



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ
ΤΜΗΜΑΤΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΒΑΛΚΑΝΙΚΩΝ, ΣΛΑΒΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΤΟΛΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΑΝΩΤΑΤΗ ΔΙΑΚΛΑΔΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΕΜΟΥ
ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΙΣ
ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑ

Διπλωματική Εργασία
**«Η δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαχείριση της τρέχουσας
πανδημίας: Νομικά ζητήματα»**
ΤΟΥ
Ιωάννη Σαββιρίδη

Επιβλέπων Καθηγητής: **Ιωάννης Τζιώνας**
Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 2021

ΣΕΛΙΔΑ ΣΚΟΠΙΜΑ ΚΕΝΗ

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

«Δηλώνω υπευθύνως ότι, όλα τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία, τα απέκτησα, τα επεξεργάσθηκα και τα παρουσιάζω, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές όλων των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου»

Ιωάννης Σαββιρίδης

ΣΕΛΙΔΑ ΣΚΟΠΙΜΑ ΚΕΝΗ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η ΠΑΝΔΗΜΙΑ ΩΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ ΕΠΙΔΕΙΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΩΝ ΑΝΙΣΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

2.2. Οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες

2.3. Οι ανισότητες που παρατηρήθηκαν εν μέσω της πανδημίας

2.3.1. Ανισότητες βάσει του φύλου

2.3.2. Ανισότητες στην εκπαίδευση

2.3.3. Ανισότητες στον τομέα της τεχνολογίας

2.3.4. Περιορισμοί στην ελευθερία έκφρασης εν μέσω πανδημίας: παραπληροφόρηση ιδιαίτερα των χαμηλών κοινωνικών στρωμάτων

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΒΙΟΗΘΙΚΗΣ ΕΝ ΜΕΣΩ ΚΟΡΩΝΟΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟ ΧΡΕΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΥΠΟ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

4.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

**4.2. Τα ήδη διαθέσιμα εργαλεία στο δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων
Κρατικά μέτρα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ**

4.2.1. Ύπαρξη μιας επιχείρησης/ ενός κλάδου παραγωγής

4.2.2. Η παροχή του οικονομικού και ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος

4.2.3. Η μεταφορά κρατικών πόρων και η επιβάρυνση κρατικού προϋπολογισμού

4.2.4. Ο καταλογισμός του μέτρου στο κράτος

4.2.5. Ο επιλεκτικός χαρακτήρας του μέτρου

4.2.6. Πρόσφατα νομικό τροποποιητικό πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων κατά τη διάρκεια της πανδημίας – τα νέα νομοθετικά εργαλεία

για τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων την περίοδο της πανδημίας: Το προσωρινό πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων

4.3. Νομολογιακές περιπτώσεις κρατικών ενισχύσεων εν μέσω πανδημίας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΡΑΣΗ ΠΕΡΙ ΕΜΒΟΛΙΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ

5.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις σχετικά με το πλαίσιο ανταγωνισμού εντός της ΕΕ.

5.2. Αγορά εμβολίων και διπλώματα ευρεσιτεχνίας

5.3. Ενωσιακές δράσεις

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αναντίρρητα, από τις αρχές του 2020 η παγκόσμια ανθρωπότητα βιώνει μια πρωτόγνωρη κρίση, σε όλους τους τομείς λόγω της πανδημίας εξαιτίας του κορωνοϊού. Ανθρώπινες ζωές χάνονται καθημερινά, ολόκληρη η επιστημονική κοινότητα δοκιμάζεται στον αγώνα καταπολέμησης της πανδημίας ενώ παράλληλα λαμβάνονται συνεχώς μέτρα τόσο σε διεθνές όσο και εθνικό επίπεδο για την αντιμετώπιση της πρωτοφανούς αυτής κατάστασης. Ο ίδιος ο Γενικός Γραμματέας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών έχει χαρακτηρίσει την πανδημία εξαιτίας του κορωνοϊού ως τη σημαντικότερη υγειονομική κρίση που βιώνει η ανθρωπότητα μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ολόκληρο το ευρωπαϊκό οικοδόμημα δέχτηκε -και συνεχίζει να δέχεται- πλήγματα σε όλους τους τομείς λειτουργίας του: οικονομικό, υγειονομικό, κοινωνικό. Η δράση της Ένωσης αναπτύσσεται συντεταγμένα με σκοπό την καταπολέμηση της πανδημίας και της συνακόλουθης κρίσης. Η πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν δημιούργησε μια ομάδα αντιμετώπισης του κορωνοϊού σε πολιτικό επίπεδο, με σκοπό τον συντονισμό των μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Χαράσσεται μια πολυδιάστατη ενωσιακή στρατηγική που περιλαμβάνει την κινητοποίηση όλων των διαθέσιμων πόρων ώστε να επιτευχθεί αποτελεσματικότερη και ταχύτερη οργάνωση σε κρατικό επίπεδο για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Όπως ομόφωνα διαπίστωσαν οι Ευρωπαίοι ηγέτες στη σύνοδο που πραγματοποιήθηκε διαδικτυακά στις 25 Φεβρουαρίου 2021, στις προτεραιότητες της ενωσιακής πολιτικής βρίσκονται η έγκριση, η παραγωγή και η διανομή εμβολίων καθώς και οι εκστρατείες εμβολιασμού. Παράλληλα, στόχος είναι η καταπολέμηση της παραπληροφόρησης, η ανάκαμψη της οικονομίας και η αξιοποίηση της ψηφιακής τεχνολογίας¹.

Μέσα σε τέτοιες συνθήκες, αναπόφευκτα δοκιμάζεται η εμπιστοσύνη σε θεσμούς και αξίες και κλονίζονται τα ανθρώπινα δικαιώματα, σε όλες τις

¹ Αναφορικά με τη δράση της Ένωσης στον τομέα καταπολέμησης της πανδημίας εξαιτίας του κορωνοϊού βλ. αναλυτικά τις πρωτοβουλίες που λαμβάνονται από τους επίσημους θεσμούς της Ένωσης στον αντίστοιχο διαδικτυακό τόπο https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_el, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response_el και <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/coronavirus/>.

εκφάνσεις της ζωής, ατομικής και κοινωνικής. Η έννοια της «αλληλεγγύης» ως αξία, ξεχωριστή ηθική και ιδέα, ως αρχή εποικοδομητικής και καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των κρατών στο διεθνές δίκαιο αλλά και ως στόχος ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τοποθετείται στο επίκεντρο όλων των δράσεων και επηρεάζεται ιδιαίτερα. Η κατοχύρωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων πραγματοποιείται μέσω της νομικής επιστήμης και αποτελεί πλέον δείγμα πολιτισμού και προϋπόθεση για κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Το δίκαιο οφείλει να λειτουργεί ως θεματοφύλακας διαχρονικών αξιών και ιδανικών και ταυτόχρονα να ρυθμίζει δυναμικά τις τρέχουσες εξελίξεις.

Κατόπιν όλων των ανωτέρω, χρήζει ξεχωριστού επιστημονικού ενδιαφέροντος και νομικής ανάλυσης η επίδραση της πανδημίας στην άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων, ατομικών και κοινωνικών. Ειδικότερα, τα μέτρα που λήφθηκαν για την καταπολέμηση της πανδημίας. Το ενδιαφέρον αυξάνεται από τη στιγμή που τον τελευταίο χρόνο σε εθνικό επίπεδο όλα τα κράτη της Ένωσης έχουν λάβει μέτρα και πολιτικές για την αντιμετώπιση της κατάστασης, με αναπόφευκτη συνέπεια τον περιορισμό στην απόλαυση συνταγματικών ελευθεριών. Εύλογα γεννάται το ερώτημα: είναι δυνατή και σε ποιο βαθμό η επέμβαση αυτή στην άσκηση των δικαιωμάτων μας; Δικαιολογούν οι έκτακτες συνθήκες που έχουν δημιουργηθεί τη λήψη αυστηρών μέτρων; Οι απαντήσεις στα ερωτήματα θα δοθούν υπό το φως των ευρωπαϊκών και διεθνών κειμένων, ιδιαίτερα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καθώς και με αναφορές, όπου κρίνεται σκόπιμο, σε εθνικές συνταγματικές διατάξεις. Στο επίκεντρο της μελέτης παρατίθενται ενδεικτικά ζητήματα συνταγματικών ελευθεριών και δικαιωμάτων, όπως διαμορφώνονται και επηρεάζονται στο σύγχρονο περιβάλλον σε συσχετισμό πάντα με το δικαίωμα στην υγεία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟΥΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΥΣ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ

Το δικαίωμα στην υγεία αποτελεί ένα διεθνώς κατοχυρωμένο και θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα, μέσα από πληθώρα νομοθετικών κειμένων. Στο προοίμιο του καταστατικού του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας η υγεία ορίζεται ως «η κατάσταση πλήρους σωματικής, ψυχικής και κοινωνικής ευεξίας και όχι μόνο η απολύτρωση από ασθένεια και αναπηρία». Η Οικουμενική Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο άρθρο 25 ορίζει ότι «καθένας έχει δικαίωμα σε ένα βιοτικό επίπεδο ικανό να εξασφαλίσει στον ίδιο και στην οικογένεια του υγεία και ευημερία...ιατρική περίθαλψη...δικαίωμα σε ασφάλιση για την αρρώστια...όπως και για όλες τις άλλες περιπτώσεις που στερείται τα μέσα της συντήρησής του, εξαιτίας περιστάσεων ανεξαρτήτων της θέλησής του».

Επίσης, στο άρθρο 12 του Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα² κατοχυρώνεται το δικαίωμα του καθενός σε ένα υψηλότερο επίπεδο σωματικής και ψυχικής υγείας, το οποίο συνίσταται, αφενός, στη θετική υποχρέωση των κρατών λήψης μέτρων για την απόλαυση και προστασία του, αφετέρου στην αρνητική υποχρέωση αποχής από οποιαδήποτε ενέργεια ή παράλειψη που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την άσκηση του δικαιώματος. Κατά συνέπεια, η υιοθέτηση μέτρων, νομοθετικής και άλλης φύσεως, με στόχο την συγκρότηση ενός προσαρμοσμένου στις ανάγκες των πολιτών συστήματος υγείας θεωρείται επιβεβλημένη.

Εξαιρετική σημασία προσλαμβάνει το δικαίωμα στην υγεία με αποδέκτη το παιδί, όπου σύμφωνα με τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού και τα Προαιρετικά Πρωτόκολλα³ τα κράτη οφείλουν να εξασφαλίσουν όλες τις απαραίτητες συνθήκες για ένα ασφαλές και υποστηρικτικό περιβάλλον για την υγεία. Ενδεικτικά, αναφέρονται η πρόνοια ανάπτυξης προληπτικής ιατρικής

² Βλ. Π. Νάσκου – Περράκη, Δικαιώματα του Ανθρώπου – παγκόσμια και περιφερειακή προστασία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 12. Ομοίως, Βλ. Ε. Ρούκουνα, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 427.

³ Βλ. Π. Νάσκου – Περράκη, ο.π., σελ. 296.

φροντίδας και υπηρεσιών οικογενειακού προγραμματισμού, η κατοχύρωση απαραίτητης ιατρικής περίθαλψης και η διεθνής συνεργασία.

Παρόμοιο προς το διεθνές κρίνεται και το αντίστοιχο ρυθμιστικό καθεστώς σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δημιουργία ενός υψηλού και ποιοτικού βιοτικού επιπέδου με εξασφαλισμένη την πρόσβαση του Ευρωπαίου πολίτη σε δομές πρόνοιας και υγείας, αποτελεί μια από τις προτεραιότητες της Ένωσης. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η ασφάλεια του τομέα της δημόσιας υγείας υπάγεται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης, σύμφωνα με σχετική διάταξη⁴. Κατ' επέκταση, η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη μπορούν να νομοθετήσουν και να εγκρίνουν νομικά δεσμευτικές πράξεις. Οι χώρες ασκούν την αρμοδιότητά τους όπου η Ένωση δεν ασκεί ή έχει αποφασίσει να μην ασκήσει την αρμοδιότητά της. Παράλληλα, η βελτίωση και προστασία της ανθρώπινης υγείας υπάγεται στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες της Ένωσης⁵ όπου η Ένωση μπορεί να παρέμβει μόνο για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών της. Οι νομικά δεσμευτικές πράξεις της Ένωσης δεν πρέπει να προϋποθέτουν την εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των μελών της.

Στο πλέγμα του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου εντάσσεται και το άρθρο 35 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος με τη Συνθήκη Λισσαβόνας απέκτησε δεσμευτική νομική ισχύ, όπου προβλέπεται το δικαίωμα πρόσβασης κάθε προσώπου σε ποιοτικές υπηρεσίες υγείας, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, ενώ καθιερώνεται παράλληλα η υποχρέωση κάθε κράτους για την προστασία του δικαιώματος.

Σε εθνικό επίπεδο, το δικαίωμα στην υγεία κατοχυρώνεται συνταγματικά και κατέχει ξεχωριστή θέση. Στο Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας αναδεικνύεται τόσο ως κοινωνικό αλλά και ως ατομικό δικαίωμα. Ειδικότερα, το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία θεμελιώνεται στο άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος το οποίο ερμηνεύεται με τη μορφή θέσπισης κατάλληλων μέτρων κοινωνικής πρόνοιας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, ως αντανάκλαση

⁴ Άρθρο 4 της ΣΛΕΕ

⁵ Άρθρο 6 της ΣΛΕΕ

των θετικών υποχρεώσεων του κράτους⁶. Αξίζει να τονιστεί ότι η εν λόγω συνταγματική διάταξη δεν παρέχει θεσμική εγγύηση υπό την έννοια ότι μπορούν να επιλεγούν τα κατάλληλα μέτρα και να ιδρυθούν οι κατάλληλοι θεσμοί προκειμένου να εξασφαλίσουν υψηλό επίπεδο υγείας⁷. Ως ατομικό δικαίωμα ορίζεται στο άρθρο 7 παρ. 2 του Συντάγματος όπου κατοχυρώνεται η απαγόρευση των βασανιστηρίων, διάταξη που εξειδικεύει το θεμελιώδες άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν βασικές υποχρεώσεις της Πολιτείας». Μάλιστα, δεν υπόκειται σε αναστολή σε περίοδο εφαρμογής του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας, όπως ρητά προβλέπεται στο άρθρο 48 παρ. 1 του Συντάγματος. Τέλος, συνταγματική προστασία του δικαιώματος στην υγεία προβλέπεται και στο άρθρο 5 παρ. 5 του Συντάγματος όπου κατοχυρώνεται η προστασία της γενετικής ταυτότητας, με συνακόλουθη απαγόρευση οποιασδήποτε επέμβασης ή μεταβολής της χωρίς την προηγούμενη συναίνεση του υποκειμένου. Στην κυπριακή έννομη τάξη, το δικαίωμα στην υγεία βρίσκει συνταγματικό έρεισμα στη διάταξη του άρθρου 7 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στη ζωή. Αξίζει να τονιστεί ότι περιορισμοί στην απόλαυση του δικαιώματος προβλέπονται αυστηρά για συγκεκριμένους λόγους, στους οποίους δεν περιλαμβάνονται συνθήκες έκτακτης κατάστασης, όπως είναι η πανδημία.

Σε περιφερειακό και διεθνές πλαίσιο, το μοναδικό νομικά δεσμευτικό κείμενο για την προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων στον τομέα της βιοϊατρικής, είναι η Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τη Βιοϊατρική, γνωστή και ως Σύμβαση του Οβιέδο⁸. Ιδιαίτερα κρίσιμο για την εξέταση του υπό κρίση θέματος είναι το άρθρο 5 της Σύμβασης, το οποίο προβλέπει τα ακόλουθα:

⁶ Βλ. Α. Σπηλιωτοπούλου, Εγγυήσεις για την ελεύθερη επιλογή ιατρού και ασθενούς, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, 1995, σελ. 130 επ.

⁷ Βλ. Π. Παραρά, Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του ανθρώπου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001, σελ. 142.

⁸ Convention on Human Rights and Biomedicine, η οποία υπογράφηκε στις 04-04-1997 στο Οβιέδο στην Ισπανία και στηρίζεται στις θεμελιώδεις αρχές προστασίας δικαιωμάτων.

Επέμβαση σε θέματα υγείας μπορεί να υπάρξει μόνον αφού το ενδιαφερόμενο πρόσωπο δώσει την ελεύθερη συναίνεσή του, κατόπιν προηγούμενης σχετικής ενημέρωσής του. Το πρόσωπο αυτό θα ενημερώνεται εκ των προτέρων καταλλήλως ως προς το σκοπό και τη φύση της επέμβασης, καθώς και ως προς τα επακόλουθα και κινδύνους που αυτή συνεπάγεται.

Το ενδιαφερόμενο πρόσωπο μπορεί ελεύθερα και οποτεδήποτε να ανακαλέσει τη συναίνεση του.

Εξ όλων των ανωτέρω προκύπτει αναντίρρητα η διαπίστωση ότι ο εμβολιασμός υπόκειται απαραίτητως στην εξασφάλιση προηγούμενης ρητής και ελεύθερης συναίνεσης, κατόπιν προηγούμενης ενημέρωσης για κάθε πτυχή της διαδικασίας, όπως τον σκοπό και τις πιθανές συνέπειες αυτής. Ειδικά σήμερα ενόψει της εξάπλωσης της πανδημίας του κορωνοϊού, η Επιτροπή Βιοηθικής του Συμβουλίου της Ευρώπης, με δήλωσή της που δημοσιεύθηκε στις 14 Απριλίου 2020⁹, υπενθυμίζει τις θεμελιώδεις αρχές, στη βάση του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι οποίες πρέπει να διέπουν τη λήψη ιατρικών αποφάσεων και πρακτικών για την αντιμετώπιση της παρούσας κρίσης. Υπογραμμίζει ότι η Σύμβαση του Οβιέδο αποτελεί το μόνο νομικά δεσμευτικό εργαλείο σε διεθνές επίπεδο στον τομέα αυτό και παρέχει ένα μοναδικό πλαίσιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένου ενός πλαισίου διαχείρισης κρίσεων έκτακτης ανάγκης και υγείας, σε κλινικούς και ερευνητικούς τομείς. Ως εκ τούτου, επιβεβαιώνεται η ισχύς του κανόνα του προαναφερθέντος άρθρου. Εξάλλου, οι αρχές της υποχρέωσης ενημέρωσης και προηγούμενης ενημέρωσης του ασθενούς διέπουν τους κανόνες δεοντολογίας ως βάση της ιατρικής ευθύνης και επιδέχονται αυστηρών εξαιρέσεων¹⁰.

⁹ Ολόκληρο το κείμενο της δήλωσης βρίσκεται στην επίσημη ιστοσελίδα της Επιτροπής Βιοηθικής του Συμβουλίου της Ευρώπης www.coe.int.

¹⁰ Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 12 παρ. 3 του Κώδικα Ιατρικής Δεοντολογίας, ο ιατρός μπορεί να προχωρήσει σε διενέργεια της ιατρικής πράξης χωρίς τη συναίνεση του παθόντος – ασθενούς, σε περίπτωση που συντρέχει κατεπείγουσα ανάγκη παροχής ιατρικής φροντίδας στον ασθενή προκειμένου να αποφευχθεί μη αναστρέψιμη βλάβη της υγείας του, και β) συναίνεση δεν μπορεί να ληφθεί λόγω αδυναμίας έκφρασης του ασθενούς, όταν δηλαδή αυτός είναι αναισθητός ή στερείται της χρήσης του λογικού. Βλ. σχετικά τους κανόνες δεοντολογίας ως βάση της ιατρικής ευθύνης σε Α. – Ν. Κουκούλης, Εγχειρίδιο Ιατρικής Ευθύνης και Δεοντολογίας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 1-34. Ομοίως, βλ. και Ι. Καράκωστα, Ιατρική Ευθύνη, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 19.

Εξίσου καθοδηγητική ως προς το καθεστώς εφαρμογής του εμβολιασμού κρίνεται η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, μέσω συγκεκριμένων αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Ειδικότερα, το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης προσφέρει σημαντική βοήθεια. Έχει ξεχωριστή αρχιτεκτονική δομή καθώς στην πρώτη παράγραφο του προστατεύονται τέσσερα έννομα συμφέροντα : η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, η κατοικία και αλληλογραφία. Κοινή συνισταμένη όλων των συμφερόντων είναι η προστασία της ιδιωτικότητας, η οποία αποτελεί μια έννοια με ευρύτατο περιεχόμενο και περιλαμβάνει πολλαπλές εκφάνσεις της σωματικής και κοινωνικής ταυτότητας του ατόμου, όπως το όνομα, την εικόνα, την σωματική και ψυχική ακεραιότητα όπως και την γενικότερη ανάπτυξη της προσωπικότητας. Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου προβλέπει εξαντλητικά τις προϋποθέσεις περιορισμού απόλαυσης του προστατευομένου δικαιώματος, οι οποίες εφαρμόζονται σωρευτικά και είναι οι ακόλουθες: α) η ύπαρξη προηγούμενης νομοθετικής πρόβλεψης (αρχή νομιμότητας), β) η επιδίωξη συγκεκριμένου νόμιμου σκοπού, όπως αυτός ορίζεται σχετικά¹¹ (αρχή του σκοπού) και γ) η εξέταση του κριτηρίου της αναγκαιότητας περιορισμού του δικαιώματος σε μια δημοκρατική κοινωνία (αρχή αναλογικότητας).

Έχει κριθεί ότι η υποβολή ατόμου σε οποιαδήποτε ιατρική εξέταση χωρίς τη συναίνεσή του συνιστά επέμβαση στο δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής του ζωής. Κατά συνέπεια, είναι δυνατή η άρνηση της ιατρικής περίθαλψης ενώ ως προς τα ανήλικα τέκνα το αντίστοιχο δικαίωμα ασκείται από τους κηδεμόνες¹². Ο υποχρεωτικός εμβολιασμός ισοδυναμεί με συνακόλουθη επέμβαση στο προστατευόμενο δικαίωμα. Ωστόσο, σύμφωνα με συγκεκριμένη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου¹³, η επέμβαση δύναται να δικαιολογηθεί εφόσον συντελείται εξαιτίας του φόβου εξάπλωσης επιδημίας και υπό τον όρο ότι έχουν

¹¹ Οι νόμιμοι σκοποί περιορισμοί του δικαιώματος προστασίας της ιδιωτικής ζωής σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ είναι η εθνική ασφάλεια, η δημόσια ασφάλεια, η οικονομική ευημερία της χώρας, η προάσπιση της τάξης και η πρόληψη των ποινικών παραβάσεων, η προστασία της υγείας ή της ηθικής ή προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών άλλων.

¹² Βλ. Λ.-Α. Σισλιάνο, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 370.

¹³ Βλ. ΕΔΔΑ, Solomakhin κατά Ουκρανίας, 15-03-2012.

ληφθεί όλες οι απαραίτητες ιατρικές προφυλάξεις και ότι ο εμβολιασμός δεν ενέχει κινδύνους για την υγεία του υποκειμένου. Σε διαφορετική περίπτωση, το κράτος οφείλει να σεβαστεί την ελευθερία αυτοκαθορισμού του προσώπου ως προς το πεδίο της ιατρικής του περίθαλψης. Αξίζει να προστεθεί ότι ενδεχομένως η επέμβαση στη σωματική ακεραιότητα του ατόμου χωρίς τη συναίνεσή του συνιστά βασανιστήριο καθώς και απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση και υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής όχι μόνο του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ αλλά και του αντίστοιχου άρθρου 3, που απαγορεύει μια τέτοια κακομεταχείριση¹⁴.

