο άρθρο αυτό. Ένα κράτος μέλος ασκεί καταχρηστικώς τις εξουσίες του όταν ο πραγματικός σκοπός για τον οποίο προχώρησε στη λήψη ενός συγκεκριμένου μέτρου είναι διαφορετικός από αυτόν που επικαλείται. Όταν δηλαδή σκοπό ενός μέτρου δεν αποτελεί ουσιαστικά η αντιμετώπιση εσωτερικής διαταραχής της δημόσιας τάξης ή οποιουδήποτε

<sup>58</sup>. Για τις προσφυγές των άρθρων 258 και 259 ΣΛΕΕ βλ. εκτενέστερα Α. ΣΚΟΥΡΗΣ, Άρθρα 258 και 259 ΣΛΕΕ, σε: Β. Σκουρής, Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, ό.π., σ. 1719 επ. και 1725 επ.

<sup>59</sup>. Υποστηρίζεται δε ότι με τη συγκεκριμένη ρύθμιση του άρθρου 348 εδαφίου 2 ΣΛΕΕ παραμένει ανοιχτή η οδός του δικαστικού ελέγχου καίριων επιλογών των κρατών μελών κατά την άσκηση εξωτερικής πολιτικής και άμυνας, μολονότι η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) εξαιρείται καταρχήν της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 275 ΣΛΕΕ. Βλ. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Η ΕΕ υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου, 2000, σ. 152 επ., Ο ΙΔΙΟΣ, Άρθρο 348, ό.π., σ. 2029.

<sup>60</sup>. Όπως πάντως επισημαίνεται, ο περιορισμός αυτός του δικαστικού ελέγχου δεν δεσμεύει τα εθνικά δικαστήρια όταν δεν εφαρμόζουν δίκαιο της Ένωσης. Βλ. σχετ. U. KARPENSTEIN, EU-Kommentar (Art. 298), σ. 2124.

<sup>61</sup>. F. WEBER, Notstandskontrolle, ό.π., σ. 121.

<sup>62</sup>. ΔΕΚ C-222/84, ό.π., σκ. 26, T. ROEDER, Staatsnotstand im Recht der Europäischen Union, σε: A. Zwitter (Hrsg.), Notstand und Recht, σ. 82 επ. (102).

<sup>63</sup>. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Άρθρο 348, ό.π., σ. 2030.

ζητήματος εξωτερικής ή εσωτερικής ασφάλειας ή οποιασδήποτε εν γένει πολιτικής διαμάχης με τρίτη χώρα, αλλά πρωτίστως η προστασία της οικονομίας του ή η προστασία των συμφερόντων των εγχώριων επιχειρήσεων<sup>64</sup>. Τούτο σημαίνει ότι ο δικαστικός έλεγχος θα πρέπει να περιορίζεται στον έλεγχο της κατάχρησης εξουσίας (*détournement de rounvoir*), να εξετάζει δηλαδή μόνο εάν ο πραγματικός σκοπός των κρινόμενων μέτρων δεν είναι η διαφύλαξη των συμφερόντων ασφαλείας του κράτους μέλους, αλλά η επιβολή προστατευτικών μέτρων που στοχεύουν αποκλειστικά στην προστασία των συμφερόντων της οικονομίας του και των εγχώριων προϊόντων και επιχειρήσεων<sup>65</sup>. Συνεπώς, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 347 ΣΛΕΕ δεν εμπίπτουν μέτρα που λαμβάνονται για την «προστασία της οικονομίας ή των συμφερόντων των εγχώριων οικονομικών φορέων» και δεν εξυπηρετούν κατά κύριο λόγο την προστασία συμφερόντων που σχετίζονται με την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του κράτους<sup>66</sup>.

Με άλλες λέξεις, η συγκεκριμένη οριοθέτηση του δικαστικού ελέγχου και η εξάντλησή του στην καταχρηστική άσκηση των εξουσιών παρέκκλισης σημαίνει ότι ο εν λόγω έλεγχος περιορίζεται στις περιπτώσεις προφανούς παράβασης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ<sup>67</sup>. Μολονότι η επιδίωξη οικονομικών ή δημοσιονομικών στόχων και όχι συμφερόντων που συναρτώνται με την εξωτερική ή εσωτερική ασφάλεια του κράτους μέλους μπορεί να αποτελεί ουσιαστική μόνο ένδειξη, εν τούτοις για τη διαπίστωση της καταχρηστικής άσκησης των εξουσιών του άρθρου 347 ΣΛΕΕ δεν είναι απαραίτητο να αποδεικνύεται ότι το κράτος μέλος έχει εσκεμμένα επιδίωξει να αποκομίσει συγκεκριμένα οφέλη. Υπάρχει δε πάντα εξ αντικειμένου κατάχρηση όταν ένα κράτος μέλος, θεωρώντας ότι διαθέτει ένα απεριόριστο προνόμιο εκτίμησης, επικαλείται προδήλως εσφαλμένα τη συνδρομή των αντικειμενικών προϋποθέσεων του άρθρου 347 ΣΛΕΕ<sup>68</sup>.

Όπως πάντως ορθά επισημαίνεται<sup>69</sup>, η συγκεκριμένη διάταξη χαρακτηρίζεται από μια έντονη ερμηνευτική δυσχέρεια. Οι περιπτώσεις που απαριθμούνται στο άρθρο αυτό, ως λόγοι κατάστασης ανάγκης, τελούν σε άμεση συνάρτηση με πολιτικές, στρατηγικές και γεωπολιτικές εκτιμήσεις στις οποίες αρμόδια να προβαίνουν είναι καταρχήν τα κράτη μέλη. Όπως δε παρατηρείται συναφώς, η φύση των εξαιρετικών αυτών λόγων γεννά από μόνη της και αναδεικνύει το «*θεμελιώδες πρόβλημα της εκτάσεως των εξουσιών του Δικαστηρίου να προβαίνει σε δικαστικό έλεγχο τέτοιων καταστάσεων*»<sup>70</sup>, ιδίως όταν οι τελευταίες αφορούν στην έννοια του «πολέμου» ή της «απειλής πολέμου». Στις περιπτώσεις αυτές, «*το βάθος του ελέγχου μπορεί να περιορίζεται σημαντικά λόγω της ελλείψεως των απαραίτητων νομικών κριτηρίων που μπορούν να τύχουν εφαρμογής από τα δικαστήρια*»<sup>71</sup>. Εξάλλου, όπως επισημαίνεται, το κρίσιμο εν προκειμένω πεδίο του ασκούμενου δικαστικού ελέγχου «*καταχρηστικότητας*» είναι άκρως περιορισμένο. Τούτο δε όχι μόνο λόγω της ορολογίας που χρησιμοποιείται και στα δύο άρθρα 347 και 348 ΣΛΕΕ, αλλά και της φύσεως του αντικειμένου του ελέγχου<sup>72</sup>. Επομένως, με βάση τα δεδομένα αυτά, η εθνική αντίληψη και οπτική γωνία προσέγγισης των συνθηκών και καταστάσεων ανάγκης που πρέπει να συντρέχουν για την εφαρμογή του άρθρου 347 ΣΛΕΕ, χωρίς να είναι ανεξέλεγκτη, δεν μπορεί να υπαχθεί σε πλήρη ουσιαστικό έλεγχο<sup>73</sup>. Έτσι, υποστηρίζεται ότι, όπως και στην

<sup>64</sup>. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα F.-G. Jakobs της 6ης Απριλίου 1995, ό.π., σημ. 67.

<sup>65</sup>. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, άρθρο 348, ό.π., σ. 2029.

<sup>66</sup>. F. WEBER, *Notstandskontrolle*, ό.π., σ. 121, T. ROEDER, *Staatsnotstand im Recht der Europäischen Union*, σε: A. Zwitter (Hrsg.), *Notstand und Recht*, σ. 82 επ. (88).

<sup>67</sup>. U. KARPENSTEIN, *EU-Kommentar (Art. 298)*, σ. 2124.

<sup>68</sup>. *Ibid.*

<sup>69</sup>. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Γ. Κοσμά της 23ης Μαρτίου 2000, ό.π., σημ. 29.