Κατόπιν της διεξοδικής ανάλυσης που προηγήθηκε διαφαίνεται ότι, καταρχήν, στην εποχή της πανδημίας εξαιτίας του κορωνοϊού δεν μπορεί να επιβληθεί υποχρεωτικός εμβολιασμός. Τούτο θα πρέπει να υπογραμμιστεί και να προβληθεί ως κανόνας καθώς η πρωταρχική δράση στην ενωσιακή στρατηγική καταπολέμησης της πανδημίας συνίσταται στην εκστρατεία εμβολιασμού των Ευρωπαίων πολιτών, ως το αποτελεσματικότερο αντίδοτο στον περιορισμό της διασποράς του ιού. Ωστόσο, δεδομένου ότι η πανδημία εξαιτίας του κορωνοϊού έχει επιφέρει πρωτόγνωρες καταστάσεις, η πρόβλεψη υποχρεωτικού εμβολιασμού δεν αποκλείεται όταν αφορά την άσκηση δικαιώματος σε ορισμένα περιβάλλοντα. Νομιμοποιητικό θεμέλιο αυτής της πρότασης μπορεί να αποτελέσει η αρχή της αναλογικότητας και στάθμισης των αγαθών, που διαπερνά το δίκαιο. Εξάλλου, σε εθνικό συνταγματικό επίπεδο, η διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος τυποποιεί την εν λόγω αρχή καθώς προβλέπει ότι όλα τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα τελούν «υπό την εγγύηση του κράτους». Η φράση αυτή έχει διπλή διάσταση: αφενός ισοδυναμεί με τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών στην άσκηση δικαιωμάτων του ανθρώπου για λόγους δημοσίου συμφέροντος, αφετέρου υπενθυμίζει ότι όλα τα κρατικά όργανα είναι υποχρεωμένα να διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση αυτών. Παράλληλα, αποτυπώνει το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, υπό την έννοια ότι δύνανται να δικαιολογηθούν ειδικά μέτρα που λαμβάνει το κράτος υπό τον όρο ότι δεν προσβάλλεται ο πυρήνας άλλων

¹⁴ Βλ. ΕΔΔΑ, Costello – Roberts κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 1993, Matter κατά Σλοβακίας, 1999, Salvetti κατά Ιταλίας, 2002.

συνταγματικών δικαιωμάτων, κατόπιν στάθμισης αγαθών¹⁵. Συνεπώς, ο υποχρεωτικός εμβολιασμός μπορεί να καθιερωθεί ως όρος για την πρόσληψη υγειονομικού προσωπικού (ιδίως σε μονάδες εντατικής θεραπείας), λόγω του αυξημένου κινδύνου μετάδοσης ασθενειών. Το ίδιο ισχύει και για την εγγραφή παιδιών σε παιδικούς σταθμούς (που δεν είναι υποχρεωτική για τους γονείς) ή σε ιδιωτικά σχολεία (όπου παραμένει για τους γονείς η εναλλακτική λύση της δημόσιας εκπαίδευσης για να ανταποκριθούν στην υποχρεωτικότητα). Η διαφορά εδώ είναι ότι ο ενδιαφερόμενος δεν στερείται το δικαίωμά του εάν αρνηθεί τον εμβολιασμό¹⁶. Στο ίδιο πνεύμα εξέτασης υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας εντάσσεται και η από 25.2.2020 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορωνοϊού», η οποία έχει δημοσιευτεί στην ΕτΚ και έχει ισχύ νόμου. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το άρθρο 1 παρ. 4 του Νόμου όπου προβλέπεται ότι η επιβολή υποχρεωτικού εμβολιασμού υπάγεται σε προηγούμενη απόφαση αρμόδιου Υπουργού (όπως Υγείας και Εσωτερικών), η οποία θα πρέπει «να αναφέρει ρητά τη συγκεκριμένη ανάγκη δημόσιας υγείας που επιβάλλει τη λήψη του και να ορίζει τη διάρκεια ισχύος του, τα όργανα επιβολής του, τυχόν χώρους και καταστήματα υλοποίησης, τον τρόπο γνωστοποίησής της, καθώς και κάθε σχετική και αναγκαία λεπτομέρεια για την υλοποίησή της». Επομένως, ο αναγκαστικός εμβολιασμός θα πρέπει να υπακούει σε αυστηρές νομοθετικές επιταγές, οι οποίες λειτουργούν ως ασπίδα προστασίας για τα ανθρώπινα δικαιώματα και αποτροπή αυθαίρετης επιβολής εξουσίας.

Συναφής με την ανάλυση που προηγήθηκε στον τομέα του εμβολιασμού μπορεί να εφαρμοστεί στο πεδίο της διενέργειας των «ταχέων τεστ», γνωστών ως rapid test, τα οποία διατάσσονται ή προνοούνται για την άσκηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων, όπως για την πρόσβαση στον χώρο εργασίας ή για την πραγματοποίηση ταξιδιών. Από τη στιγμή που μια τέτοια ενέργεια

¹⁵ Η αρχή της αναλογικότητας προκύπτει από τη σχετική νομολογία. Ενδεικτικά βλ. ΣτΕ 4127/1980, ΣτΕ 1913/94. Ως προς την αφηρημένη έννοια της «κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης» βλ. Γ. Κασιμάτη, Σύνταγμα και κοινό δίκαιο σε Η Επίδραση του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου επί του ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, 1976, σελ. 153.

¹⁶ Βλ. Τ. Βιδάλη, Είναι υποχρεωτικός ο εμβολιασμός, ώστε να μην κινδυνεύει η δημόσια υγεία; Άρθρο αναρτισμένο στην ιστοσελίδα www.ainonline.com

ισοδυναμεί με επέμβαση στη φυσική, σωματική και ψυχική ακεραιότητα του ατόμου, τυχόν υποχρεωτική επιβολή τους καθίσταται αντίθετη προς τις επιταγές των διεθνών και ευρωπαϊκών συμβάσεων. Αξίζει μάλιστα να σημειωθεί ότι στην κυπριακή πραγματικότητα, η διενέργεια rapid test έχει καταστεί υποχρεωτική βάσει διαταγμάτων του Υπουργού Υγείας και λειτουργεί ως αναγκαίος όρος για την πρόσβαση στο εργασιακό περιβάλλον, κάτι που εγείρει σοβαρές ανησυχίες και ενστάσεις ως προς τη συνταγματικότητα υιοθέτησης τέτοιων μέτρων, καθώς εισαγωγή περιορισμών στην άσκηση δικαιωμάτων δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω διαταγμάτων αλλά μόνο δια νόμου, ο οποίος μάλιστα έχει ψηφιστεί κατόπιν συγκεκριμένης κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Περαιτέρω, ένας τέτοιος νόμος δεν θα πρέπει να συγκρούεται με το Σύνταγμα, που αποτελεί τον ανώτατο ιεραρχικά νόμο του κράτους καθώς και με διεθνείς και ευρωπαϊκές συμβάσεις.

Διαφορετική, ωστόσο, πρέπει να κριθεί η υποχρεωτική επιβολή διεξαγωγής rapid test για την πραγματοποίηση ταξιδιού ή μετακίνησης. Σε μια τέτοια περίπτωση, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ένα τέτοιο μέτρο καθώς εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια και βούληση του ατόμου να ταξιδέψει και δε συνιστά απαραίτητη δραστηριότητά του. Ως εναλλακτικά μέτρα για την προστασία της δημόσιας υγείας μπορούν να προβληθούν περιορισμοί στη μετακίνηση στη χώρα υποδοχής, κάτι που εξάλλου συμβαίνει και σήμερα.

Την τελευταία περίοδο έντονη συζήτηση διεξάγεται γύρω από την έκδοση «πιστοποιητικού εμβολιασμού» σε ενιαία ευρωπαϊκή κλίμακα, κατόπιν πρωτοβουλίας του Έλληνα πρωθυπουργού, Κυριάκου Μητσοτάκη. Σύμφωνα με την αρχική πρόταση Κανονισμού, το εν λόγω πιστοποιητικό δεν πρόκειται να λειτουργήσει ως αυθαίρετο κριτήριο διάκρισης πολιτών, ούτε επιδιώκει να καταστήσει υποχρεωτικό τον εμβολιασμό. Επιπρόσθετα, δεν θα λειτουργεί ως προαπαιτούμενο προκειμένου να πραγματοποιήσει κάποιος ένα ταξίδι. Η λειτουργία του είναι τόσο συμβολική, όσο και ουσιαστική, με την έννοια ότι αποσκοπεί να αποτελέσει ένα θετικό κίνητρο ενθάρρυνσης των πολιτών να εμβολιαστούν. Υπό αυτές τις συνθήκες, η συγκεκριμένη πρόταση μπορεί να γίνει αποδεκτή επί της αρχής. Εξάλλου, τόσο η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όσο και αρκετές χώρες έχουν ταχθεί υπέρ, όπως επίσης και η Διεθνής Ένωση Αερομεταφορέων, η οποία, μέσω του Γενικού Διευθυντή και

Διευθύνοντα Συμβούλου της, απηύθυνε πρόσκληση προς τα κράτη μέλη της ΕΕ να αποδεχθούν την πρόταση του Έλληνα πρωθυπουργού και να εργαστούν προς αυτή την κατεύθυνση¹⁷.

Ωστόσο, η υιοθέτηση μιας τέτοιας πρότασης συναντά κρίσιμους και εύλογους προβληματισμούς τόσο από νομική όσο και κοινωνική-ηθική διάσταση. Αρχικά, ακόμα κι αν αποκλείεται η υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού λόγω του χαρακτήρα της ως ιατρικής πράξης που απαιτεί συναίνεση και ενημέρωση του υποκειμένου, η έκδοση πιστοποιητικού εμβολιασμού δυνητικά ισοδυναμεί με έμμεσο εξαναγκασμό εμβολιασμού καθώς η επιστροφή στην κανονικότητα σε πολλούς τομείς του δημόσιου και κοινωνικού βίου, όπως στην εστίαση, στον τουρισμό ή στην εργασία μπορεί να εξαρτάται από την υποχρέωση εμβολιασμού των πολιτών. Εξάλλου, ήδη η αεροπορική εταιρία Qantas της Αυστραλίας απαιτεί την προσκόμιση βεβαίωσης των επιβατών ότι πραγματοποίησαν το εμβόλιο κατά του κορωνοϊού προκειμένου να ταξιδέψουν¹⁸. Συνεπώς, παραβιάζονται οι αναγκαίες προϋποθέσεις για τη νομιμότητα της διενέργειας του εμβολίου.

Επιπρόσθετα, σοβαρές επιφυλάξεις και σημαντικοί κίνδυνοι εντοπίζονται και από τη σκοπιά του συνταγματικού δικαίου καθώς ενδεχομένως παραβιάζεται η θεμελιώδης αρχή της ισότητας. Ο διαχωρισμός των πολιτών σε εμβολιασμένους και μη, συνιστά διάκριση, επιφέρει εμπόδια στην απόλαυση δικαιωμάτων σε ποικίλους τομείς και καταστρατηγεί την αρχή της ισότητας, η οποία τόσο σε εθνικό όσο και υπερεθνικό επίπεδο επιτάσσει όμοια μεταχείριση ομοίων καταστάσεων και ανόμοια των ανομοίων, εκτός κι αν η διάκριση δικαιολογείται με αντικειμενικά κριτήρια¹⁹.

¹⁷ Bl. G. Polek, IATA Urges Adoption of Vaccine Certificates for Travelers, άρθρο αναρτημένο στην επίσημη ιστοσελίδα www.aironline.com

¹⁸ Βλ. σχετικά Η. Regan και Α. Watson, Qantas boss says passengers will need to be vaccinated for international flights, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.edition.cnn.com

¹⁹ Η ερμηνεία της αρχής της ισότητας υπό ουσιαστική αναλογική έννοια θεμελιώνεται στη διάταξη του άρθρου 4 του Συντάγματος, καθώς και στο άρθρο 14 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ). Βλ. σχετικά με τον Κ. Χρυσόγονο/ Σ. Βλαχόπουλο Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 157 – 158.

Εξίσου σημαντικές κρίνονται και οι επιπτώσεις έκδοσης πιστοποιητικού εμβολιασμού από την σκοπιά των προσωπικών δεδομένων. Αναντίρρητα, μια τέτοια ενέργεια συνιστά επεξεργασία ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων, η οποία, αν και καταρχήν απαγορεύεται, απαιτεί την πλήρωση μιας εκ των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο σχετικό άρθρο του Γενικού Κανονισμού για την Προστασία Δεδομένων. Ακόμα κι αν δεχτούμε ότι μια τέτοια επεξεργασία είναι απαραίτητη για λόγους δημοσίου συμφέροντος στον τομέα της δημόσιας υγείας, όπως η προστασία έναντι σοβαρών διασυνωριακών απειλών κατά της υγείας, όπως χαρακτηριστικά προβλέπεται, τίθενται αρκετά ερωτήματα ως προς τις θεμελιώδεις αρχές επεξεργασίας προσωπικών δεδομένων, σύμφωνα με το σχετικό άρθρο της ενωσιακής νομοθεσίας. Ειδικότερα, αμφιβολίες εγείρονται ως προς το χρονικό διάστημα αποθήκευσης των εν λόγω πληροφοριών και το πού αποθηκεύονται, δηλαδή ποιος θα καθίσταται αρμόδιος φορέας ασφαλούς φύλαξής τους.

Τέλος, στο ίδιο πνεύμα, ανησυχίες διαφαίνονται και ως προς τον σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας. Ειδικότερα, εφόσον δεν έχει εξασφαλιστεί η πλήρης πρόσβαση όλων των Ευρωπαίων πολιτών στα εμβόλια λόγω της ανεπαρκούς έως τώρα προμήθειας εμβολίων, εύλογα κάποιος πολίτης που θα επιθυμούσε να εμβολιαστεί θα στερηθεί μιας τέτοιας δυνατότητας και κατ' επέκταση χορήγησης του πιστοποιητικού. Επιπρόσθετα, η ιατρική κοινότητα εξακολουθεί να δοκιμάζεται ως προς την πλήρη και ακριβή αποτελεσματικότητα των εμβολίων κατά του κορωνοϊού και την επιδιωκόμενη ασφάλειά τους. Ακριβώς γι' αυτούς τους λόγους τόσο ο Ευρωπαίος Επόπτης Προστασίας Δεδομένων όσο και η Γαλλική Αρχή Προστασίας Δεδομένων (CNIL) τάσσονται κατά της πρότασης, χαρακτηρίζοντας ένα τέτοιο μέτρο «υπερβολικό». Σε κάθε περίπτωση, εφόσον εκλείψουν οι κίνδυνοι ή εξαλειφθεί η εξάπλωση της πανδημίας, αυτομάτως εκλείπει ο σκοπός έκδοσης πιστοποιητικού και καθίσταται περιττή η περαιτέρω αποθήκευση των ευαίσθητων πληροφοριών υγείας.

Για όλους τους ανωτέρω λόγους, η αρχική πρόταση θέσπισης πιστοποιητικού εμβολιασμού τροποποιήθηκε και διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής του. Σύμφωνα με το πρόσφατο δελτίο τύπου της Ευρωπαϊκής

Επιτροπής²⁰, το σύστημα του ψηφιακού πράσινου πιστοποιητικού περιλαμβάνει τρία διαφορετικά είδη πιστοποιητικών για την COVID-19: πιστοποιητικό εμβολιασμού, πιστοποιητικό εξέτασης και πιστοποιητικό ανάρρωσης. Τα πιστοποιητικά μπορούν να εκδίδονται και να χρησιμοποιούνται σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ για τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας. Όλοι οι πολίτες της ΕΕ και τα μέλη των οικογενειών τους, καθώς και υπήκοοι τρίτων χωρών που παραμένουν ή διαμένουν σε κράτη μέλη της ΕΕ θα είναι επιλέξιμοι για τη δωρεάν χορήγηση πιστοποιητικού. Τα πιστοποιητικά θα πρέπει να περιλαμβάνουν μόνο ένα ελάχιστο σύνολο πληροφοριών, απαραίτητων για την επιβεβαίωση και την επαλήθευση της κατάστασης του κατόχου τους, όσον αφορά τον εμβολιασμό, την εξέταση ή την ανάρρωση.

Ο εμβολιασμός δεν θα αποτελεί προϋπόθεση για να μπορεί κάποιος να ταξιδέψει. Όλοι οι πολίτες της ΕΕ, είτε έχουν εμβολιαστεί είτε όχι, έχουν το θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας στην ΕΕ. Η ίδια αρχή ισχύει για τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών που παραμένουν ή διαμένουν σε κράτη μέλη της ΕΕ και οι οποίοι έχουν το δικαίωμα να ταξιδέψουν σε άλλα κράτη μέλη. Το ψηφιακό πράσινο πιστοποιητικό θα διευκολύνει την άσκηση αυτού του δικαιώματος, μεταξύ άλλων μέσω πιστοποιητικού εξέτασης και πιστοποιητικού ανάρρωσης. Επιπλέον, σύμφωνα με τις επίσημες διαβεβαιώσεις της Επιτροπής Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων της ΕΕ, Στέλλας Κυριακίδου, δεν θα υπάρξει καμία παραβίαση των προσωπικών δεδομένων και οι αρχές νόμιμης επεξεργασίας τους θα διασφαλίζονται μία προς μία απαρέγκλιτα.

Υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, κρίνεται θετική η υλοποίηση μιας τέτοιας πρωτοβουλίας, η οποία, ωστόσο, χρονικά θα μπορεί να θεωρηθεί άρτια αφού επιτευχθεί η πρόσβαση όλων των Ευρωπαίων πολιτών στον εμβολιασμό, ώστε να πληρούνται όλα τα δεδομένα του σχεδίου.

²⁰ Βλ. Το δελτίο τύπου σχετικά με το «ψηφιακό πράσινο πιστοποιητικό» είναι διαθέσιμο στην επίσημη ιστοσελίδα www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_21_1187

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η ΠΑΝΔΗΜΙΑ ΩΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ ΕΠΙΔΕΙΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΩΝ ΑΝΙΣΟΤΗΤΩΝ

2.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η πανδημία του ιού COVID – 19 δημιούργησε νέα δεδομένα, τα οποία σχετίζονται τόσο με την αύξηση των ήδη υπάρχοντων ανισοτήτων όσο και με την εγκατάσταση νέων μορφών ανισοτήτων μέσα από διάφορους μηχανισμούς. Αυτοί οι μηχανισμοί διακρίνονται σε πρωτογενείς και δευτερογενείς. Το πρώτο είδος μηχανισμών αφορά το πόσο επιρρεπή είναι τα χαμηλά κοινωνικά στρώματα λόγω των συνθηκών διαβίωσής τους ή λόγω της αδυναμίας τους να καθίσουν στην οικία τους, στην έκθεση στον κορονοϊό. Επίσης, οι παράγοντες αυτοί περιλαμβάνουν και τις ανθυγιεινές κατοικίες με υγρασία ή και μεγάλο συνωστισμό ή και τις περιοχές με χαμηλή δυνατότητα πρόσβασης σε βασικά αγαθά ζωτικής σημασίας. Από την άλλη πλευρά, οι δευτερογενείς μηχανισμοί περιλαμβάνουν τις ψυχολογικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας μέσα από τα μέτρα αυτοπεριορισμού και αποστασιοποίησης, κυρίως αναφορικά με τα άτομα τα οποία ανήκουν σε κοινωνικές ομάδες υψηλού κινδύνου²¹.

Η νέα αυτή πανδημία, η οποία προκάλεσε ένα παγκόσμιο πένθος με χιλιάδες ζωές να χάνονται, συνοδεύτηκε και από μια μεγάλη οικονομική ύφεση, ανάλογη με εκείνη του 2008, εντείνοντας τις ανισότητες. Ορισμένες από τις κεντρικές επιπτώσεις της πανδημίας είναι η οικονομική εξαθλίωση των ήδη επιβαρυσμένων νοικοκυριών, μέσα από την απώλεια εισοδήματος και θέσεως εργασίας, αλλά και η κοινωνική εξαθλίωση λόγω των μέτρων αυτοπεριορισμού, κυρίως για τα άτομα με αυξημένες ανάγκες υγείας. Τα μέτρα αυτά αυτοπεριορισμού δημιουργούν τις ακόλουθες ανισότητες: α) νοικοκυριά που στερούνται τις βασικές υποδομές στέγασής τους, με αποτέλεσμα να βιώνουν την όλη συνθήκη του κορωνοϊού σε συνθήκες κακουχίας, όπως είναι το κρύο και η μη πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας, β) νοικοκυριά που τα μέλη έχουν υποστεί αναστολή εργασίας ή είναι ήδη άνεργοι ή απειλούνται με ανεργία, με αποτέλεσμα το βασικό συναίσθημα που βιώνουν να είναι η απόγνωση, η

²¹ Βλ. Α. Ζήση/Σ. Χτούρης, Η πανδημία Covid – 19: Επιταχυντής των ανισοτήτων και εγκαταστάτης νέων μορφών ανισοτήτων, κείμενο δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/view/23229/19554>

απελπισία και η μοναξιά του εγκλεισμού, γ) νοικοκυριά που βιώνουν τον αποκλεισμό και τη μοναξιά. Κυρίως εδώ γίνεται λόγος για τους ηλικιωμένους και για τις μονογονεϊκές οικογένειες, και δ) νοικοκυριά τα οποία είναι είτε πολυμελή είτε έχουν άτομα με αναπηρία, που μένουν στο σπίτι κλεισμένοι χωρίς οικονομική και κατάλληλη υγειονομική στήριξη. Είναι γνωστό ότι οι κοινωνικά και οικονομικά ασθενέστερες ομάδες εμφανίζουν χαμηλότερο προσδόκιμο όριο ζωής και μεγαλύτερη νοσηρότητα σε σχέση με τις προνομιούχες κοινωνικές ομάδες. Αντιλαμβάνομαστε, λοιπόν, ότι υπάρχει μια ανισοκατανομή, η οποία υπήρχε εξαρχής, αλλά «επαναλαμβάνεται με σταθερό τρόπο και στις διαφορετικές μεταξύ τους φύσης πανδημίες καταδεικνύοντας ότι η υγειονομική, οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική επισφάλεια αποτελεί βασικό παράγοντα θνησιμότητας». ²²

Είναι γεγονός πως η υφήλιος δοκιμάζεται σε όλα τα επίπεδα από τον COVID-19. Η οικονομική κρίση του 2008 δεν έχει παρέλθει καθότι οι δυτικές χώρες δεν έχουν βρει ένα σαφές πλαίσιο προόδου και ανάπτυξης. Βεβαιότατα, η οικονομία είναι ο κύριος παράγοντας που επηρεάζει και καθορίζει την πορεία των κοινωνικών διακρίσεων. Στις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες του πλανήτη λόγω του αποικιακού αποτυπώματος (Αφρική, Λατινική Αμερική και αλλού) οι κοινωνικές ανισότητες είναι πιο διακριτές. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι οικονομικές ανισότητες είναι εκτεταμένες. Οι πολίτες χωρίζονται σε πλούσιους και φτωχούς. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει συνήθως ένα μικρό ποσοστό επί του συνολικού πληθυσμού (συνήθως 1-5%) ενώ στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται όλοι οι υπόλοιποι.

Η ΕΕ αποδεικνύεται ανεπαρκής θεσμικά και λειτουργικά ελλείπει αποφασιστικότητας και συνεκτικότητας για την αντιμετώπιση των κοινωνικών διακρίσεων προ COVID αλλά πολύ περισσότερο μετά την εμφάνιση του ιού. Δεδομένα, πριν την πανδημία οι κοινωνικές ανισότητες ήταν ένα σημαντικό

²² Βλ. Α. Ζήση/Σ. Χτούρης, Η πανδημία Covid – 19: Επιταχυντής των ανισοτήτων και εγκαταστάτης νέων μορφών ανισοτήτων, κείμενο δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/view/23229/19554>

ζήτημα ιδίως όσον αφορά την περίπτωση της φτώχειας. Τα παιδιά και οι ηλικιωμένοι στερούνταν εισοδήματος με συνέπεια την φτώχεια.²³

Η υγειονομική κρίση του κορονοϊού επιφέρει «σημαντικό κίνδυνο διεύρυνσης των οικονομικών και κοινωνικών διαφορών, συμπεριλαμβανομένων των περιφερειακών και εδαφικών ανισοτήτων εντός των κρατών μελών και μεταξύ αυτών».²⁴ Επιπλέον, το επιπρόσθετο χάσμα λόγω της έξαρσης της ανεργίας, της επιδείνωσης των δημοσιονομικών δεδομένων για τα κράτη-μέλη της ΕΕ προμηνύει την αδυναμία των κυβερνήσεων να στηρίξουν τα εθνικά, δημόσια συστήματα υγείας. Σε αντίθεση με τις ΗΠΑ οι οποίες εξάντλησαν το χαρτοφυλάκιο οικονομικών ενισχύσεων προς τους πολίτες και το σύστημα υγείας. Η αποτελεσματικότητα της ΕΕ σημαίνει πως οι προνομιούχοι πολίτες θα έχουν την δυνατότητα απόλαυσης του αγαθού της υγείας ενώ ένα σημαντικό μερίδιο του πληθυσμού θα συγκεντρωθεί στα δημόσια νοσοκομεία προκαλώντας ασφυκτικές πιέσεις στους υγειονομικούς υπαλλήλους έως και την κατάρρευση των συστημάτων υγείας όπως συνέβη στην Ιταλία.²⁵

Εκ του προαναφερθέντος συνάγεται μία ακόμα κοινωνική διάκριση. Οι πλούσιες χώρες με μικρότερο χρέος δύνανται να ενισχύσουν τις οικονομίες και τα συστήματα υγείας τους σε μεγαλύτερο βαθμό ένεκα της δημοσιονομικής ευελιξίας που παρέχει η ΕΚΤ. Την ίδια ώρα οι χώρες του λεγόμενου ευρωπαϊκού νότου αδυνατούν να ενισχύσουν τα εισοδήματα των πολιτών τους στον ίδιο βαθμό, να προσλάβουν υγειονομικό προσωπικό και να αυξήσουν τις ΜΕΘ στα αναγκαία επίπεδα. Έτσι, το κοινωνικό χάσμα διευρύνεται. Η αξία της ανθρώπινης ζωής - θεμελιώδους σημασίας για το νομικό και πολιτικό πολιτισμό της Δύσης- φαίνεται ότι υποβιβάζεται.