<sup>70</sup>. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα F.-G. Jakobs της 6ης Απριλίου 1995, ό.π., σημ. 50.

<sup>71</sup>. *Ibid.*, σημ. 51.

<sup>72</sup>. *Ibid.*, σημ. 63.

<sup>73</sup>. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Γ. Κοσμά της 23ης Μαρτίου 2000, ό.π., σημ. 29.

αντίστοιχη περίπτωση ελέγχου τέτοιων καταστάσεων από το ΕΔΔΑ, η νόμιμη ή μη επίκληση της γενικής ρήτρας εξαίρεσης μπορεί να απαιτήσει ευλόγως την αναγνώριση ενός ευρύτερου περιθωρίου εκτίμησης και διακριτικής ευχέρειας για τα κράτη μέλη. Η απαίτηση αυτή καθίσταται εκ των πραγμάτων πολύ πιο επιτακτική, ιδίως στην περίπτωση της «σοβαρής διεθνούς έντασης που συνιστά απειλή πολέμου», καθώς η συγκεκριμένη έννοια είναι εν δυνάμει πολύ ευρεία και ο προσδιορισμός της εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από υποκειμενικές εκτιμήσεις και αξιολογήσεις<sup>74</sup>.

Η δεδομένη ρυθμιστική συνάφεια ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις μεταξύ του άρθρου 347 ΣΛΕΕ και του άρθρου 15 ΕΣΔΑ και η δυνατότητα των κρατών μελών της ΕΕ να επικαλεστούν το συγκεκριμένο άρθρο της ΕΣΔΑ ευλόγως οδηγεί στη διαπίστωση ότι υπάρχουν πρόδηλοι παραλληλισμοί και ομοιότητες μεταξύ του δικαίου έκτακτης ανάγκης της Ένωσης και του αντίστοιχου της ΕΣΔΑ. Συνεπώς, δεν θα ήταν λογική μια διαφοροποιημένη αντίληψη ως προς την έκταση του σχετικού δικαστικού ελέγχου. Έτσι, υποστηρίζεται ότι εν τέλει είναι απόλυτα εύλογο η απόφαση σχετικά με τη φύση, την έκταση των κινδύνων και των απειλών να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια και την εκτίμηση του εκάστοτε κράτους μέλους. Τούτο δε καθώς οι εθνικές αρχές, λόγω της εγγύτητάς τους με την κρίσιμη κατάσταση, μπορούν να λάβουν «καλύτερη απόφαση» και καταλληλότερα μέτρα σε σχέση με ένα όργανο όπως το Δικαστήριο της Ένωσης, που εξ ορισμού είναι όργανο ξένο προς τις τοπικές συνθήκες και ιδιαιτερότητες. Επισημαίνεται δε ότι η επιχειρηματολογία αυτή θυμίζει έντονα τη βασική θέση του ΕΔΔΑ, σύμφωνα με την οποία οι εθνικές αρχές είναι καταλληλότερες να λαμβάνουν αποφάσεις για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης από έναν διεθνή δικαστή<sup>75</sup>.