Το άτομο - πολίτης στις δυτικές φιλελεύθερες δημοκρατικού τύπου κοινωνίες είδε από τον Φεβρουάριο του 2020 να περιορίζονται μία σειρά από

²³ Terry Ward, Orsolya Lelkes..., European Inequalities, p.45-68

²⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, την ΕΚΤ, 20.05.2020, Βρυξέλλες.

²⁵ Καθημερινή, 18.11.2020, <https://www.kathimerini.gr/world/561163558/italia-to-systima-ygeias-katarreei-lene-oi-oikogeneiakoi-giatroi/>

θεμελιώδη κοινωνικά- ατομικά δικαιώματα. Τα αναγκαίως επιβληθέντα περιοριστικά μέτρα που στοχεύουν στον περιορισμό της διασποράς του κορονοϊού διεύρυναν τις κοινωνικές ανισότητες.

Τα κατώτερα οικονομικά στρώματα συνωστίζονται στα ΜΜΜ, τους ακατάλληλους για την προσωπική υγεία χώρους εργασίας (εργοστάσια, αγορές κ.α.). Τα τελευταία δεν είναι σε θέση να τηλεεργαστούν όπως άλλες επαγγελματικές ειδικότητες εξ αποστάσεως. Ο εγκλεισμός στο σπίτι (ΜΕΝΟΥΜΕ ΣΠΙΤΙ) είναι βασανιστικός για εκείνες τις οικογένειες που διαμένουν σε περιορισμένης επιφάνειας οικίες. Επιπροσθέτως, οι ηλικιωμένοι στερούνται βασικών δημόσιων υπηρεσιών υγείας λόγω του περιορισμού διάθεσης των υπηρεσιών του Κράτους.

Τέλος, οι κοινωνικές διακρίσεις είναι διαφορετικές στις μεγαλουπόλεις, όπως η Αθήνα ή Θεσσαλονίκη ή στην επαρχία είτε τα νησιά όπου οι δομές του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.) είναι ανύπαρκτες. Οπότε, υπάρχει και η διάκριση πόλης- υπαίθρου.

2.2. Οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες

Αδιαμφισβήτητα οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες βρίσκονται στο επίκεντρο της λαίλαπας της πανδημικής, υγειονομικής κρίσης. Κρίνεται αναγκαίο να διευκρινιστεί ποια άτομα συγκαταλέγονται στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Σε αυτές ανήκουν όσοι απειλούνται από άμεση απώλεια εισοδήματος σε περίπτωση εγκατάλειψης της θέσης εργασίας. Αυτοί οι άνθρωποι απειλούνται από την ακραία φτώχεια και την ανέχεια. Επιπλέον, δεν είναι σε θέση να διατηρήσουν κοινωνικές αποστάσεις και ως εκ τούτου να προασπίσουν την υγεία τους από την έκθεση τους στον ιό. Αυτοί οι άνθρωποι δεν έχουν συμπεριληφθεί στην κατηγορία των ευπαθών ομάδων μολονότι αποτελούν τη βάση της παραγωγικότητας της οικονομίας και των κοινωνικών βιοτικών πόρων. Οι αγρότες, οι κτηνοτρόφοι, οι υπάλληλοι στις επιχειρήσεις παρασκευής τροφίμων είναι εκείνοι που διασφαλίζουν τη διάθεση των τροφίμων ρισκάροντας την ίδια τους τη ζωή.

Στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες ανήκουν και άτομα που κατοικούν σε μολυσμένες περιοχές, χωρίς καθαρό πόσιμο νερό, καθαρή τροφή και επαρκή ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Επιπλέον, τα άτομα που είναι φορείς του ιού των ανθρωπίνων θηλωμάτων HIV τίθενται σε μεγαλύτερο κίνδυνο λόγω της

ευπάθειας της νόσου. Οι προϋπάρχουσες συνθήκες διαβίωσης του ιού για τις προαναφερθέντες κοινωνικές κατηγορίες ήταν δυσμενείς πολλώ δε μάλλον υπό το φόβο ιογενούς λοίμωξης του κορονοϊού.

Οι ανισότητες σε επίπεδο υγειονομικής περίθαλψης για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες είναι δεδομένες αφού οι άνθρωποι που συγκαταλέγονται σε αυτές πολλές φορές δε μπορούν να εργαστούν ή να απασχοληθούν σε τομείς που τους ταιριάζουν καλύτερα. Από την άλλη, είναι σαφές ότι οι κοινωνίες είναι αρκετά οπισθοδρομικές ανεπαρκείς και ανώριμες για την ουσιαστική φροντίδα και περίθαλψη των ευάλωτων αυτών τμημάτων της κοινωνίας. Σε χώρες του τρίτου κόσμου είναι βέβαιο ότι οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες είναι εντελώς παραγκωνισμένες καθώς οι συνθήκες διαβίωσης τους είναι άθλιες. Στην Ελλάδα το δημόσιο σύστημα υγείας εξασφαλίζει σε όλους τους πολίτες τις απαιτούμενες υγειονομικές υπηρεσίες αδιακρίτως φύλου, φυλής, κοινωνικής τάξης. Όμως, πρακτικά η εργατική τάξη και γενικά όσοι εργάζονται σε υπερέκθεση με πολύ κόσμο δεν απολαμβάνουν κάποιας ιδιαίτερης προστασίας από το κράτος. Θα έλεγε κανείς ότι δεν αναγνωρίζεται η κοινωνική συμβολή της εργασίας τους. Ο COVID-19 καταδεικνύει την υποκριτική στάση των χωρών του κατά τα άλλα προηγούμενου δυτικού κόσμου. Η Ευρώπη, οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, ο Καναδάς θεωρούνται ο δυτικός πρώτος κόσμος σύμφωνα με αναχρονιστικές επιστημονικές προσεγγίσεις. Όμως, αυτές οι τεχνολογικά προηγμένες χώρες σε μεγάλο βαθμό δεν έχουν βελτιώσει τα τελευταία χρόνια τις συνθήκες διαβίωσης των ατόμων με ειδικές ανάγκες ή των ατόμων που χρήζουν ιδιαίτερης φροντίδας. Οπότε, είναι πρόδηλο και επισταμένα ζητούμενο να ληφθούν ουσιαστικά μέτρα από όλες τις κυβερνήσεις υπέρ των ευπαθών κοινωνικών ομάδων με σκοπό να περιοριστεί η πίεση που ασκείται από την κοινωνία.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα που αξίζει να αναφέρουμε είναι αυτό των ΗΠΑ, όπου την άνοιξη του 2020, η τότε αμερικανική κυβέρνηση του Τραμπ στην προσπάθεια της να αποστείλει τις πρώτες επιταγές για την οικονομική ενίσχυση των νοικοκυριών, διαπίστωσε ότι για περισσότερους από 1.000.000 Αμερικάνους δεν υπήρχε καμία διεύθυνση να αποσταλεί αυτή η ενίσχυση, καθότι άστεγοι. Η πανδημία λειτούργησε καταλυτικά, αυξάνοντας δραματικά τον

αριθμό των αστέγων, διευρύνοντας τοιούτοτρόπως το χάσμα της γεωγραφικής και ταξικής ανισότητας²⁶.

2.3. Οι ανισότητες που παρατηρήθηκαν εν μέσω της πανδημίας

2.3.1. Ανισότητες βάσει του φύλου

Η σύγχρονη γυναίκα διαθέτει πολλούς ρόλους εντός της κοινωνίας. Στο περιβάλλον της οικογένειας η γυναίκα είναι ο πυρήνας της φροντίδας και της καλλιέργειας των παιδιών καθώς και της ανατροφής τους. Παράλληλα, οι γυναίκες λόγω του σύγχρονου καταναλωτικού τύπου ζωής αναγκάζονται να εργάζονται τις περισσότερες φορές για να συμπληρώσουν το εισόδημα των συζύγων τους. Επίσης, η γυναίκα από όταν έλαβε το δικαίωμα της ψήφου, οπότε απέκτησε και το δικαίωμα του πολίτη, έχει πλέον και κοινωνικές υποχρεώσεις, όπως η συμμετοχή στα κοινά.

Κατά τη διάρκεια της πανδημίας της νόσου του COVID-19 παρατηρήθηκε επιδείνωση της ψυχολογικής υγείας των γυναικών.²⁷ Οι γυναίκες εμφάνισαν υψηλότερα επίπεδα στρες στην αρχή του lockdown στην Ισπανία και την Ουγγαρία.

Σε δημοσίευμα του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίζει ότι η πρόοδος που έχει γίνει με την κατάκτηση μιας σειράς δικαιωμάτων της γυναίκας φαίνεται να φθίνει εξαιτίας της πανδημίας της νόσου του κορονοϊού. Μολονότι οι γυναίκες βρίσκονται μπροστά στην πρώτη γραμμή της αντιμετώπισης του κορονοϊού είτε ως γιατροί είτε ως νοσηλεύτριες είτε ως φροντιστές ασθενών δίνουν έναν καθημερινό αγώνα για την επιβίωση ενός σημαντικού τμήματος των ασθενών από τον κορονοϊό. Επίσης, το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο στο ίδιο δημοσίευμα αναφέρει ότι οι γυναίκες αποτελούν το μεγαλύτερο ποσοστό των εργαζομένων στο χώρο της καθαριότητας, της εκπαίδευσης, της υγείας και της παροχής φροντίδας.²⁸ Το τελευταίο σημαίνει ότι οι γυναίκες εργάζονται σε επισφαλείς θέσεις εργασίας, ως επί το πλείστον, σε σχέση με τους άνδρες. Ακόμα, οι γυναίκες εργάζονται σε θέσεις οι οποίες πλήττονται από την κρίση λόγω του

²⁶ Καθημερινή: 20-11-2020: <https://www.kathimerini.gr/economy/561247888/dieyrynsi-anisotiton-logo-pandimias/>

²⁷ Alexandra N.Fisher and Michelle K.Ryan, Gender Inequalities during CONID-19, Article, GPIR

²⁸ Europa, <https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/society/20210225STO98702/katanoontas-ton-antiktupo-tou-covid-19-stis-gunaiques-grafimata>

κορονοϊού όπως η γραμματειακή υποστήριξη και η οικιακή εργασία. Γενικά, η υγειονομική κρίση συντείνει στην επιδείνωση της εργασιακής ανασφάλειας των γυναικών.

Ένα άλλο διαχρονικό πρόβλημα είναι η ενδοοικογενειακή βία. Η δραματική αύξηση του φαινομένου της ενδοοικογενειακής βίας με κύριο θύμα τις γυναίκες κατά τη διάρκεια του εγκλεισμού και του lockdown είναι γεγονός²⁹. Η κοινωνία είναι ευαίσθητη σε τέτοιου είδους ζητήματα. Όμως, η οδυνηρή πορεία του αριθμού των θανάτων από τον κορονοϊό είναι γεγονός που επικρατεί στη δημόσια συζήτηση ως κεντρικό ζήτημα τον τελευταίο χρόνο και το πολύ σημαντικό αυτό ζήτημα έχει παραγκωνιστεί από το δημόσιο διάλογο επιτρέποντας την ανάπτυξη της βίας στο οικείο οικογενειακό περιβάλλον των γυναικών είτε ως σύζυγοι είτε ως κόρες είτε ως εργαζόμενες γυναίκες που είναι πολλές φορές θύματα βίας ή σεξουαλικής παρενόχλησης. Κατά αυτόν τον τρόπο καταπατώνται μία σειρά από δικαιώματά της.

2.3.2. Ανισότητες στην εκπαίδευση

Μια από τις πιο χαρακτηριστικές και σημαντικές επιπτώσεις της πανδημίας εντοπίζεται στον τομέα της εκπαίδευσης. Η δια ζώσης εκπαίδευση αντικαταστάθηκε -μερικώς ή εξ ολοκλήρου- από την τηλεεκπαίδευση, η οποία πλέον αποτελεί μέρος της καθημερινότητας της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Τα μαθήματα πραγματοποιούνται διαδικτυακά σε όλες τις βαθμίδες χάρη στην αξιοποίηση της τεχνολογίας. Ασφαλώς, στο επίκεντρο όλων βρίσκεται (ή πρέπει να βρίσκεται) η διασφάλιση της ποιότητας και της αξιοπιστίας της παρεχόμενης εκπαίδευσης, με την έννοια να αποτρέπεται οποιαδήποτε έκπτωση αξιών και υπηρεσιών.

Οι πρώτες ανησυχίες που εύλογα διατυπώθηκαν αφορούν στην προστασία των προσωπικών δεδομένων όλων των εμπλεκόμενων φορέων, σε κάθε βαθμίδα εκπαίδευσης. Ζητήματα νομιμότητας χρήσης κάμερας, τρόπος διεξαγωγής εξετάσεων, ορισμός υπεύθυνου επεξεργασίας δεδομένων, αποτελούν χαρακτηριστικά ερωτήματα. Απέναντι σε τέτοιες ανησυχίες, τα αρμόδια Υπουργεία Παιδείας, οι εθνικές ρυθμιστικές αρχές προστασίας

²⁹ Alexandra N.Fisher and Michelle K.Ryan, Gender Inequalities during CONID-19, In Relational Violence, Article, GPIR

δεδομένων καθώς και επίσημοι φορείς εξέδωσαν κατευθυντήριες γραμμές και οδηγίες προς καλύτερη και αποτελεσματικότερη οργάνωση.

Οι μεγαλύτερες και πιο σοβαρές ενστάσεις εγείρονται ως προς θέματα υποχρεωτικότητας διεξαγωγής rapid test για την παρακολούθηση δια ζώσης της εκπαιδευτικής διαδικασίας. Συνακόλουθα, ερωτήματα ανακύπτουν και ως προς την υποχρεωτικότητα του εμβολιασμού στον τομέα της εκπαίδευσης. Ως προς το δικαίωμα στην εκπαίδευση πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η χώρα μας καταδικάστηκε πρόσφατα από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση Σαμπάνης και λοιποί κατά Ελλάδα (2012). Στην εν λόγω υπόθεση, διευθυντής σχολείου στον Ασπρόπυργο αρνήθηκε την εγγραφή παιδιών Ρομά υπό τον φόβο μετάδοσης ασθενειών. Το Δικαστήριο καταδίκασε την Ελλάδα για παραβίαση της απαγόρευσης διακρίσεων και για παραβίαση του δικαιώματος στην εκπαίδευση, το οποίο είναι πανανθρώπινο, αδιαίρετο και δεν υπόκειται σε καμία προϋπόθεση. Κατ' επέκταση, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η οποιαδήποτε σύνδεση ή εξάρτηση του εν λόγω δικαιώματος με τον υποχρεωτικό προηγούμενο εμβολιασμό θα πρέπει να αποφεύγεται. Έτσι, η αναγκαστική επιβολή εμβολιασμού ως όρος για τη φοίτηση στις βαθμίδες εκπαίδευσης που απαιτούνται (πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια) θα πρέπει να αποτρέπεται. Σύμφωνα εξάλλου και με γνωμοδότηση του Συνηγούρου του Πολίτη σε σχετική υπόθεση³⁰, το σχολείο σαφώς και έχει δικαίωμα να γνωρίζει ποια εμβόλια έχει κάνει το παιδί, δεν μπορεί όμως να απαιτήσει την διεξαγωγή τους ώστε να το διαπιστώσει.

Πρόσφατα, με απόφασή του το Συμβούλιο της Επικρατείας³¹ απέρριψε την αίτηση γονέων παιδιού, το οποίο είχε διαγραφεί από παιδικό σταθμό, για την ακύρωση της απόφασης περί διαγραφής ανεμβολίαστου νηπίου, η οποία ελήφθη με την αιτιολογία ότι οι γονείς δεν συμμορφώθηκαν στις επανειλημμένες υποδείξεις της παιδιάτρου των παιδικών σταθμών και δεν προτίθενται να ξεκινήσουν το πρόγραμμα των εμβολιασμών. Σημαντική βοήθεια στο εν λόγω θέμα πρόκειται να δώσει η επικείμενη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου

³⁰ Βλ. ετήσια έκθεση του Συνηγούρου του Πολίτη το 2014, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο <https://www.esos.gr/sites/default/files/articles-legacy/ee2014-00-stp1.pdf>.

³¹ Βλ. την υπ' αριθμ. 2387/2020 του ΣτΕ, ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.

Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην υπόθεση Vavřicka και άλλοι κατά Τσεχίας³², στην οποία εξετάζεται άρνηση γονιών να χορηγήσουν στα παιδιά τους όλα ή μέρος των εμβολίων του υποχρεωτικού εμβολιασμού της Τσεχικής Δημοκρατίας. Σε όλες τις περιπτώσεις επιβλήθηκαν κυρώσεις, είτε πρόστιμο είτε άρνηση εγγραφής στον βρεφονηπιακό σταθμό. Ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου οι γονείς επικαλέστηκαν το δικαίωμα προστασίας ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής καθώς και το δικαίωμα στην εκπαίδευση.

Τέλος, στην περίπτωση όπου απαιτείται η προσκόμιση αρνητικού πιστοποιητικού rapid test για την παρακολούθηση δια ζώσης των μαθημάτων (όπως πρόσφατα διατάχθηκε στην Κύπρο) η απάντησή τείνει να είναι περισσότερο αρνητική, σύμφωνα με όλα όσα προηγήθηκαν. Ως αντίμετρα για την προστασία της δημόσιας υγείας μπορούν να προβληθούν η επιβολή αυξημένων αποστάσεων, η εντατική χρήση μάσκας και η σωστή υγειονομική διαπαιδαγώγηση των παιδιών.

Αυτοί, όμως, οι περιορισμοί και η εισαγωγή της εκπαίδευσης σε μια νέα εποχή έχει οδηγήσει σε έναν ουσιαστικό μετασχηματισμό των ανισοτήτων. Οι μαθητές που προέρχονται από χαμηλά κοινωνικά στρώματα, καθίστανται ακόμα περισσότερο ευάλωτοι, πιο αδύναμοι και πιο αδικημένοι. Τα σημεία της ανισότητας είναι δύο: α) οι μαθητές από ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, στερούμενοι των απαραίτητων τεχνολογικών μέσων, δεν μπορούν να συμμετέχουν στην τηλεεκπαίδευση, με αποτέλεσμα η διδασκαλία σε αυτούς τους μαθητές να μην πραγματοποιείται καθόλου. Έτσι, η εγκαθίδρυση της εξ αποστάσεως εκπαίδευσης μετατρέπει την παιδεία και τη διδασκαλία όχι σε έναν κοινωνικό αγαθό που απολαμβάνουν όλοι, αλλά λίγοι και αυτοί είναι οι προνομιούχοι, και β) η εξ αποστάσεως διδασκαλία προϋποθέτει και την ενεργό συμμετοχή του γονέα – ιδιαίτερα για τα παιδιά νηπιακής ηλικίας, ώστε να μπορέσουν να οργανώσουν και να ελέγξουν τη διενέργεια της τηλεεκπαίδευσης. Αυτό, όμως είναι εξαιρετικά δύσκολο για τους γονείς, οι οποίοι πρέπει να εργαστούν, καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα αντιμετωπίσουν σοβαρό οικονομικό πρόβλημα. Επίσης, πολλοί γονείς δεν έχουν το απαιτούμενο μορφωτικό επίπεδο, ώστε να βοηθήσουν τα παιδιά τους στην οργάνωση και

³² Βλ. ΕΔΔΑ, Vavřicka v. the Czech Republic, 47621/13

εκμάθηση της ύλης. Σε αυτά τα σημεία ερείδεται ο μετασχηματισμός των ανισοτήτων. Και τούτο, διότι ένα μεγάλο μέρος της εκπαιδευτικής διαδικασίας εναποτίθεται σε μη εκπαιδευμένους και μη εξειδικευμένους ανθρώπους.³³

2.3.3. Ανισότητες στον τομέα της τεχνολογίας

Η χρήση των τεχνολογικών μέσων βρέθηκε στο επίκεντρο της δημόσιας συζήτησης από την αρχή της εκδήλωσης του κορονοϊού. Πολλές διαδικασίες οι οποίες απαιτούν κοινωνική επαφή όπως είναι η εκπαίδευση, δηλαδή το σχολείο και το πανεπιστήμιο, αντικαταστάθηκαν από τη διά ζώσης παρουσία στην εξ αποστάσεως διεξαγωγή των μαθημάτων. Κάποιοι από τους μαθητές και τους φοιτητές δε διαθέτουν τον απαιτούμενο εξοπλισμό ούτε σύνδεση internet στο σπίτι τους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένα χάσμα μεταξύ εκείνων των σπουδαστών που μπορούσαν να έχουν πρόσβαση στο ψηφιακό μάθημα και εκείνων οι οποίοι αδυνατούσαν να συμμετάσχουν σε αυτό είτε λόγω έλλειψης του απαιτούμενου εξοπλισμού είτε λόγω μη γνώσης χρήσης των απαιτούμενων τεχνολογικών μέσων. Επιπροσθέτως, οι ηλικιωμένοι ως γνωστόν δεν είναι εξοικειωμένοι με τη χρήση των τεχνολογικών μέσων. Βρίσκονται αντιμέτωποι με την αδυναμία είσπραξης των συνταξιοδοτικών αποδοχών τους, την πληρωμή των οικιακών λογαριασμών και γενικώς αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην εξυπηρέτηση αναγκών που πριν την πανδημία δεν ήταν σημαντικό ζήτημα όπως τώρα. Επίσης, ένα σημαντικό τμήμα της κοινωνίας που δε διαθέτει βασικό μορφωτικό επίπεδο αδυνατεί να χρησιμοποιήσει εκτενώς το smartphone, το tablet ή το laptop με σκοπό να επιτελέσει κάποιο έργο το οποίο συνήθως θα γινόταν δια ζώσης με επίσκεψη σε κάποιο κατάστημα.

Έτσι, κρίνεται αναγκαίο να δημιουργηθούν δομές εκπαίδευσης των παραγκωνισμένων τεχνολογικά κοινωνικών ομάδων με σκοπό την ένταξή τους στη νέα εποχή αυτή της πληροφορίας και της τεχνολογίας. Ιδίως οι ηλικιωμένοι μπορούν να επωφεληθούν ποικιλοτρόπως από τη χρήση των τεχνολογικών μέσων καθώς έτσι θα εξασφαλίσουν τη μία έκθεση τους σε χώρους συνωστισμού, όπως είναι οι τράπεζες, τα ATM ή σούπερ μάρκετ.

³³ Βλ. Α. Παπακωνσταντίνου, Ανάλυση: Οι εκπαιδευτικές ανισότητες σε συνθήκες πανδημίας, άρθρο δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <https://www.kathimerini.gr/society/1074313/analysis-oi-ekpaideytikes-anisotites-se-synthikes-pandimias/>

Η πολιτεία οφείλει να προστατεύσει τους πολίτες a priori μέσα από την προώθηση του περιορισμού της γραφειοκρατίας. Η ψηφιακή μεταρρύθμιση είναι αναγκαία και πρέπει να γίνει παράλληλα με την τεχνολογική επιμόρφωση.

2.3.4. Περιορισμοί στην ελευθερία έκφρασης εν μέσω πανδημίας: παραπληροφόρηση ιδιαίτερα των χαμηλών κοινωνικών στρωμάτων

Αποτελεί σύνηθες φαινόμενο σε καιρούς κρίσης να ανθούν η παραπληροφόρηση και η διασπορά ψευδών και ανυπόστατων ειδήσεων, με μηδενική βάση επιστημονικής τεκμηρίωσης. Ιδιαίτερα την εποχή της πανδημίας του κορωνοϊού οι ψευδείς ειδήσεις, τα λεγόμενα «fake news» κυκλοφόρησαν παντού, σε όλα τα μέσα μαζικής ενημέρωσης με εκρηκτική ταχύτητα και εξακολουθούν να αποτελούν ένα καθημερινό φαινόμενο. Η ευρωπαϊκή και διεθνής κοινότητα συντεταγμένα και οργανωμένα μέσω ανακοινώσεων, συστάσεων και επίσημων δελτίων επιδιώκει την αντιμετώπιση αυτής της μάστιγας. Χαρακτηριστικό είναι ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας αλλά και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδουν συχνά τόσο κατευθυντήριες γραμμές για έγκυρη και αντικειμενική ενημέρωση όσο και αποδείξεις για την αποκατάσταση της αλήθειας λόγω της παραπληροφόρησης³⁴. Παράλληλα, οι νέες τεχνολογίες αξιοποιούνται ως σημαντικό εργαλείο καταπολέμησης του προβλήματος, μέσω της συστηματικής ανίχνευσης των ψευδών ειδήσεων. Επιπλέον, σύμφωνα με την στρατηγική κατά της παραπληροφόρησης που έχει χαραχτεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2018, κολοσσιαίες διαδικτυακές πλατφόρμες, όπως η Facebook, Google, Twitter και Amazon έχουν υιοθετήσει κώδικα δεοντολογίας βάσει του οποίου δεσμεύονται όχι μόνο για την μη ανάρτηση ψευδών ειδήσεων αλλά και για τον αποτελεσματικό έλεγχο έγκαιρου και άμεσου εντοπισμού τους, υποβάλλοντας εκθέσεις ανά τακτά χρονικά διαστήματα στα ευρωπαϊκά όργανα³⁵.

³⁴ <https://www.coe.int/en/web/portal/covid-19-crises-should-not-be-used-to-hamper-media-freedom-and-freedom-of-expression>, <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/immunizing-the-public-against-misinformation>, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_en.

³⁵ <https://www.eu-startups.com/2020/03/10-european-startups-fighting-fake-news-and-disinformation/>, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/digital_el.

Πρόσφατα, παρατηρήθηκε ένας έντονος και οξύς, συχνά, διάλογος σχετικά με τα μέτρα αντιμετώπισης που εφαρμόζονται για την καταπολέμηση της πανδημίας του κορωνοϊού. Αφορμή δόθηκε από την εντολή του πρώην Υπουργού Προστασίας του Πολίτη στην Ελλάδα, Μιχάλη Χρυσοχοϊδη, στην Διεύθυνση Δίωξης Ηλεκτρονικού Εγκλήματος να αποσταλεί στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών υλικό αναρτήσεων στο διαδίκτυο προς ενημέρωση και ποινική αξιολόγηση. Ειδικότερα, πρόκειται για αναφορές που συνίστανται σε «θεωρίες συνωμοσίας» για τον κορωνοϊό και παροτρύνουν τον κόσμο να αρνείται να δεχτεί πρόστιμα και να μην εφαρμόζει τα μέτρα περιορισμού της διάδοσης του ιού, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την προτροπή σε γονείς να μην αφήσουν τα παιδιά τους να φορούν μάσκα στο σχολείο. Το ερώτημα που προκύπτει είναι εύλογο: πρόκειται για προσπάθεια φίμωσης της ελευθερίας του λόγου ή προστασίας της δημόσιας υγείας; Οι διαστάσεις που προσλαμβάνει γίνονται ακόμη μεγαλύτερες αν αναλογιστεί κανείς ότι παρόμοιες σελίδες στο facebook έχουν δημιουργηθεί στην Κύπρο και σε άλλα κράτη ενώ μάλιστα αριθμούν αρκετές χιλιάδες μέλη.

Η νομική προσέγγιση του ζητήματος συγκεντρώνει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Αρχικά, πρέπει να σημειωθεί πως στον ελλαδικό χώρο η διασπορά ψευδών ειδήσεων τυποποιείται ποινικά στο άρθρο 191 ΠΚ.

Από την ανάλυση του άρθρου προκύπτει ότι τρία είναι τα κύρια συστατικά στοιχεία του περιγραφόμενου ποινικού αδικήματος: πρώτον, η με οποιονδήποτε τρόπο «διάδοση» ή «διασπορά» ψευδών ειδήσεων σε απροσδιόριστο αριθμό αποδεκτών, έπειτα, η πρόκληση φόβου στους αποδέκτες των ειδήσεων οι οποίοι προβαίνουν σε «μη προγραμματισμένες πράξεις ή σε ματαίωσή τους» και, τέλος, ο κίνδυνος πρόκλησης βλάβης σε ουσιώδη δημόσια συμφέροντα. Υπό αυτό το πρίσμα, θα μπορούσε να ειπωθεί στην περίπτωση μας ότι δύσκολα μπορεί να εφαρμοστεί το εν λόγω άρθρο καθώς απαιτείται σωρευτική εφαρμογή των τριών ανωτέρω προϋποθέσεων και η τέλεση πράξεων δεν έχει επιβεβαιωθεί. Εντούτοις, το γεγονός ότι οι διωκόμενες σελίδες στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης αριθμούν χιλιάδες μέλη σε συνδυασμό με το γεγονός ότι γονείς δηλώνουν σαφώς την πρόθεση τέλεσης πράξεων που αντιβαίνουν τον νόμο, υποδηλώνει τη βεβαιότητα πραγματοποίησής τους.

Θύματα αυτής της παραπληροφόρησης είναι κυρίως τα χαμηλά κοινωνικά στρώματα, τα οποία στερούμενα τόσο της απαιτούμενης εκπαίδευσης όσο και των απαραίτητων τεχνολογικών μέσων, ώστε να ελέγξουν κάθε πληροφορία που λαμβάνουν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΒΙΟΗΘΙΚΗΣ ΕΝ ΜΕΣΩ ΚΟΡΟΝΟΙΟΥ

Εξαιτίας της πανδημίας, η δημόσια υγεία έχει δεχτεί μεγάλα πλήγματα, επηρεάζοντας παράλληλα εντόνως τον τομέα της βιοηθικής. Αυτή η έντονη επίδραση στη βιοηθική απαντάται κυρίως εξαιτίας της σύγκρουσης της προσωπικής ελευθερίας και αυτονομίας του καθενός από εμάς με την προστασία των λοιπών συμπολιτών μας. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 5 του Συντάγματος η υγεία είναι και αναγνωρίζεται ως ένα ατομικό δικαίωμα. Τούτο σημαίνει ότι το κάθε άτομο είναι ελεύθερο να διαχειρίζεται την υγεία του κατά το δοκούν και μάλιστα σταθμίζοντας την αξία της υγείας σε σχέση με άλλες επιλογές που έχουμε να κάνουμε. Μπορεί η υγεία να αποτελεί το υπέρτατο αγαθό και τη βασική προϋπόθεση για την απόλαυση των άλλων των δικαιωμάτων μας, χωρίς, όμως, αυτό να σημαίνει ότι είμαστε υποχρεωμένοι να τη φροντίζουμε. Για παράδειγμα, το εάν καπνίζουμε, πίνουμε ή πηγαίνουμε στο γιατρό αποτελεί προσωπική μας επιλογή και όχι υποχρέωσή μας. Από την άλλη πλευρά, το κράτος είναι υποχρεωμένο να φροντίζει και να διασφαλίζει τα δικαιώματα των πολιτών, όπως τούτο προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 3 του Συντάγματος, ως κοινωνικό δικαίωμα, και όχι να μας επιβάλλει έναν υγιεινό τρόπο ζωής. Εξαιτίας τούτου, γεννάται και ο ηθικός προβληματισμός για την υγεία.³⁶

Μπορεί, ως ανωτέρω εκτέθηκε, το δικαίωμα της υγείας να είναι ατομικό και ο καθένας από εμάς μπορεί να διαχειριστεί και να αξιοποιήσει την υγεία του, όπως επιθυμεί, ωστόσο το όριο διαχείρισης αυτού του δικαιώματος είναι το αντίστοιχο δικαίωμα των άλλων ανθρώπων. Πώς, όμως, μπορεί να οριοθετηθεί το όριο αυτό προστασίας; Όταν υπάρχει κίνδυνος για τη δημόσια υγεία, όπως είναι εν προκειμένω λόγω της πανδημίας, τότε ο βασικός στόχος είναι η διασφάλιση του δικαιώματος της υγείας όλων, καθώς οι μεταδοτικές ασθένειες απειλούν τον καθέναν από εμάς και όχι μόνο την ατομική υγεία μόνο κάποιου ή κάποιων από εμάς. Αυτός, λοιπόν, ο κίνδυνος που δημιουργείται για όλους μας οριοθετεί εν τέλει το εάν και πώς περιορίζουμε την ελευθερία μας σχετικά με τα

³⁶ Βλ. Τ. Βιδάλης, Κορωνοϊός και βιοηθική: Τρία κρίσιμα ζητήματα, άρθρο δημοσιευμένο <https://www.syntagmawatch.gr/trending-issues/koronoios-kai-vioithiki-tria-krisima-zitimata/>

μέτρα που λαμβάνονται για τη διασφάλιση της υγείας. Αυτός ο περιορισμός είναι επιτρεπτός σύμφωνα με το άρθρο 5 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ. Βάσει, λοιπόν, αυτών των άρθρων εκ των δύο νομοθετικών κειμένων το κράτος έχει αρμοδιότητα να περιορίσει το δικαίωμα κίνησης και εγκατάστασης, έτσι ώστε να περιορίζονται όσο το δυνατόν περισσότερο οι κοινωνικές επαφές και εν τέλει να ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος μετάδοσης της νόσου. Με αυτόν τον τρόπο το κράτος λειτουργεί προληπτικά.

Παρόλα αυτά, το κράτος δεν πρέπει να έχει μόνο προληπτικό ρόλο, αλλά και κατασταλτικό απέναντι στην πανδημία. Χρειάζεται να λάβει μέτρα θεραπευτικής αντιμετώπισης των κρουσμάτων του ιού και των διάφορων παραλλαγών αυτού. Από την πρώτη στιγμή που εμφανίστηκε ο ιός μέχρι και σήμερα έχουν εμφανιστεί αρκετές «παραλλαγές» αυτού, ενώ η εξάπλωσή του γίνεται με απρόβλεπτους ρυθμούς. Ο θεραπευτικός ρόλος του κράτους επιβάλλεται νομικά μέσα από τις ανωτέρω διατάξεις του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ. Ως εκ τούτου, το κράτος είναι υποχρεωμένο να διασφαλίσει τους κατάλληλους πόρους, τις υποδομές και το αναγκαίο προσωπικό, ώστε να επέμβει άμεσα και να ανταποκριθεί άμεσα και με μεγάλη ταχύτητα στις επείγουσες καταστάσεις.

Αναλυτικότερα, ποια είναι η κρατούσα αντίληψη σχετικά με την προστασία της δημόσιας υγείας από το κράτος και τους περιορισμούς που αυτό θέτει σε σχέση με τη διατήρηση της αυτονομίας της προστασίας του εννόμου αγαθού της υγείας από τον καθένα από εμάς, ως αρέσκειται; Μήπως τελικά, η προστασία της δημόσιας υγείας αποτελεί διάσταση της προσωπικής μας αυτονομίας;

Προς αυτήν την κατεύθυνση συνηγορούν τρεις όψεις της αντιμετώπισης της πανδημίας. Ειδικότερα:

- Ο καθένας από εμάς ασκεί ελεύθερα τα δικαιώματά του, απολαμβάνοντας την αυτονομία του, πάντοτε στα πλαίσια μιας ηθικής αξιολόγησης, ανεξαρτήτως των πιθανών νομικών κυρώσεων. Τούτο συνεπάγεται ότι όταν ασκούμε ένα δικαίωμά μας πρέπει να λαμβάνουμε υπόψιν και τα δικαιώματα των άλλων ανθρώπων. Επί της ουσίας, δηλαδή, η ελευθερία μας αυτοπροσδιορίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα, τους λοιπούς

νόμους και τα διεθνή κείμενα, δοθέντος ότι μόνο έτσι μπορούμε να ζήσουμε αρμονικά όλοι μαζί σε μια ελεύθερη κοινωνία. Σε διαφορετική περίπτωση θα είχαμε μια καταφανή περίπτωση αμφισβήτησης των δικαιωμάτων των άλλων και ως εκ τούτου θα κάναμε λόγο για απολυταρχία και όχι για δημοκρατία. Αυτό το όριο, όμως, δεν ισχύει μόνο για τον καθένα μας ατομικά, αλλά και για το ίδιο το κράτος. Αν το κράτος υπό το πρόσχημα της κατάστασης ανάγκης, επιβάλει αυθαιρέτως υπέρμετρους περιορισμούς, θα υπονόμει τις αρχές της δημοκρατίας.

- Τα μέτρα που επιβάλλονται στα πλαίσια μιας πανδημίας θα πρέπει να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας. Το κράτος θεώρησε ότι μέσα από την καραντίνα και τους λοιπούς χρονικούς και τοπικούς περιορισμούς, θα διασφάλιζε τη δημόσια υγεία, αγνοώντας ή υποβαθμίζοντας τις λοιπές επιπτώσεις στη κοινωνική μας ζωή, όπως για παράδειγμα τις επιπτώσεις στην οικονομία ή στις λοιπές κοινωνικές μας δραστηριότητες. Δεν ήταν λίγοι αυτοί που καταστράφηκαν οικονομικά, αυξήθηκαν οι ψυχιατρικές παθήσεις, ενώ παράλληλα αυξήθηκε και η εγκληματικότητα (ιδιαίτερα παρατηρήθηκε αύξηση των δηλωμένων περιστατικών ενδοοικογενειακής βίας). Πέραν πάσης αμφιβολίας, αυτό το κόστος είναι αρκετά μεγαλύτερο σε σχέση με τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας. Συνεπώς, βάσει της αρχής της αναλογικότητας, επιβάλλεται προκειμένου να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα, να συλλέγονται όλα τα απαραίτητα δεδομένα αναφορικά με τα κρούσματα, τα χαρακτηριστικά της πανδημίας και τις εστίες κινδύνου.
- Τέλος, η τρίτη όψη σχετίζεται με την επάρκεια των πόρων, που αφιερώνονται για την καταπολέμηση της πανδημίας. Λόγω της ανεπάρκειας των αναγκαίων μέσων και δη του περιορισμένου αριθμού μονάδων εντατικής θεραπείας (ΜΕΘ), τέθηκε ζήτημα επιλογής μεταξύ των ασθενών. Από τη στιγμή που τίθεται ανάγκη λήψης τέτοιας επιλογής, τα κριτήρια της επιλογής αυτής θα πρέπει να είναι ο άμεσος κίνδυνος της ζωής του ασθενούς, το

διαθέσιμο υγειονομικό προσωπικό, καθώς και οι πιθανότητες γρήγορης ανάρρωσης, ώστε να ανανεώνονται συνεχώς οι διαθέσιμοι πόροι. Τουναντίον, δεν θα πρέπει να λειτουργούν ως κριτήρια η οικογενειακή κατάσταση, η ηλικία κτλ. Απεναντίας, το κράτος, θα πρέπει να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα, ώστε να διαθέτει όλους τους αναγκαίους πόρους, με αποτέλεσμα να μην λαμβάνονται τέτοιες επιλογές.

Ειδικά με την τελευταία περίπτωση επαγόμεθα τα ακόλουθα:

Εξαιτίας της πανδημίας έχει καταστεί εξαιρετικό επείγον το ζήτημα της επιλογής των ασθενών και της θέσης σε προτεραιότητα ορισμένων εξ αυτών, βάσει ορισμένων κριτηρίων, καθώς δεν υπάρχουν επαρκείς πόροι, ώστε να καλυφθούν όλοι οι ασθενείς. Η ραγδαία αύξηση των κρουσμάτων έφερε το σύστημα υγείας σε οριακό σημείο, με αποτέλεσμα να παρατηρείται έλλειψη κλινών μονάδων εντατικής θεραπείας. Αυτό είχε ως συνέπεια αρκετοί ασθενείς είτε να επιστρέφουν σπίτι τους είτε αν και διασωληνωμένοι να νοσηλεύονται σε κοινές κλίνες με μεγαλύτερο κίνδυνο για την υγεία τους. Στο πρώτο κύμα της πανδημίας τα εθνικά συστήματα υγείας κατέρρευσαν, με χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτό της Ιταλίας, όπου εκεί οι ιατροί και το νοσηλευτικό προσωπικό ήρθαν αντιμέτωποι με το δίλημμα της επιλογής ασθενών. Ορισμένοι, δηλαδή, ασθενείς, ενώ βρισκότουσαν σε κρίσιμη κατάσταση, έπρεπε να περιμένουν να αδειάσουν οι ΜΕΘ, για να νοσηλευτούν και να λάβουν την κατάλληλη θεραπεία, με αποτέλεσμα πολλοί από αυτούς να καταλήγουν στο θάνατο. Η ανεπάρκεια των αναγκαίων πόρων δεν σχετίζεται μόνο με την έλλειψη ΜΕΘ, αλλά και την έλλειψη των διαγνωστικών τεστ για τον πληθυσμό, το μειωμένο υγειονομικό προσωπικό, καθώς και τις ελλειπείς δομές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΥΠΟ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

4.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημιουργήθηκε, καθότι τα κράτη συνειδητοποίησαν ότι η αυτοτελής ύπαρξη τους, αποκομμένα από τα λοιπά κράτη, κάθε άλλο παρά θετικό αποτέλεσμα επέφερε κυρίως στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης. Ο στόχος, λοιπόν, της ΕΕ ήταν η δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς³⁷, όπου η οικονομία και το εμπόριο θα λειτουργεί για τα κράτη μέλη επί ίσοις όροις, χωρίς να παραβιάζονται οι προϋποθέσεις μη ανταγωνισμού³⁸. Άλλωστε, η πολιτική του ανταγωνισμού είναι ο θεμέλιος λίθος της οικονομικής ευημερίας, της οικονομικής αποδοτικότητας και της εύρυθμης λειτουργίας και συνύπαρξης μεταξύ των επιχειρήσεων.

Για το λόγο αυτό, έχουν θεσπιστεί κανονιστικά πλαίσια, τα οποία διαμορφώνουν την πολιτική ανταγωνισμού της ΕΕ, προσπαθώντας να διασφαλίσουν μια υγιή συνύπαρξη μεταξύ των επιχειρήσεων και κατ' επέκταση να αποφευχθεί η νόθευση αυτού.

Στο πλαίσιο, λοιπόν, αυτής της πολιτικής, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι κρατικές ενισχύσεις.³⁹ Η πολιτική των κρατικών επενδύσεων εν γένει από την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι διαμορφωμένη ως εξής: Το κάθε κράτος μέλος δια των κρατικών ενισχύσεων επεμβαίνει στην ίδια την οικονομία του ουσιαστικά ως επενδυτής. Αυτό το κάνουν, διότι επιδιώκουν να ενισχύσουν την εθνική οικονομία και να προάγουν την κοινωνική ανάπτυξη, ενισχύοντας ιδιαίτερα εκείνες τις επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν μεγάλη σημασία για τη χώρα, έχουν ενισχύσει ουσιαστικά την οικονομία της εκάστοτε χώρας, όμως, κινδυνεύουν, εξαιτίας διάφορων παραγόντων (κυρίως αναίτιων, όπως είναι μια κρίση), να οδηγηθούν στην οριστική παύση της λειτουργίας τους. Εκ του λόγου τούτου, αναζητούνται άμεσα από το κράτος μέτρα εξυγίανσης αυτών με τους

³⁷ Βλ. Ν. Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2008, σελ. 15 επ.

³⁸ Βλ. Λ. Κοσιρίης, Ευρωπαϊκό Εμπορικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 3^η έκδοση, 2018, σελ. 3 επ.

³⁹ Βλ. Χ. Συνοδινός, Οι κρατικές ενισχύσεις υπό τον έλεγχο του κοινοτικού δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, σελ. 18.

λιγότερο επαχθείς όρους. Αυτό, όμως δεν γίνεται άνευ περιορισμών. Ο βασικός περιορισμός είναι η μη νόθευση του ανταγωνισμού στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς της ΕΕ⁴⁰.

Με την εμφάνιση και την έξαρση της νόσου Covid – 19, ο τομέας της δημόσιας υγείας βρέθηκε σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, προκαλώντας παράλληλα κλυδωνισμό στην παγκόσμια και ενωσιακή οικονομία. Ο κλυδωνισμός αυτός της οικονομίας επήλθε σε όλους τους τομείς παραγωγής και προώθησης, δηλαδή: α) στον τομέα της προσφοράς, καθώς διαταράχθηκαν οι αλυσίδες εφοδιασμού (είτε ανακόπηκαν εντελώς είτε καθυστερούσαν σε πολύ μεγάλο βαθμό), και β) στον τομέα της ζήτησης, καθώς μειώθηκε η ζήτηση πολλών καταναλωτικών προϊόντων. Αυτό είχε ως περαιτέρω αποτέλεσμα αφενός να μειωθεί η ρευστότητα των επιχειρήσεων και αφετέρου να υπάρξει αβεβαιότητα σχετικά με τις μελλοντικές επενδύσεις. Τα κράτη προσπάθησαν να περιορίσουν στο ελάχιστο τους ανωτέρω κλυδωνισμούς μέσα από διάφορα μέτρα, όπως για παράδειγμα τους περιορισμούς των μετακινήσεων, τις καραντίνες και τους αποκλεισμούς. Τα εν λόγω μέτρα, όμως, εκ των πραγμάτων έπληξαν σε πολύ μεγάλο βαθμό την προσφορά και τη ζήτηση των ήδη παρεχόμενων προϊόντων και υπηρεσιών και ως εκ τούτου τη λειτουργία κυρίως των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων, καθώς παρουσίασαν έλλειμα ή ακόμα και ανυπαρξία ρευστότητας. Αυτές οι επιπτώσεις δεν περιορίστηκαν μόνο σε ένα συγκεκριμένο κράτος, αλλά είχαν αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομία ολόκληρης της Ένωσης. Απέναντι σε αυτόν τον κίνδυνο κρίσιμο ρόλο διαδραμάτισαν και θα εξακολουθούν να διαδραματίζουν τα τραπεζικά ιδρύματα και λοιποί χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, καθώς συμβάλλουν στη διατήρηση της ροής των πιστώσεων στην αγορά. Και αυτό είναι λογικό, καθώς εάν περιοριστεί η ροή των πιστώσεων, οι επιχειρήσεις θα αδυνατούν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους (κυρίως στις πληρωμές των εργαζομένων και των προμηθευτών), με αποτέλεσμα να οδηγηθούν στο κλείσιμο. Έτσι, καθίσταται απαραίτητη η δημόσια ενίσχυση, ώστε να διασφαλιστεί ότι υπάρχει επαρκή ρευστότητα στην αγορά και να διατηρηθούν οι υγιείς επιχειρήσεις.

⁴⁰ Βλ. Χ. Συνοδινός, ο.π., σελ. 25

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη κλήθηκαν να αναλάβουν σημαντικές πρωτοβουλίες για την ταχεία επαναφορά των πραγμάτων στην κανονικότητα. Η συμπληρωματική δράση Ένωσης και κρατών μελών αντανακλά το σύστημα διακυβέρνησης που διαρθρώνουν οι συντακτικές Συνθήκες, καθώς και το λόγο για τον οποίο δημιουργήθηκε εξ αρχής η Ένωση. Η Ένωση οικοδομεί συντονιστικά επί της δεδομένης υλικής οργάνωσης των κρατών μελών της⁴¹.

Η ΕΕ υιοθέτησε σειρά μέτρων για να μετριαστούν οι επιπτώσεις στην οικονομία⁴². Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε μέτρα ευρείας κλίμακας για την κινητοποίηση κάθε διαθέσιμου ευρώ από τον προϋπολογισμό της Ένωσης με στόχο την προστασία των ευρωπαϊών πολιτών. Ειδικότερα, η Επιτροπή ανέλαβε μια νέα πρωτοβουλία στήριξης της εργασίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (γνωστή και ως SURE)⁴³. Επίσης, πρότεινε την ανακατεύθυνση όλων των διαθέσιμων πόρων των διαρθρωτικών ταμείων στην αντιμετώπιση του κορωνοϊού⁴⁴. Ενισχύθηκε το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για απόρους, ενώ ήδη έχουν κατατεθεί προτάσεις για νέα ειδικά ταμεία επενδύσεων που θα διοχετεύουν ενωσιακούς πόρους στην οικονομική μάχη κατά της πανδημίας⁴⁵.