Αντιτείνεται όμως ότι οι ανωτέρω προβαλλόμενες δυσχέρειες δεν μπορούν να αποτελέσουν εμπόδιο για έναν ουσιαστικό έλεγχο των κρίσιμων προϋποθέσεων που δικαιολογούν την εφαρμογή του άρθρου 347 ΣΛΕΕ. Συνεπώς, ενδεδειγμένη θα πρέπει να θεωρείται εν προκειμένω μια ευρύτερη ερμηνεία των ορίων ελέγχου, ώστε το Δικαστήριο να μπορεί να ελέγχει πλήρως τη συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων εφαρμογής των μέτρων εξαίρεσης, καθώς και την αναλογικότητα των επίμαχων μέτρων<sup>76</sup>. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι είτε υπό την τυπική είτε υπό την ουσιαστική προσέγγιση της έννοιας του πολέμου, δεν φαίνεται να υφίσταται πραγματικός και βάσιμος λόγος για τον οποίο το ΔΕΕ δεν θα μπορούσε να κρίνει και να αποφασίσει αν μια κατάσταση συνιστά «πόλεμο» κατά την έννοια του άρθρου 347 ΣΛΕΕ. Εάν ο διεθνής δικαστής μπορεί να προσεγγίσει και να αξιολογήσει τη συγκεκριμένη έννοια, η δυνατότητα αυτή θα πρέπει να αναγνωρίζεται εξίσου και στον ενωσιακό δικαστή. Αναμφίβολα η αξιολόγηση μιας τέτοιου είδους κατάστασης και η λήψη σχετικής απόφασης, όπως σημειώνεται, συνιστά μεν ένα δύσκολο εγχείρημα, αλλά όχι καταδικασμένο *ex ante* σε αποτυχία<sup>77</sup>. Ενόψει δε του ότι όλες οι καταστάσεις του είδους αυτού ρυθμίζονται σε πολύ σημαντικό βαθμό από τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι χρησιμοποιούν εξίσου και τις σχετικές έννοιες, υποστηρίζεται ότι η απουσία κατάλληλων νομικών κριτηρίων και μέσων δεν πρέπει να θεωρείται επαρκής λόγος για να οδηγήσει στον αποκλεισμό του ενωσιακού δικαστή από έναν τέτοιου είδους έλεγχο<sup>78</sup>. Σημειώνεται δε ότι ακόμη και υποχρεώσεις που αναλαμβάνονται με σκοπό τη διατήρηση της ειρήνης και της διεθνούς ασφάλειας αποτελούν μια κατηγορία που είναι εξίσου επιδεκτική διεθνούς δικαιοδοτικού ελέγχου. Όπως ο διεθνής έτσι και ο ενωσιακός δικαστής μπορεί να καταστεί αρμόδιος να αξιολογήσει τέτοιου είδους καταστάσεις και υποχρεώσεις εξετάζοντας και αξιολογώντας τις συνθήκες ή άλλες πηγές που θεσπίζουν αυτές τις διεθνείς υποχρεώσεις,

<sup>74</sup>. M. TRYBUS, *The EC Treaty as an Instrument of European Defence Integration* (October 21, 2020), 2017, σ. 18.

<sup>75</sup>. T. ROEDER, *Staatsnotstand im Recht der Europäischen Union*, σε: A. Zwitter (Hrsg.), *Notstand und Recht*, σ. 82 επ. (104), F. WEBER, *Notstandskontrolle*, ό.π., σ. 122.

<sup>76</sup>. Για την σχετική προβληματική βλ. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Άρθρο 348, ό.π., σ. 2030.

<sup>77</sup>. M. TRYBUS, *The EC Treaty as an Instrument of European Defence Integration*, ό.π., σ. 17.

<sup>78</sup>. *Ibid*, σ. 18.

οι οποίες πρέπει να έχουν τυπικό χαρακτήρα<sup>79</sup>. Η άποψη πάντως αυτή δεν φαίνεται να είναι συμβατή με τη φύση και τις πολλαπλές μη νομικές πτυχές των συγκεκριμένων καταστάσεων που ήδη αναφέρθηκαν. Οποιοδήποτε εγχείρημα εκνομίκευσης των κρίσιμων πολυδιάστατων και ευρύτατων κρίσιμων εννοιών ούτε οδηγεί αναγκαία στην ανεύρεση, ούτε διευκολύνει τη δυνατότητα διαμόρφωσης κριτηρίων, που θα δικαιολογούσαν έναν έλεγχο πλήρους δικαιοδοσίας<sup>80</sup>.