Η Επιτροπή ενεργοποίησε για πρώτη φορά τη γενική ρήτρα διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης στο πλαίσιο της στρατηγικής για ταχεία αντιμετώπιση της πανδημίας. Η χαλάρωση αυτή των δημοσιονομικών κανόνων δίνει έτσι στις εθνικές κυβερνήσεις τη δυνατότητα να υποστηρίξουν τις

⁴¹ Βλ. Χριστιανός/Παπαδοπούλου/Περάκης, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2020, σελ. 29.

⁴² Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 13.3.2020, Συντονισμένη οικονομική αντίδραση στην έξαρση της νόσου COVID-19, COM(2020) 112 final

⁴³ Βλ. Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου, σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μέσου προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE) λόγω της έξαρσης της νόσου COVID-19, της 2.4.2020, COM(2020) 139 final.

⁴⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2020/558 της 23.4.2020 για τροποποίηση κανονισμών 1301/2013 και 1303/2013 όσον αφορά ειδικά μέτρα για την παροχή έκτακτης ευελιξίας στη χρήση των ΕΔΕΤ για την αντιμετώπιση της επιδημικής έκρηξης COVID-19.

⁴⁵ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 13.03.2020, ο.π., σημείο 4.1.

εθνικές οικονομίες, χωρίς πολλούς από τους περιορισμούς δημοσιονομικής πειθαρχίας που περιγράφονται σε αυτό⁴⁶.

Πράγματι, ενώ το άρθρο 311 ΣΛΕΕ ορίζει ότι η Ένωση προικίζεται με επαρκή μέσα για την επίτευξη των στόχων της και την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της, στην πραγματικότητα οι αντιστάσεις της εθνικής κυριαρχίας έχουν καθηλώσει το μέγεθος του ενωσιακού προϋπολογισμού σε αναλογικά μικρό ύψος⁴⁷. Ενώ νέες προτάσεις για εμβάθυνση της δημοσιονομικής ενοποίησης τίθενται στο τραπέζι και νέα εργαλεία σχεδιάζονται (καθώς τα ήδη διαθέσιμα εργαλεία στο δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων κρατικά μέτρα δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ), ο χειρισμός των προβλημάτων δεν μπορεί να αναμένει την συναίνεση των ηγετών της ΕΕ αλλά πρέπει να δοθούν αποτελεσματικές λύσεις σε επίκαιρο χρόνο⁴⁸. Σε αυτό το τοπίο νομοθετικών ζυμώσεων η Επιτροπή παραδέχεται ότι «δεδομένου του περιορισμένου μεγέθους του προϋπολογισμού της ΕΕ, η κύρια δημοσιονομική απόκριση στον κορωνοϊό θα προέλθει από τους εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών»⁴⁹.

Η εργαλειοθήκη των κρατικών ενισχύσεων επωμίστηκε το βάρος χάραξης ασφαλούς διόδου εξόδου από την οικονομική κρίση. Σύμφωνα με την κλασική αντίληψη, οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων συμβάλλουν στην προώθηση της αρνητικής ενοποίησης, επιβάλλοντας στα κράτη μέλη αποχή

⁴⁶ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact, της 20.3.2020, COM(2020) 123 final. Ομοίως, βλ. ειδικότερα Μ. Περάκης, Η δημοσιονομική πειθαρχία ως έννομο αγαθό στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕυρΠολ 2009, σελ. 115, καθώς και Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η οικονομική κρίση, 2017, σελ. 37 επ.

⁴⁷ Μ. Ροδόπουλος σε Β. Χριστιανός, Ερμηνεία ΣΕΕ και ΣΛΕΕ, Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2012, σελ. 1266-1267

⁴⁸ Στο σημείο αυτό θα θέλαμε να σημειώσουμε το εξής: ο όρος «κρατική ενίσχυση» είναι ένας νομικός όρος και διακρίνεται από την πολιτική ενίσχυση της οικονομίας με ουδέτερα εργαλεία δημοσιονομικής πολιτικής. Μόνο η κρατική ενίσχυση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 107 επ. της ΣΛΕΕ. Αντίθετα, παρεμβατικά μέτρα που δεν θεσπίζονται ως κρατικές ενισχύσεις υπό τεχνική έννοια δεν ελέγχονται υπό το πρίσμα των κανόνων της ΣΛΕΕ.

⁴⁹ Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης πρέπει κατά τη νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων να ερμηνεύεται βάσει συγκεκριμένων αντικειμενικών κριτηρίων. Η έννοια των κρατικών ενισχύσεων είναι μια νομική έννοια, η οποία ελέγχεται από το ΔΕΕ, το οποίο έχει αποκρυσταλλώσει τα αναγκαία κριτήρια.

από παρεμβατικές ενέργειες που θα νοθεύουν τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά. Όπως και στην οικονομική κρίση της προηγούμενης δεκαετίας, έτσι και τώρα, αναδεικνύεται μια επιπλέον, συμπληρωματική λειτουργία των κανόνων, οι οποίοι προωθούν και την θετική ενοποίηση, βάζοντας τα θεμέλια για μια καλή πολιτική ενισχύσεων ως εργαλείο συντονισμού της γενικής οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων δεν είναι δηλαδή αποκομμένοι από τους προγραμματικούς στόχους του άρθρου 3 ΣΕΕ. Ανταγωνισμός και γενικό συμφέρον καλούνται μέσα στις επιμέρους διατάξεις των Συνθήκης να βρουν κοινό βηματισμό σε αρμονία με τις καταστατικές επιδιώξεις της Ένωσης.

Από την άλλη μεριά, η χαλάρωση των κανόνων δεν πρέπει να είναι σε τέτοιο βαθμό που να υποσκάπτει τη βασική ερμηνεία των άρθρων 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ. Όπως δείχνουν τα οικονομικά στοιχεία η πανδημία έχει πλήξει όλα τα κράτη αλλά δεν τα έχει πλήξει κατά τον ίδιο τρόπο⁵⁰. Αν τα κράτη αποδεσμευθούν πλήρως από τις νομικές δεσμεύσεις και τους συναφείς περιορισμούς, εγκυμονεί ο κίνδυνος οι πλουσιότερες χώρες να δαπανήσουν περισσότερο για την στήριξη των επιχειρήσεων τους σε σχέση με τις οικονομικά πιο αδύναμες χώρες. Έτσι, αντί οι ενισχύσεις να υποβοηθήσουν τις επιχειρήσεις στην ΕΕ θα λειτουργήσουν σαν χαριστική βολή για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε χώρες με εξασθενημένα δημόσια οικονομικά. Τα υπερπλεονάσματα των πλουσιότερων κρατών δεν πρέπει να αφεθούν να στρεβλώσουν την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Ο ευκταίος ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων δεν πρέπει να μετατραπεί σε αντιπαραγωγικό για το κοινό συμφέρον ανταγωνισμό εθνικών προϋπολογισμών.

Στόχος του παρόντος κεφαλαίου είναι να εκθέσει με συστηματικό τρόπο τα νομοθετικά εργαλεία που έχει στη φαρέτρα της η Επιτροπή στο πεδίο των κρατικών ενισχύσεων για να σχεδιάσει μια συντονισμένη αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις δοκιμασίες που επιφύλαξε ο Covid-19 στον πλανήτη. Θα αναλυθούν τα ήδη διαθέσιμα νομικά μέσα που επιτρέπουν την ανάληψη

⁵⁰ Στις 6 Μαΐου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε τις εαρινές οικονομικές προβλέψεις 2020, όπου στην Πολωνία η πτώση της παραγωγής εκτιμήθηκε περίπου στο -4% , ενώ στη χώρα μας περίπου -9%. Γίνεται, αντιληπτό επομένως μέσα από αυτό το παράδειγμα, ότι οι επιπτώσεις της επιδημίας στη χώρα μας είναι περισσότερες και σοβαρότερες σε σχέση με άλλες χώρες.

νόμιμης δράσης με παραδείγματα και εφαρμογές από την διοικητική πρακτική της Επιτροπής. Ταυτόχρονα, θα εξεταστούν τυχόν περιορισμοί που συνεπάγεται η επιλογή κάθε ήδη διαθέσιμης νομικής βάσης η οποία επιτρέπει την κατ' εξαίρεση χορήγηση κρατικών ενισχύσεων. Στην συνέχεια θα αναλυθούν οι πρωτοβουλίες, νομοθετικής φύσεως, της Επιτροπής, με την υιοθέτηση ειδικού Προσωρινού Πλαισίου κρατικών ενισχύσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Επίσης, θα παρατεθούν και θα αναλυθούν κάποιες πρόσφατες αποφάσεις της Επιτροπής και του ΔΕΕ μέσα από τις οποίες ξεκαθαρίζονται τα κριτήρια δυνάμει των οποίων ένα κρατικό μέτρο χαρακτηρίζεται ως κρατική ενίσχυση στα πλαίσια του covid – 19. Μέσα από την ανάδειξη ορισμένων από τα ερμηνευτικά ζητήματα που τίθενται, θα συναχθούν κάποια συμπεράσματα για την ανθεκτικότητα στο χρόνο των ρυθμίσεων των άρθρων 107 επ. ΣΛΕΕ

4.2. Τα ήδη διαθέσιμα εργαλεία στο δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων Κρατικά μέτρα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ

Σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ (πρώην 87 της ΣΕΚ), «Ενισχύσεις, που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής, είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ των κρατών-μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως». Έτσι, άμεση συνέπεια της παραπάνω διάταξης είναι ότι προκειμένου να απαγορευτεί μία κρατική ενίσχυση θα πρέπει όχι μόνο να υφίσταται ενίσχυση καθ' εαυτή, αλλά και να υπάρχουν ενδείξεις ότι στρεβλώνει ή απειλεί να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό επηρεάζοντας έτσι το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

Σύμφωνα, λοιπόν, με την ανωτέρω διάταξη, για να χαρακτηριστεί μια ενίσχυση ως μη επιτρεπτή θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η ενίσχυση να είναι κρατική, να προέρχεται δηλαδή από τις εκάστοτε εθνικές δημόσιες αρχές ή τουλάχιστον να προέρχεται από κρατικούς

πόρους⁵¹, β) να δίνεται σε μια επιχείρηση, η οποία αναπτύσσει οικονομική – εμπορική δραστηριότητα⁵², γ) η ενίσχυση ορισμένων επιχειρήσεων να στρεβλώνει ή να απειλεί να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό και δ) να επηρεάζει η εν λόγω ενίσχυση το εμπόριο. Τίθεται, δηλαδή, δια της διατάξεως 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ ένας απαγορευτικός κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο απαγορεύονται οι κρατικές ενισχύσεις των κρατών μελών προς τις επιχειρήσεις, οι οποίες δραστηριοποιούνται εντός της περιφέρειας τους, ή προς ορισμένους κλάδους παραγωγής, εφόσον οι ενισχύσεις αυτές επηρεάζουν (αρνητικά) τις σχέσεις των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν εμπίπτουν σε κάποια από τις προβλεπόμενες εξαιρέσεις στη ΣΛΕΕ⁵³.

Εφόσον συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις, τούτο συνεπάγεται μεγάλη ελευθερία κινήσεων για τα κράτη μέλη τόσο σε επίπεδο διαμόρφωσης του περιεχομένου του μέτρου (π.χ. ύψος και όροι ενίσχυσης), όσο και διαδικαστικά, αφού τότε δεν απαιτείται η προηγούμενη κοινοποίηση του μέτρου προς την Επιτροπή και η αναμονή για την έγκρισή του.

Αρχικά, η παρ. 1 του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ δεν δίνει έναν ξεκάθαρο ορισμό σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις. Αυτήν την ασάφεια – παράλειψη προσπάθησε να καλύψει ο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΕ) με τη νομολογία του.

Έτσι, ένας αρχικός και ευρύς ορισμός της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης διαμορφώθηκε νομολογιακά από το ΔΕΕ, το οποίο έκρινε ότι «ο όρος ενίσχυση περιλαμβάνει μέτρα τα οποία, υπό διάφορες μορφές, μειώνουν τις επιβαρύνσεις που κανονικά φέρουν οι επιχειρήσεις». Περαιτέρω, προχώρησε σε διαχωρισμό της έννοιας της ενίσχυσης από αυτή της επιδότησης, κρίνοντας ότι «η έννοια της ενίσχυσης είναι ευρύτερη από την έννοια της επιδότησεως, γιατί περιλαμβάνει όχι μόνο τις θετικές παροχές, όπως

⁵¹ Η ενίσχυση αυτή μπορεί να προέρχεται από το Κράτος, αλλά και από τους ΟΤΑ και κάθε οργανισμό που ελέγχεται από το κράτος βλ. ΔΕΚ υποθ. 290/83 «Επιτροπή κατά go ver_ fund s (1) 5 Γαλλίας» της 30-1-1985 Συλλ. σελ. 445 επ.

⁵² Ως επιχείρηση νοείται αυτή που παρέχει οργανωμένη οικονομική δραστηριότητα βλ. ΔΕΚ «Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας» Συλλ. 1987 σελ. 2599 επ

⁵³ Βλ. Χ. Συνοδινός, Οι κρατικές ενισχύσεις υπό τον έλεγχο του κοινοτικού δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998, σελ. 18

η ίδια η επιδότηση, αλλά επίσης παρεμβάσεις οι οποίες υπό διαφορετικές μορφές μειώνουν τις επιβαρύνσεις, που κανονικά βαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας επιχείρησης και που για το λόγο αυτό, χωρίς να είναι επιδοτήσεις με τη στενή έννοια του όρου, είναι της αυτής φύσεως και έχουν ταυτόσημα αποτελέσματα».

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, λοιπόν, έμεινε συνεπές στη νομολογιακή διάπλαση της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης ως δωρεάν παροχής σε μια επιχείρηση ή σε έναν κλάδο παραγωγής οποιουδήποτε πλεονεκτήματος με κρατικούς πόρους, υιοθετώντας τη σε όλες τις αποφάσεις του σχετικά με το ζήτημα των κρατικών ενισχύσεων⁵⁴, ευθυγραμμιζόμενο έτσι με τον ορισμό της κρατικής ενίσχυσης που προκρίθηκε και επιστημονικά.

Κατ' εφαρμογή των ανωτέρω, η παροχή φορολογικών απαλλαγών και ελαφρύνσεων σε επιχειρήσεις από τα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα την υπεισέλευσή τους σε ευνοϊκότερη οικονομική κατάσταση συγκριτικά με τους λοιπούς φορολογούμενους, συνιστά «κρατική ενίσχυση», κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, παρόλο που δε συντελείται χορήγηση κρατικών πόρων στους δικαιούχους. Αντίστοιχα, η θεσμοθέτηση μέτρων από κράτος μέλος, σύμφωνα με τα οποία μερίδα επιχειρήσεων απολαμβάνει μείωση φόρου ή μετάθεση του χρόνου καταβολής του κανονικώς οφειλόμενου φόρου, αποτελεί κρατική ενίσχυση κατ' άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ.

Γενικότερα, όταν κάνουμε λόγο για τις κρατικές ενισχύσεις, αναφερόμαστε σε τρεις μορφές αυτών, ήτοι, τις επιδοτήσεις, τις έμμεσες μεταβιβαστικές πληρωμές και τις φορολογικές ελαφρύνσεις. Σε αυτήν κατηγορία των κρατικών ενισχύσεων που αποτελούν αντικείμενο μελέτης του άρθρου 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ δεν εντάσσουμε τις κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες άπτονται των παροχών ενός κράτους δικαίου και σχετίζονται με κοινωνικούς τομείς, όπως είναι η υγεία, η εκπαίδευση, η πρόνοια, η κοινωνική ασφάλιση, ή λοιπούς τομείς εκτάκτων αναγκών, όπως η αναπηρία ή η ανεργία⁵⁵. Ως επιδότηση νοείται παροχή οικονομικής – χρηματικής ενίσχυσης από το Δημόσιο προς μια ιδιωτική επιχείρηση ή κλάδο παραγωγής, η οποία μπορεί να

⁵⁴ Βλ. ΔΕΚ υποθ. C-387/92 *Bauco Exterior de Espana* της 15-3-1994 Συλλ. Σελ. I-877

⁵⁵ Βλ. Β. Πατσουράτη, *Κρατικές ενισχύσεις*, ΙΟΒΕ, *Ειδικές Μελέτες*, 21, Αθήνα, 1993, σελ.34

αποσκοπεί είτε στο να επηρεάσει τους συντελεστές παραγωγής και εμπορικής ανάπτυξης μιας επιχείρησης, όπως είναι η τιμή των εμπορευμάτων ή των παρεχόμενων υπηρεσιών, η ενίσχυση του κεφαλαίου και δη της απόδοσης αυτού, καθώς και η βελτίωση των συνθήκων παραγωγής⁵⁶. Ως έμμεσες μεταβιβαστικές πληρωμές νοούνται η έμμεση χρηματοδότηση των επιχειρήσεων ή κάποιου κλάδου παραγωγής από το κράτος, όπως γίνεται μέσα από την παροχή εγγύησης σε δάνεια, τη μείωση των επιτοκίων των χορηγούμενων δανείων ή και την ενίσχυση του μετοχικού κεφαλαίου μιας εταιρίας μέσω της συμμετοχής του Δημοσίου εις αυτό⁵⁷. Τέλος, ως φορολογικές ελαφρύνσεις νοούνται είτε η απαλλαγή επιβάρυνσης με κάποιον φόρο ή η επιβολή κάποιου φόρου ουσιαδώς μειωμένου, με αποτέλεσμα και την ανάλογη μείωση των κρατικών εσόδων⁵⁸.

Στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού των κρατικών ενισχύσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω μιας σχετικά πρόσφατης απόφασής της (C/2016/2946) προσπάθησε να δώσει περαιτέρω διευκρινήσεις αναφορικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης, όπως αυτή διαμορφώνεται στην παρ. 1 του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ, χωρίς να καταλαμβάνει τη συμβατότητα των κρατικών ενισχύσεων στην εσωτερική ενιαία αγορά κατά τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή στην απόφασή της αυτή ορίζει ρητά ότι παραμένει πιστή, στον ορισμό της Κρατικής Ενίσχυσης, όπως αυτός διαμορφώθηκε τόσο επιστημονικά, αλλά κυρίως, όπως αυτή διαμορφώθηκε νομολογικά μέσω του ΔΕΕ, χωρίς τη δυνατότητα αυθαίρετης – δυνητικής διαμόρφωσης διαφορετικού ορισμού, εκτός από εξαιρετικές υποθέσεις, οι οποίες άπτονται δύσκολα και περίπλοκα τεχνητά και οικονομικά θέματα⁵⁹.

⁵⁶ Βλ. Β. Πατσουράτη, ο.π., σελ. 37

⁵⁷ Βλ. Β. Πατσουράτη, ο.π., σελ. 38

⁵⁸ Βλ. Β. Δαλαμάγκα, «Φορολογικές Δαπάνες: Θεωρία και Πρακτική», ΙΟΒΕ, Επίκαιρα Θέματα Νο 7, 1991, σελ. 15

⁵⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)#ntr1-C_2016262EL.01000101-E0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52016XC0719(05)#ntr1-C_2016262EL.01000101-E0001)

Γενικότερα, οι κρατικές ενισχύσεις συνιστούν επέμβαση του κάθε κράτους στην οικονομία της χώρας του, λειτουργώντας πολλές φορές ως επενδυτής. Αυτό δεν αμφισβητήθηκε και θεμελιώνεται και στο ίδιο το κείμενο της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έτσι, ο νομολογιακά διαπλασθείς ορισμός της έννοιας της κρατικής ενίσχυσης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, περιλαμβάνει τέσσερα εννοιολογικά στοιχεία: την παροχή οικονομικού – ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος σε μια επιχείρηση/ κλάδο παραγωγής, τη μεταφορά κρατικών πόρων, τον καταλογισμό του μέτρου στο κράτος και τον επιλεκτικό χαρακτήρα του κρατικού μέτρου. Ειδικότερα:

4.2.1. Ύπαρξη μιας επιχείρησης/ ενός κλάδου παραγωγής

Ως επιχείρηση νοείται εκείνη η οντότητα, η οποία ασκεί οικονομική δραστηριότητα ανεξαρτήτως της νομικής της μορφής και του νομικού καθεστώτος από το οποίο και διέπεται. Το βασικό στοιχείο για να θεωρηθεί μια οντότητα ως επιχείρηση είναι η ενάσκηση οικονομικής δραστηριότητας⁶⁰ και να προσφέρει αγαθά και υπηρεσίες στην αγορά. Τούτο, σημαίνει, όπως θα εξηγήσουμε και παρακάτω, ότι η επιχείρηση αυτή μπορεί να είναι και δημόσιου χαρακτήρα ή ακόμα μπορούμε να έχουμε και μια επιχείρηση μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, η οποία παρέχει αγαθά και υπηρεσίες στην αγορά⁶¹.

Αναφορικά δε με το τι θεωρείται οικονομική δραστηριότητα, το ΔΕΕ έχει λύσει τη συγκεκριμένη απορία με τις αποφάσεις του λέγοντας ότι η επιχείρηση, η λειτουργία της οποίας συνίσταται στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών στην αγορά, επιτελεί οικονομική δραστηριότητα⁶².

Επίσης, μπορούν σε αυτή την κατηγορία να ενταχθούν και οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις; Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην σχετικά πρόσφατη απόφασή της(C/2016/2946), δήλωσε στη σκέψη 13 αυτής ότι η πιθανότητα ένταξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην κατηγορία των επιχειρήσεων

⁶⁰ Βλ. την από 12-12-2000 απόφαση του ΓεΔΕΕ, υπόθεση Aéroports de Paris κατά Επιτροπής, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, σκέψη με αριθμό 108.

⁶¹ Βλ. την από 1-7-2008 απόφαση του ΔΕΕ, υπόθεση ΜΟΤΟΕ, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, σκέψεις με αριθμό 27 και 28.

⁶² Βλ. την από 16-6-1987 απόφαση του ΔΕΕ, υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, σκέψη με αριθμό 7

που ασκούν οικονομική δραστηριότητα και δέχονται τις κρατικές ενισχύσεις εξαρτάται από το κάθε κράτος μέλος, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι μπορεί να διαφέρει από κράτος μέλος σε κράτος μέλος⁶³. Παράλληλα δε εξαρτάται από τις πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις κάθε κράτους μέλους, οπότε είναι μια έννοια αρκετά ευμετάβλητη. Επομένως, ένας μακροσκελής και περιοριστικά αναφερόμενος κατάλογος των επιχειρήσεων που ασκούν οικονομική δραστηριότητα δεν θα επέφερε ασφάλεια δικαίου, ενώ θα έπρεπε είτε να γίνεται αναλογική εφαρμογή σε κάθε νέα περίπτωση από το Δικαστήριο ή να γίνονται συνεχείς τροποποιήσεις του καταλόγου αυτού.

4.2.2. Η παροχή του οικονομικού και ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος

Τα κριτήρια, τα οποία εφαρμόζονται προκειμένου να τύχει εφαρμογής το άρθρο 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ και άρα δυνάμει των οποίων μια κρατική ενίσχυση θα κριθεί μη νόμιμη και ανεπίτρεπτη είναι τα εξής: αρχικά η κρατική ενίσχυση να δίνεται σε μια επιχείρηση, η οποία ασκεί οικονομική δραστηριότητα. Εν συνεχεία, η ενίσχυση αυτή να συνιστά κρατική χρηματοδότηση αυτής, καθώς και μέσω της εν λόγω κρατικής ενίσχυσης να δημιουργείται νόθευση του ανταγωνισμού.

Όπως, λοιπόν, γίνεται αντιληπτό από το άρθρο 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, η κρατική ενίσχυση κρίνεται εκ του αποτελέσματος, αφού στην πραγματικότητα πρόκειται για ένα αδικαιολόγητο οικονομικό πλεονέκτημα που απολαμβάνει μία επιχείρηση ή ένας κλάδος παραγωγής είτε άνευ σημαντικού είτε άνευ κάποιου ανταλλάγματος, με περαιτέρω συνέπεια την ελάφρυνση του κόστους που σε αντίθετη περίπτωση θα επιβάρυνε τον οικονομικό προϋπολογισμό της και πιθανότατα θα οδηγούνταν στη λύση ή στην πτώχευσή της .

Για την πλήρωση του πραγματικού του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ και τον χαρακτηρισμό ενός κρατικού μέτρου ως κρατικής ενίσχυσης είναι αδιάφορος ο επιδιωκόμενος σκοπός, ο οποίος μπορεί να αφορά τόσο την ωφελούμενη επιχείρηση/κλάδο παραγωγής (εξυγίανση επιχείρησης, αποφυγή δανεισμού) όσο και το κοινωνικό σύνολο (περιορισμός της ανεργίας, προστασία του περιβάλλοντος). Αυτό είναι λογικό, από τη στιγμή που το ίδιο το άρθρο 107

⁶³ Βλ. την από 17-2-1993 απόφαση του ΔΕΕ, υπόθεση Poucet και Pistre, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-159/91 και C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, σκέψεις με αριθμό 16 έως 20

παρ. 1 ΣΛΕΕ ορίζει την έννοια της κρατικής ενίσχυσης βάσει των αποτελεσμάτων των χορηγούμενων κρατικών παρεμβάσεων, δίχως να διακρίνει αναλόγως των αιτίων ή των στόχων που αυτές εξυπηρετούν. Αυτά τα έχει κρίνει και το Δικαστήριο, αφού σύμφωνα με τη σχετική του νομολογία, ο επιδιωκόμενος από τις κρατικές παρεμβάσεις σκοπός δεν αρκεί για να αποκλείεται, εκ προοιμίου, ο χαρακτηρισμός τους ως «ενισχύσεων», κατά την έννοια του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ. Ακόμα από τη γραμματική διατύπωση του ίδιου του άρθρου 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ δεν προκύπτει ότι ο σκοπός της κρατικής ενίσχυσης αποτελεί προϋπόθεση – κριτήριο, ώστε να κρίνουμε εάν μια κρατική ενίσχυση είναι επιτρεπτή ή όχι⁶⁴.

Επίσης, όπως αναφέραμε ανωτέρω η κρατική ενίσχυση δεν είναι απαραίτητο να χορηγείται δωρεάν, αλλά μπορεί να χορηγείται δυνάμει ενός υπέρμετρα δυσανάλογου ανταλλάγματος. Σε μια αγορά, η οποία εξελίσσεται συνεχώς και συνάπτονται διαρκώς συμβάσεις εμπορικού – οικονομικού – αστικού περιεχομένου, είναι λογικό να μην είναι συμβαλλόμενα μέρη μόνο ιδιώτες, αλλά και τα κράτη – μέλη⁶⁵. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη καλούνται όταν πρόκειται να χορηγήσουν κρατικές ενισχύσεις, να συμπεριφέρονται ως ιδιώτες επενδυτές, ώστε να κριθεί εάν η παρούσα κρατική επένδυση είναι επιτρεπτή και δεν παρέχει κάποιο αδικαιολόγητο πλεονέκτημα στην εκάστοτε επιχείρηση στην οποία και προσφέρεται.

4.2.3. Η μεταφορά κρατικών πόρων και η επιβάρυνση κρατικού προϋπολογισμού

Προκειμένου ένα κρατικό μέτρο να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ δεν αρκεί να έχει ως συνέπεια την παροχή (εμπορικού/οικονομικού) πλεονεκτήματος σε ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής, αλλά θα πρέπει να συνεπάγεται ταυτόχρονα και χρηματική επιβάρυνση για τον δημόσιο προϋπολογισμό του

⁶⁴ Θ. Χατζηγάγιος, Οι κρατικές ενισχύσεις στις προβληματικές επιχειρήσεις, θεωρητικής και νομολογιακής προσέγγισης του άρθρου 87 παρ, 1 της Συνθήκης της ΕΚ, εκδόσεις Ius, Θεσσαλονίκη, 2004, σελ. 55

⁶⁵ Θ. Χατζηγάγιος, ο.π., σελ.

κράτους, είτε με τη μορφή κρατικής δαπάνης είτε με τη μορφή απώλειας κρατικών εσόδων.

Στην έννοια των «κρατικών πόρων», η οποία χρησιμοποιείται από τους συντάκτες της Συνθήκης, περιλαμβάνονται όλοι οι δημόσιοι πόροι οποιασδήποτε μορφής και οποιουδήποτε τελικού προορισμού, τους οποίους είναι αδιάφορο αν διαχειρίζεται η ίδια η δημόσια αρχή ή κάποιος άλλος διακεκριμένος φορέας, δημόσιος ή ιδιωτικός, εάν και εφόσον τελείται υπό τον έλεγχο και την εποπτεία της δημόσιας αρχής.

4.2.4. Ο καταλογισμός του μέτρου στο κράτος

Αναγκαία, περαιτέρω, προϋπόθεση για την εφαρμογή του άρθρου 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, είναι ο καταλογισμός του μέτρου της ενίσχυσης στο κράτος. Κρίσιμες είναι εν προκειμένω οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η μεταφορά πόρων από μια νομικά ανεξάρτητη, έναντι του κράτους οντότητα (όπως, για παράδειγμα, μια δημόσια επιχείρηση), μπορεί να καταλογισθεί στο κράτος⁶⁶.

Η απάντηση σε αυτή την ερώτηση ήρθε μέσα από την νομολογία του ΔΕΚ με αφορμή την υπόθεση *Sturdust Marine*, δια της οποίας κρίθηκε ότι είναι ανεπαρκές από μόνο του να καταλογίζονται στο δημόσιο μετρά που λαμβάνει μια δημόσια επιχείρηση μόνο και μόνο επειδή τελεί υπό τον έλεγχο του δημοσίου. Για την αποφυγή αυτού θα πρέπει να εξετάζεται το κατά πόσο οι δημόσιες αρχές ενεπλάκησαν ή θα μπορούσαν να εμπλακούν στην λήψη των προαναφερθέντων μέτρων⁶⁷. Για την διαπίστωση αυτή το μόνο που χρειάζεται είναι ένα σύνολο ενδείξεων μέσα από τις οποίες να καταδεικνύεται ότι τα εν λόγω μέτρα αναβλύζουν από την βούληση ή επιρροή του δημοσίου.

4.2.5. Ο επιλεκτικός χαρακτήρας του μέτρου

Η κρατική ενίσχυση δεν θα πρέπει επ' ουδενί να συγχέεται με τα μέτρα γενικής εφαρμογής, τα οποία εφαρμόζονται ενιαία στο σύνολο της οικονομίας. Η διαφορά έγκειται στο ότι η ενίσχυση εξ ορισμού αναφέρεται σε μέτρο που ενισχύει επιλεκτικά μία επιχείρηση ή συγκεκριμένες επιχειρήσεις ή ακόμα και έναν κλάδο παραγωγής, ενώ τα μέτρα γενικής εφαρμογής δεν ευνοούν συγκεκριμένους αποδέκτες.

⁶⁶ C. Decker, *Economics and the enforcement of European Competition Law*, Edward Elgar, 2009, σελ. 35 επ.

⁶⁷ C. Decker, σελ. 35

4.2.6. Πρόσφατα νομικό τροποποιητικό πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων κατά τη διάρκεια της πανδημίας – τα νέα νομοθετικά εργαλεία για τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων την περίοδο της πανδημίας: Το προσωρινό πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων

Σε καθεστώς, όμως, υγειονομικής κρίσης, όπου τα μέτρα για τον περιορισμό της μετάδοσης του ιού διαδέχονταν το ένα το άλλο με καταγιστικό ρυθμό, πλήττοντας αναγκαστικά ευρύτερους τομείς της οικονομίας, η κρατική απάντηση όφειλε να είναι άμεση για να είναι αποτελεσματική. Υπό τις οριακές αυτές συνθήκες, οι ελεγκτικοί κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων ήταν για αρκετά κράτη μέλη ανεπιθύμητα διαδικαστικά εμπόδια στις σχεδιαζόμενες ενέργειες διάσωσης της οικονομίας⁶⁸.

Η απάντηση στις δικαιολογημένες ανησυχίες δεν είναι ασφαλώς η αυθαίρετη παράκαμψη του υφιστάμενου νομικού πλαισίου, ως ανωτέρω εκτέθηκε συνοπτικά, αλλά ο κατάλληλος σχεδιασμός των μέτρων σε συμφωνία προς αυτό. Στην Ανακοίνωση της Επιτροπής για συντονισμένη οικονομική αντίδραση στην έξαρση της νόσου COVID-19, η Επιτροπή εντοπίζει δύο δέσμες υποστηρικτικών μέτρων, τα οποία είναι δυνατόν να μην ελέγχονται ως κρατικές ενισχύσεις⁶⁹.

Σχετικώς, τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν μέτρα που θα ισχύουν για όλες τις επιχειρήσεις, όπως οι επιδοτήσεις μισθών και η αναστολή των πληρωμών των φόρων και των φόρων προστιθέμενης αξίας ή των κοινωνικών εισφορών. Η Επιτροπή προκρίνει αυτά τα μέτρα, τονίζοντας ότι μετριάζουν άμεσα και αποτελεσματικά τις οικονομικές δυσχέρειες των επιχειρήσεων.

Άλλη δυνατότητα η οποία αναφέρεται στην Ανακοίνωση και η όποια δεν συνεπάγεται την ανάγκη εμπλοκής της Επιτροπής είναι η δυνατότητα των κρατών μελών να χορηγούν χρηματοδοτική στήριξη απευθείας στους

⁶⁸ Βλ. Επιστολή της Αυστρίας προς την Αντιπρόεδρο της Επιτροπής M. Vestager, της 21.4.2020 με την οποία υποβάλλεται αίτημα για χαλάρωση του νομοθετικού πλαισίου σε περιόδους κρίσης. Η Αυστρία σημειώνει την ανάγκη για ταχύτητα λέγοντας χαρακτηριστικά «In a crisis we need to calculate in hours and days, not in weeks». Βλ. συναφώς τα δημοσιεύματα με τον πολιτικό διάλογο που αναπτύσσεται σε <https://www.euractiv.com/section/competition/news/austria-demands-greater-flexibility-of-eu-state-aid-law-in-letter-to-vestager/>

⁶⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής της 13.3.2020, Συντονισμένη οικονομική αντίδραση στην έξαρση της νόσου COVID-19, COM(2020) 112 final, σημείο 5.

καταναλωτές. Ασφαλώς, δεν πρόκειται για κρατική ενίσχυση εφόσον οι καταναλωτές δεν συνιστούν επιχείρηση. Ως παράδειγμα αναφέρονται οι υπηρεσίες που ακυρώνονται ή εισιτήρια που δεν επιστρέφονται από τους αντίστοιχους φορείς εκμετάλλευσης. Ο λόγος είναι ότι οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων καλούνται σε εφαρμογή μόνο αν ο λήπτης της ενίσχυσης είναι επιχείρηση και, άρα, το πλεονέκτημα διαταράσσει τον ανταγωνισμό πριμοδοτώντας ορισμένη επιχείρηση έναντι των ανταγωνιστών της⁷⁰.

Ενώ η περίπτωση στήριξης του καταναλωτικού κοινού είναι ερμηνευτικά σαφής και απλή στο χειρισμό της, δεν συμβαίνει το ίδιο με την περίπτωση των μέτρων ανακούφισης των επιχειρήσεων, τα οποία έχουν καθολικό χαρακτήρα. Η έννοια της ενίσχυσης είναι ευρεία και δεν εξαντλείται μόνο στις ευθέως χορηγούμενες επιδοτήσεις. Σύμφωνα με τη νομολογία η έννοια της ενισχύσεως περιλαμβάνει όχι μόνο θετικές παροχές, όπως είναι οι επιδοτήσεις, αλλά και τις παρεμβάσεις εκείνες οι οποίες, ανεξαρτήτως μορφής, ελαφρύνουν τις επιβαρύνσεις που κανονικώς βαρύνουν τον προϋπολογισμό μιας επιχειρήσεως και οι οποίες, κατά συνέπεια, χωρίς να είναι επιδοτήσεις υπό τη στενή έννοια του όρου, είναι της ίδιας φύσεως ή έχουν τα ίδια αποτελέσματα.

Οι φορολογικές και ασφαλιστικές ελαφρύνσεις θα πρέπει επομένως να χορηγούνται προς όλες τις επιχειρήσεις για να θεωρείται ότι δεν συνιστούν κρατικές ενισχύσεις. Το κλειδί στην σχετική αξιολόγηση είναι αν το μέτρο είναι γενικό ή επιλεκτικό. Τα μέτρα καθαρά γενικής εφαρμογής, που δεν ευνοούν μόνο ορισμένες επιχειρήσεις ή την παραγωγή μόνο ορισμένων αγαθών, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης⁷¹. Η τεκμηρίωση της γενικότητας του μέτρου προκαλεί δυσχέρειες. Ουσιαστικά ελέγχεται αν το παρεμβατικό μέτρο εισάγει διακρίσεις μεταξύ επιχειρήσεων ή κλάδων κατά άμεσο ή έμμεσο τρόπο. Η δυσκολία διάκρισης μεταξύ ευνοϊκής επιλεκτικής μεταχείρισης, αφενός, και γενικής οικονομικής και

⁷⁰ Βλ. Λ. Κοτσίρης, Ευρωπαϊκό Εμπορικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 310.

⁷¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 19.7.2016, σχετικά με την έννοια της κρατικής ενίσχυσης, όπως αναφέρεται στο άρθρο 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2016/C 262/01), σημείο 118.

κοινωνικής πολιτικής, αφετέρου, έχει επισημανθεί στη θεωρία και έχει απασχολήσει Γενικούς Εισαγγελείς του ΔΕΕ με αντικρουόμενες προσεγγίσεις.

Πέραν τούτου, η επιλεκτικότητα, ιδίως στα φορολογικά μέτρα, κρίνεται σε σχέση με το αν εισάγεται απόκλιση από το σύστημα αναφοράς. Το σύστημα αναφοράς αποτελείται από ένα συνεκτικό σύνολο κανόνων που εφαρμόζονται εν γένει -με βάση αντικειμενικά κριτήρια- σε όλες τις επιχειρήσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του, όπως ορίζεται από τον στόχο του⁷².

Στην τρέχουσα υγειονομική κρίση τα κράτη μέλη οργάνωσαν ένα σύστημα παρεμβατικών μέτρων για τους περισσότερους επιμέρους τομείς της οικονομίας, εξειδικεύοντας τα μέτρα ενίσχυσης με γνώμονα τις ιδιαίτερες ανάγκες εκάστου κλάδου. Οι στοχευμένες παρεμβάσεις με γνώμονα την πλήρη αποτελεσματικότητα κινδυνεύουν έτσι να θεωρηθούν επιλεκτικές προς ορισμένο κλάδο, έστω και αν άλλοι κλάδοι λαμβάνουν και αυτοί το δικό τους μερίδιο κρατικής στήριξης, υπό διαφορετική, ωστόσο, μορφή και προϋποθέσεις. Με άλλα λόγια, η προνομιακή μεταχείριση ορισμένου κλάδου δεν γίνεται δεκτή παρά μόνον εφόσον αναχθούμε στο συνολικό οικονομικό πρόγραμμα των σχεδιασθέντων μέτρων με εξειδικευμένες παρεμβάσεις ανά κλάδο και προς όλους τους κλάδους. Κάτι τέτοιο, όμως, δεν φαίνεται ότι επιτρέπεται από τους σχετικούς κανόνες, οι οποίοι εστιάζουν σε μέτρα ενίσχυσης και όχι σε συνολικό οικονομικό σχέδιο. Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να στηριχθούν με ασφάλεια, πλην ελαχίστων περιπτώσεων, στο δίπολο επιλεκτικό-γενικό, το οποίο σε συνθήκες πραγματικής εφαρμογής φαντάζει κινούμενη άμμος.

Από τα πρώτα στάδια εξάπλωσης της πανδημίας γίνονταν εμφανείς οι ραγδαίες επιπτώσεις στην παγκόσμια οικονομία. Η πολιτική απάντηση στην επελαύνουσα ύφεση θα έπρεπε να στηρίζεται σε ένα ευέλικτο νομοθετικό πλαίσιο που θα επιτρέπει ευρύ περιθώριο ελιγμών στις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Το ίδιο είχε γίνει και την περίοδο της μεγάλης χρηματοπιστωτικής κρίσης με την θέσπιση ενός προσωρινού πλαισίου για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η πρόσβαση στη

⁷² ΔΕΕ, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-78/08 έως C-80/08, απόφαση της 8.9.2011, Paint Graphos κ.λπ., ECLI:EU:C:2011:550, σκ. 50.

χρηματοδότηση κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης.⁷³

Έτσι, η Επιτροπή εκπόνησε ένα αντίστοιχης λογικής Προσωρινό Πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της τρέχουσας υγειονομικής κρίσης με οικονομικές επιπτώσεις στις νέες κοινωνικοοικονομικές σχέσεις που επέβαλε ο Covid-19, στο πρότυπο του Προσωρινού Πλαισίου που είχε υιοθετηθεί για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2009. Η μέριμνα της Επιτροπής ήταν να προσφέρει τα εργαλεία εκείνα που θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να εκπληρώσουν τον εγγυητικό τους ρόλο προς τις εθνικές κοινωνίες με τις λιγότερες δυνατές συνέπειες στα θεμέλια της εσωτερικής αγοράς. Έπρεπε, επομένως, να θεσπιστούν εναρμονισμένοι κανόνες για τα μέτρα ενίσχυσης και να τεθούν όρια σε αλόγιστες και μη στοχευμένες παρεμβάσεις που θα διατάρασσαν περισσότερο το ήδη πληγέν εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Στις 19 Μαρτίου 2020, λοιπόν, εκπόνησε ένα νέο προσωρινό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις, ώστε να στηρίξει τις επιχειρήσεις και γενικότερα την οικονομία κατά την περίοδο της πανδημίας, το οποίο περιλαμβάνει πέντε τμήματα, στα οποία περιέχεται μια πυκνή περιγραφή των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας και σχετικά με τις υφιστάμενες δυνατότητες κρατικής παρέμβασης. Έτσι, σε αυτό το πλαίσιο προβλέπονται νέα προσωρινά μέτρα κρατικής ενίσχυσης, καλύπτοντας πολλούς τομείς της παραγωγής και της οικονομίας εν γένει. Το εν λόγω προσωρινό πλαίσιο εγκρίνει πάνω από 100 μέτρα ενίσχυσης, τα οποία αθροιστικά ξεπερνούν τα 2 δισεκατομμύρια ευρώ. Για παράδειγμα η Γαλλία έχει μερίδιο πάνω από το 50% επί του συνόλου των ενισχύσεων που έχουν δοθεί.

Εν συνεχεία, η Επιτροπή με το ανωτέρω πλαίσιο απαριθμεί και καθορίζει τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις συμβατότητας μιας κρατικής ενίσχυσης και κυρίως αυτές που στηρίζονται στη διάταξη του άρθρου 107 παρ. 3 β' της ΣΛΕΕ. Ως δικλίδα ασφαλείας λογίζεται το περιορισμένο χρονικό διάστημα ισχύος του πλαισίου αυτού (για αυτό το λόγο άλλωστε λέγεται και προσωρινό). Αρχικά, το ως άνω προσωρινό πλαίσιο ίσχυε μέχρι τις 31-12-2020, δοθέντος, όμως, ότι ήδη στο αρχικό πλαίσιο προβλεπόταν ότι «η Επιτροπή μπορεί να επανεξετάσει

⁷³ βλ. 2009/C 83/01

ανακοίνωση της πριν από την ημερομηνία», παράτεινε το προσωρινό πλαίσιο μέχρι τις 31-12-2021.⁷⁴

Ποια είναι, όμως, η νομική βάση του προσωρινού πλαισίου;

Το προσωρινό πλαίσιο στηρίζεται στο άρθρο 107 παρ. 3 β' της Συνθήκης, το οποίο αναλύσαμε ανωτέρω και προς αποφυγή επαναλήψεων. Όπως σημειώθηκε, η διάταξη αυτή δίδει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να κρίνει μέτρα ενίσχυσης συμβατά με την Συνθήκη στην περίπτωση σοβαρής διαταραχής οικονομίας κράτους μέλους. Η εξαίρεση στον απαγορευτικό κανόνα είναι στενά ερμηνευτέα και σύμφωνα με την νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων «από την αλληλουχία και την όλη οικονομία της διατάξεως αυτής, η εν λόγω διαταραχή πρέπει να επηρεάζει ολόκληρη την οικονομία του οικείου κράτους μέλους και όχι μόνον μιας περιοχής του ή τμήματος της επικράτειάς του»⁷⁵. Το αξιοσημείωτο είναι ότι, ενώ το Προσωρινό Πλαίσιο παραπέμπει στην προαναφερόμενη νομολογία, εντούτοις στο σημείο 17 δεν ακριβολογεί, όταν εκθέτει ότι «τα Δικαστήρια της Ένωσης έχουν αποφανθεί ότι η διαταραχή πρέπει να επηρεάζει το σύνολο ή σημαντικό μέρος της οικονομίας του οικείου κράτους μέλους και όχι απλώς μία από τις περιφέρειες ή ένα από τμήματα της επικράτειάς του». Η προσθήκη περί απλώς τμηματικού επηρεασμού σημαντικού μέρους της οικονομίας, αν και αποδίδεται στα Δικαστήρια της Ένωσης, είναι ερμηνευτική συμπλήρωση της Επιτροπής, όπως την αντιλαμβάνεται εκείνη και δεν προκύπτει ρητώς από τη νομολογία στην οποία παραπέμπει⁷⁶. Ως τέτοια, δεν δεσμεύει τα Δικαστήρια της Ένωσης αν θελήσουν να ακολουθήσουν μια πιο στενή ερμηνεία, αντίστοιχη με το γράμμα της διάταξης το οποίο, απαιτεί επηρεασμό ολόκληρης της οικονομίας του κράτους. Τα δε μέτρα που προτείνει το προσωρινό πλαίσιο συνιστούν μέτρα αναπτυξιακού χαρακτήρα, μέτρα, δηλαδή, τα οποία προωθούν ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες προς όφελος και το συμφέρον του κοινού, όπως για

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_21_261

⁷⁵ Βλ. ενδεικτικά την από 15-12-1999 απόφαση του ΔΕΕ σχετικά με τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις T – 143/96 και T- 143/96 και δη τη σκέψη 167.

⁷⁶ Βλ. Ph Nikolaides, A New Temporary State Aid Framework to fight the effects of the corona virus, δημοσιευμένο στις 20-03-2020 στην ιστοσελίδα <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/9625>.

παράδειγμα οι ενισχύσεις για την προαγωγή της ανάπτυξης και παραγωγής ιατρικών προϊόντων για την αντιμετώπιση της πανδημίας ή την αναστολή αυτής.

Αρχικά το προσωρινό πλαίσιο προέβλεπε τις ακόλουθες μορφές ενισχύσεων:

➤ Άμεσες επιχορηγήσεις, επιλεκτικά φορολογικά πλεονεκτήματα και προκαταβολές: Τα κράτη μέλη έχουν την δυνατότητα να θεσπίζουν μηχανισμούς για τη χορήγηση έως και 800.000 ευρώ σε μια επιχείρηση για την κάλυψη των επείγουσών αναγκών ρευστότητας. Η ενίσχυση θα πρέπει να χορηγείται βάσει καθεστώτος και όχι μεμονωμένα, ενώ πρόσθετες προϋποθέσεις τίθενται για τον ευαίσθητο τομέα της γεωργίας, της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας.

➤ Κρατικές εγγυήσεις για τραπεζικά δάνεια επιχειρήσεων: Αυτός ο τύπος ενίσχυσης δίνει την δυνατότητα στα κράτη να παρέχουν κρατικές εγγυήσεις, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι τράπεζες εξακολουθούν να χορηγούν δάνεια και δεν θα αναστείλουν την πιστωτική τους λειτουργία, προκαλώντας ασφυξία στην αγορά. Στο Προσωρινό Πλαίσιο καθορίζονται τα ελάχιστα επίπεδα προμηθειών εγγύησης σε συνάρτηση με το μέγεθος της επιχείρησης (Μεγάλη ή ΜΜΕ) και την χρονική διάρκεια που καλύπτει η δημόσια εγγύηση, βραχυπρόθεσμη (δάνειο ενός έτους), μεσοπρόθεσμη (δάνειο 2-3 ετών) ή μακροπρόθεσμη (δάνειο 4-6 ετών). Οι εγγυήσεις αυτές είναι δυνατόν να καλύπτουν όχι μόνο κεφάλαιο κίνησης αλλά και δάνεια για επενδύσεις, καθώς πολλές επιχειρήσεις θα χρειαστεί να επενδύσουν σε νέους τομείς, όπως το διαδικτυακό εμπόριο, για να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα.