Από την, κατά τα ανωτέρω, καθολικότητα του δικαστικού ελέγχου συνάγεται επίσης σαφώς η πρόθεση του ενωσιακού νομοθέτη να θέσει ένα σημαντικό όριο στην αυτονομία των κρατών μελών να επικαλούνται την εφαρμογή του άρθρου 347 ΣΛΕΕ προκειμένου να αντιμετωπίσουν κινδύνους και απειλές κατά της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειάς τους. Όπως δε σημειώνεται, με τη σχετική νομολογία του, το Δικαστήριο υπογραμμίζει την απαίτηση από τα κράτη μέλη να επικαλούνται τη ρήτρα εξαίρεσης με ιδιαίτερη περίσκεψη και να αποδίδουν τη δέουσα προσοχή στην τήρηση των αρχών του δικαίου της ΕΕ<sup>81</sup>. Επομένως, το άρθρο 347 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να νοηθεί ως διάταξη που αναγνωρίζει και θεμελιώνει ένα δίκαιο της ανάγκης, το οποίο μπορούν να επικαλούνται και να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη υπό την έννοια ενός *domaine réservé*<sup>82</sup>. Ενόσ δικαίου δηλαδή που η εφαρμογή του και ο δικαστικός έλεγχος θα αποτελούσε αμιγώς υπόθεση των εθνικών αρχών, οι οποίες θα ήταν απαλλαγμένες από κάθε μορφή ανάμιξης και ελέγχου από τον ενωσιακό δικαστή. Με άλλα λόγια, δεν υφίσταται αναγνωρισμένος σκληρός πυρήνας επιλογών των εθνικών αρχών που προκειμένου να αντιμετωπίσουν κινδύνους που σχετίζονται με την εξωτερική και την εσωτερική ασφάλεια μπορούν να λαμβάνουν μέτρα, τα οποία εξαιρούνται του ελέγχου από τον ενωσιακό δικαστή.

Κατά συνέπεια, όπως σημειώνεται, το δίκαιο της ΕΕ διατηρεί την προτεραιότητά του έναντι του εθνικού δικαίου των κρατών μελών και σε τέτοιες εξαιρετικές περιπτώσεις<sup>83</sup>.

## 2.2. Η παρέκκλιση από την αρχή της δημοσιότητας

Η σοβαρότητα των συνεπειών που προκύπτουν από την επίκληση του άρθρου 347 ΣΛΕΕ από κράτος μέλος και των συμφερόντων που διακυβεύονται, καταδεικνύεται και από την δικονομικού χαρακτήρα πρόβλεψη ότι η σχετική δίκη διεξάγεται κεκλεισμένων των θυρών<sup>84</sup>. Η κρισιμότητα λοιπόν των σχετικών ζητημάτων και η έντονη ιδιαιτερότητα των λόγων παρέκκλισης κατά το άρθρο 347 ΣΛΕΕ οδήγησε τον ενωσιακό νομοθέτη να προβλέψει, με το τελευταίο εδάφιο 3 του άρθρου 348 ΣΛΕΕ, ότι το Δικαστήριο, όταν εκδικάζει σχετικές υποθέσεις, συνεδριάζει κεκλεισμένων των θυρών. Η *ex lege* υποχρεωτική διεξαγωγή της δίκης κεκλεισμένων των θυρών αποτελεί προφανή κάμψη της θεμελιώδους αρχής δημοσιότητας των συνεδριάσεων των δικαστηρίων που κατοχυρώνεται στο εδάφιο 2 του άρθρου 47 του ΧΘΔ, που ορίζει ότι «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».

Προφανώς, η εξαιρετική αυτή πρόβλεψη στοχεύει στη διασφάλιση των συμφερόντων ασφαλείας του κράτους μέλους και την προστασία του από κινδύνους που μπορεί να προκύψουν από την αποκάλυψη και τη δημοσιοποίηση ζητημάτων που σχετίζονται με την

<sup>79</sup>. M. TRYBUS, *The EC Treaty as an Instrument of European Defence Integration*, ό.π., σ. 18, με παραπομπή σε S. PEERS, *National Security and European Law*, *Yearbook of European Law*, 1996, σ. 363 επ. (384) και ΔΕΕ C-367/89, *Richardt*, 04.10.1991, ECLI:EU:C:1991:376.

<sup>80</sup>. Βλ. και Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Άρθρο 348, ό.π., σ. 2030.

<sup>81</sup>. Βλ. και P. KOUTRAKOS, *Public Security Exceptions and EU Free Movement Law*, 2016, σε: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/16192/>, σ. 1 επ. (24).

<sup>82</sup>. F. WEBER, *Notstandskontrolle*, ό.π., σ. 121, R. KOLB, *Du domaine réservé: réflexions sur la théorie de la compétence nationale*, *Revue générale de droit international public*, 2006, σ. 597 επ. (597).

<sup>83</sup>. S. KADELBACH, *The Law of The European Union and National Security Exceptions of The Member States*, ό.π., σ. 39.

<sup>84</sup>. Βλ. και P. KOUTRAKOS, *Public Security Exceptions and EU Free Movement Law*, ό.π., σ. 18.

εσωτερική και εξωτερική ασφάλειά του. Το γεγονός ότι ο ενωσιακός νομοθέτης προβλέπει *ex ante* τη διεξαγωγή της δίκης κεκλεισμένων των θυρών αποτελεί σαφή ένδειξη ότι τα ζητήματα της κατάστασης ανάγκης που ρυθμίζονται στο άρθρο 347 ΣΛΕΕ σχετίζονται με σοβαρά ζητήματα ασφαλείας των κρατών μελών και, συνεπώς, η συνδρομή των σχετικών ουσιαστικών προϋποθέσεων όχι μόνο δικαιολογεί, αλλά επιβάλλει, την αναγνώριση σε αυτά ενός ευρέος σχετικού περιθωρίου εκτίμησης. Αντιθέτως, πάντως, οι σχετικές αποφάσεις και οι προτάσεις των Γεν. Εισαγγελέων δημοσιεύονται κανονικά και δεν υπόκεινται σε κανέναν περιορισμό δημοσιότητας<sup>85</sup>.

#### IV. Τελικές διαπιστώσεις

Όπως χαρακτηριστικά έχει υπογραμμισθεί, υπό την ισχύ του αντίστοιχου πρώην άρθρου 224 ΣυνθΕΟΚ, η διάταξη που αποτυπώνει τη γενική ρήτρα παρέκκλισης φαίνεται να αποτελεί το ορόσημο για τη διάκριση μεταξύ ομαλών συνθηκών λειτουργίας των εθνικών και των κοινοτικών θεσμών και των δυσάρεστων και ανώμαλων καταστάσεων κινδύνου και απειλών, οι οποίες επιδρούν στις γενικότερες σχέσεις ανάμεσα στην Κοινότητα και τα κράτη μέλη και τις επηρεάζουν. Η φύση, η ένταση και η έκταση των δεσμών που συνδέουν την εθνική με την κοινοτική έννομη τάξη υφίστανται, χωρίς αμφιβολία, μέσω της διάταξης αυτής σημαντικές μεταβολές. Συνεπώς, αποτελεί καίριο και καθοριστικό ζήτημα να διαπιστώνεται κάθε φορά κατά πόσο συντρέχουν πράγματι οι προϋποθέσεις εφαρμογής του συγκεκριμένου άρθρου. Για τον λόγο αυτό, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν έθεσε ρητώς ως όρο άσκησης των εθνικών εξουσιών, κατ' επίκληση της ρήτρας εξαίρεσης, την ανεπάρκεια των υπόλοιπων νομικών οδών που παρέχονται στα κράτη μέλη για να διαφυλάξουν τα συμφέροντά τους<sup>86</sup>.