➤ Επιδοτούμενα δημόσια δάνεια σε επιχειρήσεις: Τον ίδιο στόχο ενίσχυσης της ρευστότητας των επιχειρήσεων καλύπτει και αυτή η μορφή ενίσχυσης. Εν προκειμένω δίδεται η δυνατότητα χορήγησης δανείων με ευνοϊκά επιτόκια ανάλογα με τον τύπο της επιχείρησης και την διάρκεια του δανείου.

➤ Διασφαλίσεις για τις τράπεζες που διοχετεύουν τις κρατικές ενισχύσεις στην πραγματική οικονομία: Οι ανωτέρω τύποι ενισχύσεων στις περισσότερες των περιπτώσεων θα χορηγούνται μέσω τραπεζικών ιδρυμάτων. Επομένως θεσπίζονται ορισμένες διασφαλίσεις όσον αφορά την πιθανή έμμεση ενίσχυση τους για να περιοριστούν οι αδικαιολόγητες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Πράγματι, για να υπάρχει κρατική ενίσχυση θα πρέπει η τράπεζα να απολαύει ορισμένου οικονομικού πλεονεκτήματος. Οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, αν και δεν είναι οι τελικώς ωφελούμενοι των ενισχύσεων, θα μπορούσαν να ευνοηθούν εμπορικά από την συνολική διαχείριση των προγραμμάτων στήριξης. Το πλαίσιο καθιστά σαφές ότι οι εν λόγω ενισχύσεις θεωρούνται άμεσες ενισχύσεις μόνο στους πελάτες-επιχειρήσεις των τραπεζών και όχι στις ίδιες τις τράπεζες και, επομένως, τα κεφάλαια που θα διαχειρίζονται οι τράπεζες δεν πρέπει να θεωρούνται έκτακτη δημόσια χρηματοπιστωτική στήριξη προς αυτές.

➤ Βραχυπρόθεσμη ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων: το Πλαίσιο προβλέπει πρόσθετη ευελιξία ως προς τον τρόπο με τον οποίο αποδεικνύεται ότι ορισμένες χώρες παρουσιάζουν μη εμπορεύσιμους κινδύνους, επιτρέποντας έτσι στα κράτη μέλη να παρέχουν, εφόσον απαιτείται, βραχυπρόθεσμη ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων.

Καθ' όλη τη διάρκεια της πανδημίας το ανωτέρω προσωρινό πλαίσιο είχε υποστεί τροποποιήσεις:

Μετά από την ψήφιση και δημοσίευση του προσωρινού πλαισίου, σε σύντομο χρονικό διάστημα τροποποιήθηκαν προκειμένου να προστεθούν και άλλα μέτρα ενίσχυσης συμβατά με τη διάταξη του άρθρου 107 παρ. 3 β' της ΣΛΕΕ. Τα μέτρα που προστέθηκαν ήταν πέντε, με σημαντικότερο την έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία για τις δοκιμές και την παραγωγή προϊόντων σχετικών με τον κορονοϊό. Δηλαδή, οι δημόσιες αρχές μέσω των ενισχύσεων θα συμβάλλουν, ώστε να παραχθούν προϊόντα, τα οποία συμβάλλουν αποτελεσματικά στην καταπολέμηση του κορονοϊού, όπως για παράδειγμα

εμβόλια, φάρμακα και απολυμαντικά. Προς το σκοπό αυτό συνέβαλε η διάταξη (σημ, 35 ζ') που υπάρχει στην τροποποιητική πράξη, σύμφωνα με την οποία «ο δικαιούχος της ενίσχυσης δεσμεύεται να χορηγεί σε τρίτους εντός του ΕΟΧ μη αποκλειστικές άδειες, χωρίς διακρίσεις και υπό τους όρους της αγοράς». Η δέσμευση αυτή απαλείφει τον κίνδυνο κερδοσκοπικής εκμετάλλευσης προϊόντων ζωτικής σημασίας και ιδρύει νομική υποχρέωση για minimum κοινωνική ανταπόδοση από τις επιχειρήσεις που στηρίχθηκαν από δημόσιους πόρους. Αντίστοιχη μορφή ενίσχυσης προβλέπεται και για την κατασκευή και την αναβάθμιση εγκαταστάσεων δοκιμών. Αξιοσημείωτη είναι και η νέα κατηγορία ενισχύσεων με τη μορφή επιδοτήσεων μισθού για τους εργαζομένους. Για να περιοριστούν οι επιπτώσεις της κρίσης του κορωνοϊού στους εργαζομένους, τα κράτη μέλη μπορούν να συνεισφέρουν στις μισθολογικές δαπάνες επιχειρήσεων σε τομείς ή περιφέρειες που έχουν πληγεί περισσότερο από την πανδημία του κορωνοϊού και που διαφορετικά θα αναγκάζονταν να απολύσουν προσωπικό. Η στήριξη της εργασίας θα αποδειχθεί πολύ πιο αποδοτική από την επιδότηση της ανεργίας.

Εν συνεχεία, το προσωρινό πλαίσιο τροποποιήθηκε για δεύτερη φορά σε διάστημα ενός μηνός από την πρώτη τροποποίηση⁷⁷. Η δεύτερη αυτή τροποποίηση συμπληρώνει τα είδη μέτρων που καλύπτονται ήδη από το Προσωρινό Πλαίσιο, καθορίζοντας τα κριτήρια, βάσει των οποίων τα κράτη μέλη μπορούν να παρέχουν ανακεφαλαιοποιήσεις και χρέος μειωμένης εξασφάλισης στις επιχειρήσεις που έχουν ανάγκη. Στόχος των μέτρων ανακεφαλαιοποίησης είναι να διασφαλιστεί ότι οι αναταράξεις της οικονομίας δεν θα οδηγήσουν σε περιττή έξοδο από την αγορά τις επιχειρήσεις που ήταν βιώσιμες πριν από την έξαρση της νόσου COVID-19. Ως εκ τούτου, οι ανακεφαλαιοποιήσεις δεν πρέπει να υπερβαίνουν το ελάχιστο αναγκαίο για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του δικαιούχου και θα πρέπει να περιορίζονται στην αποκατάσταση της κεφαλαιακής διάρθρωσης του δικαιούχου στα επίπεδα που ήταν πριν από την έξαρση της νόσου COVID-19⁷⁸.

⁷⁷ Τροποποίηση του προσωρινού πλαισίου για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία κατά τη διάρκεια της τρέχουσας έξαρσης της νόσου COVID-19, (2020/C 164/03), 13.5.2020

⁷⁸ Βλ. το σημείο 44 του πλαισίου.

Το προσωρινό πλαίσιο τροποποιήθηκε για τρίτη φορά, με στόχο να επεκταθεί η εμβέλεια εφαρμογής αυτού από την Επιτροπή. Ειδικότερα, η εφαρμογή του προσωρινού πλαισίου κρατικών ενισχύσεων κατά την περίοδο της πανδημίας ακόμα και τις πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις, ακόμα και σε εκείνες τις επιχειρήσεις που ήταν προβληματικές την 31η Δεκεμβρίου 2019 λόγω της ιδιαίτερης ευαισθησίας τους στις πιέσεις που προκαλεί η ύφεση και του χαμηλού αντικτύπου της ενίσχυσης, λόγω μεγέθους της επιχείρησης, στην εσωτερική αγορά. Ωστόσο, η τελευταία περίπτωση δεν ισχύει σε περίπτωση που οι προβληματικές επιχειρήσεις έχουν λάβει ενίσχυση διάσωσης που δεν έχει επιστραφεί ή υπάγονται στο σχέδιο αναδιάρθρωσης βάσει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Με αυτή την εξαίρεση της εξαίρεσης φαίνεται να διασπάται, χωρίς ιδιαίτερη αιτιολογία, ο οριζόντιος ορισμός της προβληματικής επιχείρησης ανάμεσα σε τυπικά κριτήρια, τα οποία αποκτούν ιδιαίτερη βαρύτητα και σε ουσιαστικά κριτήρια που οπισθοχωρούν ενόψει της ανάγκης. Με τη δεύτερη σημαντική αλλαγή προσαρμόζονται οι όροι για τα μέτρα ανακεφαλαιοποίησης βάσει του προσωρινού πλαισίου για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες ιδιώτες επενδυτές συνεισφέρουν από κοινού με το κράτος στην αύξηση του κεφαλαίου των επιχειρήσεων. Στόχος της παρέμβασης αυτής είναι να δοθούν κίνητρα στις επιχειρήσεις να αναζητήσουν συνεισφορά από την αγορά για τις κεφαλαιακές τους ανάγκες.

Με την τέταρτη τροποποίηση του προσωρινού πλαισίου, τα προβλεπόμενα μέτρα παρατάθηκαν έως τις 30-06-2021, ενώ όσον αφορά το τμήμα 3 και 11 έως τις 30-09-2021.

Τέλος, ακολούθησε η πέμπτη τροποποίηση⁷⁹ του προσωρινού πλαισίου για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία λόγω της πανδημίας δια της οποίας αφενός παρατάθηκε η χρονική διάρκεια ισχύος αυτού μέχρι τις 31-12-2021 αφετέρου προσαρμόστηκαν τα ανώτατα όρια ορισμένων μέτρων ενίσχυσης. Παράλληλα, δια της παρούσης ανακοίνωσης – τροποποίησης αποσκοπείται η τροποποίηση του καταλόγου των χωρών με εμπορεύσιμους κινδύνους στον τομέα των εξαγωγικών πιστώσεων (STEC).

⁷⁹ http://newsletter.antonistatikotita.gr/epanek/wp-content/uploads/2021/01/sa_covid19_5th_amendment_temporary_framework_el.pdf

Άλλωστε, η εκτελεστική αντιπρόεδρος Μ. Βέστεϊγιερ δήλωσε σχετικά με την τελευταία τροποποίηση τα εξής: «Καθώς η έξαρση του κορονοϊού διαρκεί περισσότερο από όσο ελπίζαμε όλοι, πρέπει να συνεχίσουμε να εξασφαλίζουμε ότι τα κράτη μέλη μπορούν να παρέχουν στις επιχειρήσεις την αναγκαία στήριξη για την επιβίωσή τους. Σήμερα, παρατείνουμε την εφαρμογή του προσωρινού πλαισίου μέχρι το τέλος του έτους. Αυξήσαμε επίσης τα ανώτατα όρια ορισμένων μέτρων που προβλέπονται στο προσωρινό πλαίσιο και παρέχουμε κίνητρα για τη χρήση επιστρεπτών μέσων, καθιστώντας δυνατή τη μετατροπή ορισμένων δανείων και άλλων επιστρεπτών μέσων σε άμεσες επιχορηγήσεις αργότερα. Με τον τρόπο αυτό, διευκολύνουμε τα κράτη μέλη να αξιοποιήσουν πλήρως την ευελιξία των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις για να στηρίξουν τις οικονομίες τους, περιορίζοντας παράλληλα τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.»⁸⁰ Αναφορικά δε με την παράταση των ανώτατων ορίων επαγόμεθα τα εξής: τα νέα ανώτατα όρια της χρηματικής κρατικής ενίσχυσης είναι 225.000 ευρώ (από 100.000 ευρώ) ανά επιχείρηση που ασχολείται με την παραγωγή των γεωργικών προϊόντων, 270.000 ευρώ (από 120.000 ευρώ) για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της αλιείας, καθώς και 1.8 εκατομμύρια ευρώ (από 800.000 ευρώ) ανά επιχείρηση που δραστηριοποιείται σε όλους τους άλλους τομείς. Επίσης, για εκείνες τις επιχειρήσεις που κατά τη διάρκεια της πανδημίας παρουσίασαν μείωση του κύκλου των εργασιών τους κατά 30%, το κράτος μπορεί να παρέχει ως μορφή κρατικής ενίσχυσης την κάλυψη μέτους των δαπανών των επιχειρήσεων που δεν μπορούν να καλυφθούν από τα έσοδά. Αυτή η κάλυψη ανέρχεται στο ποσό των έως 10.000.000 ευρώ.

Με βάση τα ανωτέρω, βλέπουμε μια συνεχή τροποποιητική διαδικασία, η οποία κάθε άλλο παρά ασφάλεια δικαίου διασφαλίζει. Στις τροποποιήσεις, παράλληλα με την πρόβλεψη νέων κατηγοριών ενισχύσεων, επέρχονταν και περιθωριακές τροποποιήσεις στις αρχικές προϋποθέσεις, ενώ εμπλουτίζονταν με εξειδίκευση και οι κανόνες σώρευσης των ενισχύσεων που είναι δυνατόν να λαμβάνουν οι επιχειρήσεις με βάση το Προσωρινό Πλαίσιο. Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η στενή ερμηνεία των παρεκκλίσεων από τη γενική αρχή

⁸⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_21_261

του μη συμβατού των κρατικών ενισχύσεων με την εσωτερική αγορά, την οποία θέτει το άρθρο 107, παρ. 1 ΣΛΕΕ, επιβάλλει, ωσαύτως, τον περιορισμό της εφαρμογής παρεκκλίσεως στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων στον μετά την έναρξη της ισχύος χρόνο, τουλάχιστον αν οι επίμαχες ενισχύσεις έχουν ήδη καταβληθεί⁸¹. Το να θεωρηθεί ότι μια μη κοινοποιηθείσα ενίσχυση μπορεί να κηρυχθεί συμβατή με την εσωτερική αγορά δυνάμει παρεκκλίσεως, η οποία δεν ίσχυε κατά την καταβολή της, ισοδυναμεί με το να ευνοείται το κράτος μέλος που τη χορήγησε σε σχέση με κράτη μέλη τα οποία ήθελαν ενδεχομένως να χορηγήσουν παρεμφερή ενίσχυση και δεν το έπραξαν, ελλείψει παρεκκλίσεως που να το επιτρέπει. «Ομοίως, το εν λόγω κράτος μέλος θα ευνοείτο σε σχέση προς κάθε άλλο κράτος μέλος, το οποίο, επιθυμώντας να χορηγήσει ενίσχυση για την ίδια περίοδο, την είχε κοινοποιήσει πριν από την έναρξη της ισχύος της εν λόγω παρεκκλίσεως και, κατά συνέπεια, είχε προκαλέσει απόφαση της Επιτροπής διαπιστώνουσα το ασύμβατο της ενισχύσεως με την εσωτερική αγορά. Τούτο θα συνιστούσε παρότρυνση προς τα κράτη μέλη να μην κοινοποιούν τις ενισχύσεις που κρίνουν ασύμβατες προς την κοινή αγορά, ελλείψει παρεκκλίσεως εφαρμοστέας επί των ενισχύσεων αυτών, με την ελπίδα ότι στη συνέχεια θα μπορούσε να θεσπισθεί μια τέτοια παρέκκλιση».

4.3. Νομολογιακές περιπτώσεις κρατικών ενισχύσεων εν μέσω πανδημίας

α) Απόφαση T – 628/20⁸² αναφορικά με τις κρατικές ενισχύσεις που έδωσε η κυβέρνηση της Ισπανίας

Τα πραγματικά περιστατικά της εν λόγω υποθέσεως έχουν ως εξής:

Η κυβέρνηση της Ισπανίας στις 20-07-2020 κοινοποίησε ένα σύστημα κρατικών εγγυήσεων υπέρ των επιχειρήσεων που επλήγησαν από την πανδημία, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 108 παρ. 3 της ΣΛΕΕ, μέσα από τη σύσταση ενός Ταμείου στήριξης της φερεγγυότητας των επιχειρήσεων. Το εν λόγω Ταμείο θα παρείχε χρηματοδότηση μέσω της αγοράς χρηματοπιστωτικών

⁸¹ Βλ. την από 15-04-2008 απόφαση σχετικά με την υπόθεση T- 348/04, Side κατά Επιτροπής

⁸² Βλ. την από 19-05-2021 απόφαση του ΓΔΕΕ σχετικά με την υπόθεση T- 628/2020, Ryainair κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=C90981996E67ACB878099BEA4EB8002A?text=&docid=241443&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4728148>

μέσων και τίτλων που εκδίδονται από μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις εγκατεστημένες στην Ισπανία, ανεξαρτήτως μεγέθους ή οικονομικού τομέα. Το Ταμείο αυτό αποτελείται από Διοικητικό Συμβούλιο, το οποίο λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με τις αποφάσεις χορήγησης ενίσχυσης, καθορίζοντας τους όρους χρηματοδότησης των επιχειρήσεων που επλήγησαν από τον κορονοϊό. Έτσι, λοιπόν, η ισπανική εταιρία βιομηχανικών συμμετοχών Sociedad Española de Participaciones Industriales, κρατική εταιρία χαρτοφυλακίου που διαχειρίζεται τις συμμετοχές του Ισπανικού Δημοσίου, έχει αναλάβει, μεταξύ άλλων, την προηγούμενη αξιολόγηση των αιτήσεων, τη χρησιμοποίηση των κεφαλαίων και την καταχώριση των τίτλων που αποκτά το Δημόσιο. Ο προϋπολογισμός των κρατικών ενισχύσεων ορίστηκε στο συνολικό ποσό των 10.000.000 δισεκατομμυρίων ευρώ, το οποίο κατανέμεται ανά δικαιούχο στα 25.000.000 ευρώ. Σε περίπτωση που για κάποιο δικαιούχο αποφασίζονταν η χορήγηση ποσού ύψους 250.000.000 ευρώ, τότε αυτή η χορήγηση έπρεπε να κοινοποιηθεί στην Επιτροπή πρώτα.

Για να μπορέσουν οι επιχειρήσεις να ενταχθούν στο εν λόγω καθεστώς στήριξης έπρεπε να πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις – κριτήρια:

α) οι επιδοτούμενες επιχειρήσεις να μην είναι χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις και να έχουν τόσο την καταστατική όσο και την πραγματική έδρα τους στην Ισπανία.

β) Οι επιχειρήσεις αυτές να έχουν στρατηγική ή συστημική σημασία, η κάθε μια στον τομέα που δραστηροποιείται και κυρίως λόγω της σχέσης τους με τη δημόσια υγεία και ασφάλεια ή εν γένει λόγω της σημασίας τους στην οικονομία της χώρας, στην ψηφιοποίηση, στην οικονομική μετάβαση, στην παραγωγή και το ανθρώπινο κεφάλαιο. Αυτό συνεπάγεται ότι η αναγκαστική διακοπή της δραστηριότητάς τους θα έχει αρνητικό αντίκτυπο τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

γ) οι επιδοτούμενες επιχειρήσεις να αντιμετώπιζαν σοβαρό κίνδυνο να συνεχίσουν τις δραστηριότητές τους, με αποτέλεσμα η βιωσιμότητα των επιχειρήσεων αυτών εξαρτάται μέσα από τη χορήγηση της εν λόγω κρατικής ενίσχυσης.

δ) οι εν λόγω επιχειρήσεις δεν θα πρέπει να είναι προβληματικές μέχρι τις 31-12-2019.

ε) Τέλος, οι επιχειρήσεις αυτές δεν θα πρέπει να έχουν λάβει ιδιωτική χρηματοδότηση μεταξύ των τραπεζών ή άλλων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

Η Επιτροπή αξιολόγησε τις ανωτέρω κρατικές ενισχύσεις τόσο υπό το άρθρο 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με την από 19-03-2020 ανακοίνωσή της με τίτλο «Προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία κατά τη διάρκεια της τρέχουσας έξαρσης της νόσου Covid - 19». Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή κήρυξε συμβατή την ως άνω κρατική ενίσχυση σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 107 παρ. 3 στοιχείο β' της ΣΛΕΕ, καθώς μέσω αυτής της ενίσχυσης αποσκοπείται η άρση σοβαρής διατάραξης της οικονομίας του κάθε κράτους – μέλους εξαιτίας (εν προκειμένω) της κρίσης.

Ωστόσο η αεροπορική εταιρία Ryanair άσκησε προσφυγή κατά αυτής της απόφασης του της Επιτροπής ενώπιον του ΔΕΕ. Το ΓΔΕΕ με τη σειρά του προσπάθησε να αξιολογήσει την ανωτέρω χορηγηθείσα κρατική ενίσχυση υπό το πρίσμα του ισχύοντος νομικού καθεστώτος. Γίνεται αντιληπτό ότι η Κυβέρνηση της Ισπανίας έθεσε αρκετά περιορισμένα κριτήρια για τη χορήγηση της ενίσχυσης, καθώς έπρεπε οι επιδοτούμενες επιχειρήσεις να έχουν την καταστατική και την πραγματική τους έδρα στην Ισπανία, καθώς και να έχουν στρατηγική και συστημική σημασία για τον τομέα που δραστηριοποιούνται, καθώς και για την οικονομία εν γένει. Συνεπώς, το ΓΔΕΕ κλήθηκε να απαντήσει εάν η διαφορετική μεταχείριση που εισάγει το επίμαχο καθεστώς κρατικών ενισχύσεων δικαιολογείται εξαιτίας ύπαρξης πρόσφορου σκοπού και τήρησης της αρχής της αναλογικότητας. Στα πλαίσια αυτού του προβληματισμού το ΓΔΕΕ εξέτασε τόσο τη διάταξη του άρθρου 18 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο απαγορεύονται οι διακρίσεις λόγω της ιθαγένειας, όσο και τη διάταξη του άρθρου 107 παρ. 3β' της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία εισάγεται εξαίρεση στην απαγόρευση της κρατικής ενίσχυσης.

Το ΓΔΕΕ επιβεβαίωσε ότι η υπό κρίση κρατικές ενισχύσεις εξυπηρετούν τον σκοπό της διάταξης του άρθρου 107 παρ. 3 στοιχ. β' της ΣΛΕΕ, καθώς το εν λόγω μέτρο αποσκοπεί στην αποτελεσματική αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης που προκάλεσε η πανδημία. Εν συνεχεία, τόνισε ότι το περιοριστικό κριτήριο της εισαγωγής των μη χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων στο καθεστώς χορήγησης της κρατικής ενίσχυσης και δη αυτό που σχετίζεται με τη

συστημική και στρατηγική σημασία της επιχείρησης, «είναι πρόσφορο και συγχρόνως αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού άρσης της σοβαρής διαταραχής της οικονομίας της Ισπανίας». Αναφορικά δε με την χορήγηση των κρατικών ενισχύσεων βάσει της αρχής της αναλογικότητας, το ΓΔΕΕ έκρινε ότι : «προβλέποντας λεπτομερείς όρους για τη χορήγηση των κρατικών ενισχύσεων που έχουν γενικό και πολυτομεακό χαρακτήρα αδιακρίτως οικονομικού τομέα, η Ισπανία μπορούσε θεμιτώς να στηριχθεί σε κριτήρια επιλεξιμότητας με σκοπό τον προσδιορισμό των επιχειρήσεων εκείνων που έχουν τόσο συστημική ή στρατηγική σημασία για την οικονομία της όσο και μόνιμο και σταθερό δεσμό με αυτήν».

Εν συνεχεία, το ΓΔΕΕ προχώρησε στο να εξετάσει την απόφαση της Επιτροπής υπό το πρίσμα των διατάξεων των άρθρων 56 και 58 της ΣΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, με εξαίρεση της αεροπορικές μεταφορές, οι οποίες διέπονται από το καθεστώς του Κανονισμού (ΕΚ) 1008/2008, ο οποίος με τη σειρά του καθορίζει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών. Κατά το ΓΔΕΕ, η προσφεύγουσα Ryan Air δεν απέδειξε πως ο αποκλεισμός από την πρόσβαση στην κρατική ενίσχυση, θα την εμπόδιζε από το να εγκατασταθεί στην Ισπανία ή να παρέχει υπηρεσίες από και προς το Κράτος της Ισπανίας.

Επίσης το ΓΔΕΕ τόνισε ότι δεν χρειάζεται δεν αποτελεί προϋπόθεση της διάταξης του άρθρου 107 παρ. 3 στοιχ. β' της ΣΛΕΕ η στάθμιση από την πλευρά της Επιτροπής πριν τη χορήγηση των κρατικών ενισχύσεων για το η υπό κρίση κρατική ενίσχυση επιφέρει εν τέλει ή όχι αρνητικά αποτελέσματα στον ανταγωνισμό με τις λοιπές επιχειρήσεις και με τους γενικότερους όρους των συναλλαγών.