Περαιτέρω, όπως εκτέθηκε, το ζήτημα της παρέκκλισης από το καθεστώς θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη στις περιπτώσεις εφαρμογής του άρθρου 347 ΣΛΕΕ αποτελεί μια ιδιαίτερα περίπλοκη και δύσκολη ερμηνευτικά υπόθεση. Η συνύπαρξη των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου της Ένωσης, η αρχή των διακριτών ρόλων τους και η πρακτική της αλληλεπίδρασης των λειτουργιών τους, καθώς και ο έντονος πολιτικός χαρακτήρας των ζητημάτων που σχετίζονται με τη δημόσια τάξη και ασφάλεια είναι μερικοί μόνο από τους εγγενείς παράγοντες που επιτείνουν τις ερμηνευτικές δυσχέρειες<sup>87</sup>. Πρόσθετο πρόβλημα συνιστά αναμφίβολα η σχέση του άρθρου 347 ΣΛΕΕ και του άρθρου 15 ΕΣΔΑ, που εκτός από παραλληλισμούς και κοινά στοιχεία μεταξύ του ενωσιακού δικαίου της ανάγκης και του αντίστοιχου της ΕΣΔΑ, όπως αναφέρθηκε, αναδεικνύει περίπλοκα ζητήματα πολυεπίπεδου συνταγματισμού (multilevel constitutionalism)<sup>88</sup>, που άπτονται έκδηλα των σχέσεων μεταξύ εθνικών Συνταγμάτων, δικαίου της Ένωσης και ΕΣΔΑ. Το γεγονός αυτό αναδεικνύει την πολυπλοκότητα της αλληλεπίδρασης των περιοριστικών μέτρων, που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων ανάγκης, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Υπό την έννοια αυτή, οι συγκεκριμένες καταστάσεις ανάγκης εμφανίζονται ταυτόχρονα και ως «εσωτερικές» και ως «εξωτερικές»<sup>89</sup>. Τούτο σημαίνει ότι, κατά λογική συνέπεια, στο δίκαιο των παρεκκλίσεων και των συνεπειών του στην εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη, όπου διαπλέκονται οι ανωτέρω τρεις έννομες τάξεις, απαιτούνται ιδιαίτερα λεπτές και συνδυαστικές ερμηνείες και προφανώς δεν μπορεί να γίνεται λόγος για απόλυτες ερμηνευτικές βεβαιότητες<sup>90</sup>.

<sup>85</sup>. Κ. ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ, Άρθρο 348, ό.π., σ. 2029.

<sup>86</sup>. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Γ. Κοσμά της 23ης Μαρτίου 2000, ό.π., σημ. 27.

<sup>87</sup>. Βλ. και Ρ. ΚΟΥΤΡΑΚΟΣ, Public Security Exceptions and EU Free Movement Law, ό.π., σ. 24.

<sup>88</sup>. Βλ. Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Εθνικά Συντάγματα, σε: [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), ο οποίος, θεωρώντας «*δεδομένη την απουσία σαφούς συνταγματικής ιεραρχίας μεταξύ αυτών των δικαιοδοσιών*», κάνει λόγο και για «*συντονιστικό συνταγματισμό*» (coordinated constitutionalism).

<sup>89</sup>. Α.-Β. ΚΑΙΣΕΡ, Ausnahmeverfassungsrecht, 2020, σ. 80 επ., Τ. ΡΟΕΔΕΡ, Staatsnotstand im Recht der Europäischen Union, ό.π., σ. 83.

<sup>90</sup>. Βλ. και Ρ. ΚΟΥΤΡΑΚΟΣ, Public Security Exceptions and EU Free Movement Law, ό.π., σ. 24.

Απόρροια των ανωτέρω ασαφειών και ερμηνευτικών δυσχερειών είναι η διαπίστωση ότι, παρά τον γενικό χαρακτήρα της ρήτρας εξαίρεσης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ, κατά κανόνα, τα κράτη μέλη δεν καταφεύγουν συχνά στην επίκλησή της όταν αντιμετωπίζουν συγκεκριμένες καταστάσεις ανάγκης που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την εφαρμογή της. Αντιθέτως, προτιμούν την επίκληση ειδικών διατάξεων των Συνθηκών που επιτρέπουν την παρέκκλιση από συγκεκριμένες δεσμεύσεις και υποχρεώσεις του δικαίου της Ένωσης για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup>. U. KARPENSTEIN, EU-Kommentar (Art. 297), ό.π., σ. 2119, ο οποίος τονίζει ότι, ιδιαίτερα μετά την καθιέρωση ρητής αρμοδιότητας της ΕΚ για την επιβολή διεθνών κυρώσεων (άρθρο 215 ΣΛΕΕ, πρώην άρθρο 301 της ΣΕΚ), η σημασία της γενικής ρήτρας εξαίρεσης του άρθρου 347 ΣΛΕΕ περιορίζεται ουσιαστικά στις περιπτώσεις εκείνες, που δεν προβλέπονται ειδικές εξουσίες παρέκκλισης.