Τέλος, αναφορικά με το εάν η Επιτροπή επέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο από τη στιγμή που χαρακτήρισε την επίμαχη ενίσχυση ως καθεστώς ενισχύσεων, απεφάνθη αρνητικά διότι οι διατάξεις του Ισπανικού δικαίου, που επιτρέπουν τη χορήγηση ενίσχυσης, εφαρμόζονται ως έχουν χωρίς να χρειάζεται η λήψη μέτρων εκτέλεσης, όμως παραμένουν πράξεις γενικής ισχύος.

Έτσι, με βάση τον ανωτέρω νομικό συλλογισμό απέρριψε το ΓΔΕΕ την προσφυγή της Ryanair.

β) Απόφαση T – 643/2020 σχετικά με την οικονομική ενίσχυση των Κάτω Χωρών υπέρ της αεροπορικής εταιρίας KLM

Στη συγκεκριμένη υπόθεση το ΓΔΕΕ ακύρωσε την απόφαση λόγω ανεπαρκούς αιτιολογίας της Επιτροπής για την οικονομική ενίσχυση των Κάτω Χωρών υπέρ της αεροπορικής εταιρίας KLM. Παρόλα αυτά, όμως, λαμβάνοντας υπόψη τις επιζήμιες επιπτώσεις που έχει μια τέτοια ακύρωση ενόψει της πανδημίας, ανέστειλε το αποτέλεσμα της ακύρωσης μέχρι την έκδοση νέας απόφασης εκ μέρους της Επιτροπής. Ειδικότερα, τα πραγματικά περιστατικά της εν λόγω υπόθεσης έχουν ως εξής:

Τον Ιούνιο του 2020 το Βασίλειο των Κάτω Χωρών κοινοποίησε προς την Επιτροπή ενίσχυση προς την αεροπορική εταιρία KLM, η οποία είναι θυγατρική εταιρία της Airfrance - KLM στο πλαίσιο της πανδημίας, η οποία ανερχόταν στο ποσό των 3,4 δισεκατομμυρίων ευρώ. Αυτή η κρατική ενίσχυση αποτελούσε επί της ουσίας εγγύηση του δημοσίου απέναντι στο δανεισμό της εν λόγω αεροπορικής εταιρίας από κοινοπραξία τραπεζών, αλλά και δανεισμό από το κράτος. Ουσιαστικά το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ήθελε να ενισχύσει τη ρευστότητα της ως άνω αεροπορικής εταιρίας, λόγω της μεγάλης σημασίας της για την οικονομία και τη μεταφορά στις Κάτω Χώρες. Η Επιτροπή εκτιμώντας ότι η ενίσχυση της ανωτέρω αεροπορικής εταιρίας συνιστά κρατική ενίσχυση σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, την αξιολόγησε με βάση την από 19-03-2020 ανακοίνωση για το Προσωρινό Πλαίσιο. Η Επιτροπή, λοιπόν, με βάση την από 13-07-2020 απόφασή της κήρυξε την ενίσχυση αυτή συμβατή με τη διάταξη του άρθρου 107 παρ. 3 στοιχ. β' της ΣΛΕΕ, καθώς με την εν λόγω ενίσχυση αποσκοπείται η άρση της σοβαρής διαταραχής της οικονομίας του κράτους μέλους υπό τις προϋποθέσεις που είναι συμβατές με την εσωτερική αγορά. Η αεροπορική εταιρία Ryanair άσκησε προσφυγή αιτούμενη την ακύρωση της εν λόγω απόφασης ενώπιον του ΓΔΕΕ, το οποίο έκανε δεκτή την προσφυγή λόγω ανεπαρκούς αιτιολογίας, όμως, ανέστειλε το αποτέλεσμα της ακύρωσης, μέχρι η Επιτροπή να εκδώσει νέα απόφαση επί της κρατικής ενίσχυσης. Με την απόφασή του το ΓΔΕΕ διευκρινίζει ότι η Επιτροπή θα πρέπει να αιτιολογεί υποχρεωτικά για ποιο λόγο θεωρεί την εκάστοτε χορηγηθείσα ενίσχυση συμβατή με την εσωτερική αγορά. Η αεροπορική εταιρία Ryan Air προέβαλε δια της προσφυγής της ότι η

Επιτροπή παρέλειψε να αξιολογήσει και να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους η ενίσχυση που είχε χορηγηθεί προηγουμένως στην Airfrance (μητρική της KLM) δεν είχε αντίκτυπο στην αξιολόγηση της συμβατότητας προς την εσωτερική αγορά της ενίσχυσης υπέρ της KLM. Το ΓΔΕΕ δέχτηκε το επιχείρημα αυτό, εκτιμώντας ότι η προγενέστερη απόφαση που εκδόθηκε επί της Airfrance συνιστά στοιχείο του γενικότερου πλαισίου, το οποίο πρέπει να εκτιμηθεί στα πλαίσια της πλήρους αιτιολογίας του άρθρου 296 της ΣΛΕΕ. Επιπλέον, υποστήριξε ότι όταν είναι πιθανόν να αυξηθεί ο ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων που ανήκουν στον ίδιο όμιλο, η Επιτροπή οφείλει να εξετάσει με ιδιαίτερη προσοχή τους δεσμούς μεταξύ των εταιριών που ανήκουν στον ίδιο όμιλο.

Δοθέντος των ανωτέρω, το ΓΔΕΕ απεφάνθη ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν περιέχει στοιχεία σχετικά με τη μετοχική σύνθεση της Airfrance και της KLM ούτε πληροφορίες σχετικά με τους οικονομικούς και οργανικούς δεσμούς μεταξύ της Airfrance και των θυγατρικών αυτής, όπως είναι και η KLM. Επίσης, δεν ανέφερε καθόλου εάν η χορήγηση κρατικής ενίσχυσης προς την Airfrance δόθηκε και προς την KLM, ως μέλος του ίδιου ομίλου.

γ) Απόφαση του ΓΔΕΕ σχετικά με την ακύρωση της κρατικής ενίσχυσης που χορηγήθηκε από την Ομοσπονδία της Γερμανίας υπέρ της αεροπορικής εταιρίας Condor Flugdienst⁸³

Αυτή η περίπτωση είναι όμοια με την ανωτέρω, κατά την οποία το δικαστήριο ακύρωσε μεν την απόφαση της Επιτροπής για την κρατική ενίσχυση λόγω ανεπαρκούς αιτιολογίας, όμως ανέστειλε την επέλευση του αποτελέσματος της ακύρωσης, λόγω των δυσμενών αποτελεσμάτων που θα επέφερε μια τέτοια απόφαση.

Ειδικότερα, τα πραγματικά περιστατικά επί της ανωτέρω υποθέσεως έχουν ως εξής:

Τον Απρίλιο του 2020, η Γερμανία κοινοποίησε στην Επιτροπή κρατική ενίσχυση υπέρ της αεροπορικής εταιρίας Condor Flugdienst. Αυτή η κρατική ενίσχυση έλαβε τη μορφή δύο δανείων ύψους 550 εκατομμυρίων ευρώ, με εγγύηση του Γερμανικού Δημοσίου και επιδοτούμενα επιτόκια, έτσι ώστε να

⁸³<https://www.ethemis.gr/nomologia/2021/06/10/>

μπορέσει η ανωτέρω αεροπορική εταιρία να αποκαταστήσει τις ζημίες που προκλήθηκαν λόγω των ταξιδιωτικών περιορισμών εξαιτίας της πανδημίας. Η εν λόγω αεροπορική εταιρία ανήκε στην εταιρία Thomas Cook, η οποία βρισκόταν σε δικαστική εκκαθάριση. Εξαιτίας αυτού η Condor το Σεπτέμβριο του 2019 αιτήθηκε να κινηθεί η διαδικασία της αφερεγγυότητας, έτσι ώστε να πωληθεί σε έναν ενδιαφερόμενο επενδυτή, ο οποίος, όμως, απέσυρε το 2020 την προσφορά του. Έτσι, κατόπιν απόσυρσης και της σχετικής προσφοράς, η Επιτροπή κήρυξε συμβατή την κρατική ενίσχυση σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 107 παρ. 2 στοιχ. β', καθώς πρόκειται για μια χρηματική ενίσχυση προκειμένου να αποκατασταθούν οι ζημίες που προκλήθηκαν από έκτακτα γεγονότα. Το ποσό που θα χορηγούνταν προς την ανωτέρω αεροπορική εταιρία ως κρατική ενίσχυση υπολογίστηκε βάσει υπολογισμού της διαφοράς μεταξύ των προβλέψεων των πιθανών κερδών κατά την περίοδο μεταξύ των μηνών Μαρτίου – Δεκεμβρίου 2020, τα οποία θα πραγματοποιούνταν σε περίπτωση που δεν υπήρχαν οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί λόγω της πανδημίας, με εκείνα τα οποία τελικά πραγματοποιήθηκαν λόγω των περιορισμών. Εν συνεχεία, στο ποσό της διαφοράς που προέκυψε προστέθηκαν τα έξοδα που συνδέονταν με την παράταση της περιόδου αφερεγγυότητας της Condor ύστερα από την αποτυχία πώλησής της στον επενδυτή.

Η αεροπορική εταιρία Ryanair άσκησε προσφυγή, έτσι ώστε να ακυρωθεί η απόφαση της Επιτροπής για την παρεχόμενη κρατική ενίσχυση. Αυτή η προσφυγή έγινε δεκτή από το ΓΔΕΕ, ακύρωσε την απόφαση της Επιτροπής για την χορήγηση της κρατικής ενίσχυσης, όμως ανέστειλε το αποτέλεσμα της ακύρωσης μέχρι την έκδοση της νέας απόφασης από την Επιτροπή.

Η Ryanair άσκησε την προσφυγή της επικαλούμενη ότι η Επιτροπή δεν τήρησε την υποχρέωσή της να αιτιολογήσει τους λόγους που την οδήγησαν να συμπεριλάβει κατά τον υπολογισμό των ζημιών τα έξοδα που συνδέονταν με την παράταση του χρόνου αφερεγγυότητας της Condor, ύστερα από την αποτυχημένη προσπάθεια αγοραπωλησίας της εταιρίας αυτής από επενδυτή. Το ΓΔΕΕ υπογράμμισε μέσω της απόφασής του ότι «σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 2 στοιχ. β' της ΣΛΕΕ μπορούν να αντισταθμίζονται, κατά την έννοια της διάταξης αυτής, μόνο τα οικονομικά μειονεκτήματα που προκαλούνται άμεσα

από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα». Συνεπώς, θα πρέπει να υφίσταται αφενός άμεση σύνδεση μεταξύ της ζημίας που προκλήθηκε από το έκτακτο γεγονός της πανδημίας, αφετέρου οι ζημίες που προκλήθηκαν να έχουν αποτιμηθεί με όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ακρίβεια. Η Επιτροπή, λοιπόν, οφείλει πριν τη χορήγηση της κρατικής ενίσχυσης, να εξακριβώσει εάν τα επίμαχα μέτρα ενίσχυσης προσφέρονται για την αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν από έκτακτα γεγονότα, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 2 στοιχ. β' της ΣΛΕΕ δεν επιτρέπεται η λήψη μέτρων γενικού και ανεξάρτητου χαρακτήρα από τις ζημίες που υποστηρίζεται ότι προκλήθηκαν λόγω τέτοιων γεγονότων. Επίσης, η Επιτροπή οφείλει να ελέγξει κατά πόσο το ποσό που συμφωνείται να δοθεί ως κρατική ενίσχυση είναι ανάλογο με τη ζημία και όχι παραπάνω ή λιγότερο.

Το Δικαστήριο αρχικά ανέλυσε το σκοπό του μέτρου ενίσχυσης, που δεν είναι άλλος από την αποζημίωση της Condor για τις ζημίες που υπέστησαν αποκλειστικά από τη ματαίωση και τον επαναπρογραμματισμό των πτήσεων εξαιτίας της πανδημίας, αποκλειόμενης κάθε άλλης ζημίας που μπορεί να προκληθεί εις βάρος της πανδημίας. Εν συνεχεία, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή περιορίστηκε στο να αναφέρει ότι ήταν θεμιτό να προστεθούν στις ζημίες τα επιπλέον έξοδα που προέκυψαν στο πλαίσιο της παράτασης αφερεγγυότητας, χωρίς να εξηγήσει με τρόπο σαφή και ορισμένο τους λόγους για τους οποίους είναι καθοριστική η αναφορά και η συμπερίληψη αυτών των εξόδων.

Επίσης, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η πώληση της Condor δεν ματαιώθηκε εξαιτίας της πανδημίας και δη της ματαίωσης ή του επαναπροσδιορισμού των πτήσεων. Τουναντίον, προέκυψε ότι η αδυναμία της διαδικασίας αφερεγγυότητας οφειλόταν στις χρηματοοικονομικές δυσχέρειες τις οποίες αντιμετώπιζε η Condor. Συνεπώς, έπρεπε να εξετάσει η Επιτροπή αν η ματαίωση ή και επαναπροσδιορισμός των πτήσεων της Condor λόγω των ταξιδιωτικών περιορισμών που επιβλήθηκαν στο πλαίσιο της πανδημίας ήταν όντως αποτέλεσμα είτε της πανδημίας είτε της παράτασης της διαδικασίας της αφερεγγυότητας. Εν συνεχεία, το Γενικό Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη όσον αφορά την άμεση αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της ίδιας της ζημίας και του λόγου που

προκάλεσε τη ζημία. Λόγω αυτής της ανεπαρκούς αιτιολογίας, το ΓΔΕΕ απέρριψε την απόφαση της Επιτροπής. Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η ακύρωση της απόφασης οφείλεται σε ανεπαρκή αιτιολογία σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η άμεση αμφισβήτηση της νομιμότητας της είσπραξης του χρηματικού ποσού θα επιφέρει ιδιαίτερα μεγάλη ζημία στην επιχείρηση, το Γενικό Δικαστήριο αποφάσισε να αναστείλει τα αποτελέσματα της ακύρωσης.

δ) Υπόθεση TAP

Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η εν λόγω υπόθεση. Ειδικότερα, τον Ιούνιο του 2020 η Πορτογαλία κοινοποίησε στην Επιτροπή κρατική ενίσχυση υπέρ της αεροπορικής εταιρίας με την επωνυμία «Transportes Aeres Portugueses SGPS SA» , η οποία αποτελεί τη μητρική εταιρία της εταιρίας TAP Air Portugal. Η ενίσχυση αυτή ανερχόταν συνολικά στο ποσό των 1,2 δισεκατομμυρίων ευρώ και αφορά κατάρτιση σύμβασης δανείου συναφθείσα μεταξύ του κράτους της Πορτογαλίας ως δανειστή, της αεροπορικής εταιρίας TAP ως δανειολήπτη, ενώ αποσκοπούσε η Πορτογαλία να διατηρήσει τη δικαιούχο εν ενεργεία για ένα εξάμηνο κατά την περίοδο των μηνών Ιουλίου – Δεκεμβρίου 2020. Η Επιτροπή και σε αυτήν την περίπτωση εξέτασε την εν λόγω μορφή κρατικής ενίσχυσης κατά την έννοια του άρθρου 107 παρ. 3 στοιχ. γ' της ΣΛΕΕ καθώς και κατά τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις για τη διάσωση των μη χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων. Βάσει λοιπόν των ανωτέρω η Επιτροπή εξέδωσε την από 10-06-2020 απόφασή της δια της οποίας το επίμαχο μέτρο κρατικής ενίσχυσης κηρύχθηκε συμβατό με το δίκαιο της Ε.Ε..

Η αεροπορική εταιρία Ryanair άσκησε προσφυγή δια της οποίας αιτήθηκε την ακύρωση της επίδικης κρατικής ενίσχυσης επικαλούμενη την έλλειψη υποχρεωτικής αιτιολόγησης , καθώς παρέλειψε να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους το επίδικο μέτρο κρατικής ενίσχυσης είναι συμβατό με την εσωτερική αγορά.

Το ΓΔΕΕ με την επίδικη απόφασή του έθεσε τρεις προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να πληρούνται προκειμένου να κριθεί μια κρατική ενίσχυση συμβατή βάσει της διάταξης του άρθρου 107 παρ. 3 στοιχ. γ' της ΣΛΕΕ, έτσι ώστε να διασωθεί μια εταιρία που ανήκει σε έναν όμιλο. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι οι ακόλουθες: α) αν ο δικαιούχος της ενίσχυσης ανήκει σε όμιλο, β) αν οι

δυσκολίες που αντιμετωπίζει ο δικαιούχος οφείλονται στην κατάσταση που δημιούργησε η ίδια η πανδημία και δεν είναι αποτέλεσμα της αυθαίρετης κατανομής των δαπανών μεταξύ των επιχειρήσεων των ομίλων, γ) αν οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει η επιχείρηση είναι τόσο σοβαρές, ώστε να μην μπορεί να βοηθηθεί από τον ίδιο τον όμιλο στον οποίο ανήκει. Αυτές οι προϋποθέσεις που επεξήγησε το δικαστήριο είναι σημαντικές καθώς αποσκοπούν να εμποδίσουν τον όμιλο να μετακυλίσει τον κίνδυνο της δικής του ανικανότητας να βοηθήσει την επιχείρηση που βρίσκεται εντός του στο Δημόσιο. Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, η Επιτροπή δεν διαπίστωσε ούτε προέβη σε καμία διευκρίνιση για το ποια είναι η σχέση μεταξύ της δικαιούχου και του ομίλου. Επίσης, ανέφερε το ΓΔΕΕ ότι «η Επιτροπή δεν είχε τεκμηριώσει καθ' οιονδήποτε τρόπο τους ισχυρισμούς της σύμφωνα με τους οποίους, αφενός, οι δυσχέρειες τις οποίες αντιμετώπιζε η δικαιούχος ήταν εγγενείς και δεν είχαν προκύψει από αυθαίρετη κατανομή των δαπανών υπέρ των μετόχων της ή άλλων θυγατρικών και, αφετέρου, οι εν λόγω δυσχέρειες ήταν τόσο σοβαρές ώστε να μην μπορούν να επιλυθούν από τους πλειοψηφούντες μετόχους της ή από άλλους μετόχους. Η Επιτροπή περιορίστηκε, πράγματι στην παροχή διευκρινήσεων σχετικά με την χρηματοοικονομική κατάσταση της δικαιούχου και σχετικά με τις δυσχέρειες που προκάλεσε η πανδημία»⁸⁴. Λόγω λοιπόν, αυτών των κενών στην αιτιολογία της Επιτροπής, το ΓΔΕΕ έκρινε ότι δεν μπορεί να ελέγξει αν τηρούνται οι προϋποθέσεις των κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με τις ενισχύσεις των προβληματικών επιχειρήσεων.

Τελος, το ΓΔΕΕ επισήμανε ότι «υπάρχουν επιτακτικοί λόγοι ασφάλειας δικαίου που δικαιολογούν τον περιορισμό των διαχρονικών αποτελεσμάτων της ακύρωσης της προσβαλλόμενης απόφασης. Η εφαρμογή του επίμαχου μέτρου ενίσχυσης εντάσσεται σε διαδικασία η οποία βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη και αποτελείται από διάφορα διαδοχικά στάδια και η άμεση αμφισβήτηση της σκοπιμότητας της είσπραξης χρηματικών ποσών που προβλέπει το μέτρο ενίσχυσης θα είχε ιδιαίτερος επιζήμιες συνέπειες για την οικονομία και την αεροπορική συγκοινωνιακή εξυπηρέτηση της Πορτογαλίας, εντός ενός

⁸⁴ Βλ. Γ. Κανέλλος, Αντιμετώπιση επιπτώσεων της πανδημίας Covid – 19 στις εθνικές αερομεταφορές και δίκαιο ΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων, άρθρο δημοσιευμένο <https://www.lawspot.gr/nomikaneia/antimetopisi-epiptoseon-tis-pandimias-covid-19-stis-ethnikes-aerometafores-kai-dikaio-ee>

οικονομικού και κοινωνικού πλαισίου που έχει ήδη επηρεασθεί από τη σοβαρή διαταραχή της οικονομίας την οποία προκάλεσε η πανδημία της Covid - 19»⁸⁵.

⁸⁵ Βλ. Γ. Κανέλλος, Αντιμετώπιση επιπτώσεων της πανδημίας Covid – 19 στις εθνικές αερομεταφορές και δίκαιο ΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων, άρθρο δημοσιευμένο <https://www.lawspot.gr/nomikaneia/antimetopisi-epiptoseon-tis-pandimias-covid-19-stis-ethnikes-aerometafores-kai-dikaio-ee>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο

ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΡΑΣΗ ΠΕΡΙ ΕΜΒΟΛΙΩΝ ΚΑΤΑ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ

5.1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις σχετικά με το πλαίσιο ανταγωνισμού εντός της ΕΕ.

Η σκοποθεσία της ενωσιακής πολιτικής ανταγωνισμού συνίσταται στη διασφάλιση θεμιτού ανταγωνισμού επιχειρήσεων εντός της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς και τη θωράκισή του από ενέργειες περιορισμού του, επιζήμιες επί της συνολικής οικονομικής ευημερίας. Η ύπαρξη ενωσιακών κανόνων διαμόρφωσης ίσων συνθηκών ανταγωνισμού δεν αποκλείει την ύπαρξη εθνικών κανόνων ανταγωνισμού. Προς διευθέτηση θεμάτων ασυμφωνίας, απαιτήθηκε η θέσπιση κοινά αποδεκτού φορέα και ο ρόλος ανατέθηκε από τη ΣΛΕΕ στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία, συνεργαζόμενη με τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού και προς διασφάλιση δίκαιων - ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις εντός της ΕΕ, εφαρμόζει τους ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού (άρθρα 101-109 ΣΛΕΕ). Οι τελευταίοι, μεταξύ άλλων, ορίζουν ότι απαγορεύονται οι συμφωνίες, η καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης, ρυθμίζονται ο ανταγωνισμός των δημοσίων επιχειρήσεων και οι κρατικές ενισχύσεις και εκδίδονται οι χρίζοντες κανονισμοί - οδηγίες εφαρμογής των αρχών. Συγκεκριμένα, περί δεσποζούσης θέσεως επιχείρησης, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, αυτή αφορά στη θέση οικονομικής ισχύος με δυνατότητα συμπεριφοράς σε σημαντικό βαθμό ανεξαρτήτως ανταγωνιστών, πελατών, καταναλωτών, εμποδίζοντας τη διατήρηση αποτελεσματικού ανταγωνισμού στη σχετική αγορά και δυνάμενη να υφίσταται ως ατομική (μονοπώλιο) είτε ως συλλογική (δυσοπώλιο-ολιγοπώλιο). Το άρθρο 102 ΣΛΕΕ δεν απαγορεύει την κατοχή δεσπόζουσας θέσης από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις αλλά την καταχρηστική της εκμετάλλευση. Η διαπίστωση ύπαρξης δεσπόζουσας θέσης δεικνύει ότι η επιχείρηση φέρει ιδιαίτερη ευθύνη ώστε να μη θίξει τον υγιή ανταγωνισμό της εσωτερικής αγοράς⁸⁶, τα δε κριτήρια προσδιορισμού της είναι τα μερίδια αγοράς (άνω του 75% θεωρείται ως δεσπόζουσα θέση, ενώ κάτω από 10% κατά κανόνα αποτελεί ένδειξη

⁸⁶ Βλ. Γ. Αυγερινός, Εισαγωγή στο δίκαιο του ανταγωνισμού της ΕΕ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 80-81.

ανυπαρξίας δεσπόζουσας θέσης)⁸⁷, η ανυπαρξία εναλλακτικού ανταγωνισμού και τα τεχνολογικά - οικονομικά εμπόδια εισόδου στην αγορά. Επιπροσθέτως, η εταιρική συμπεριφορά δύναται να παράξει φραγμούς εισόδου όπως υλοποίηση σημαινουσών επενδύσεων στις οποίες οφείλουν να ανταποκριθούν οι ανταγωνιστές είτε με αντίστοιχου ύψους επενδύσεις είτε συνάπτοντας μακροπρόθεσμες συμβάσεις με πελάτες. Πρόσθετα κριτήρια εκτιμώνται το ύψος διαθέσιμων οικονομικών μέσων, το εμπορικοβιομηχανικό προβάδισμα, η εξασφάλιση πρώτων υλών με κάθετη ολοκλήρωση της επιχείρησης και η απουσία δυνατότητας υποκατάστασης προϊόντων της δεσπόζουσας επιχείρησης. Τέλος, υφιστάμενοι νομικοί φραγμοί, ήτοι αποκλειστικά δικαιώματα, δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας (διπλώματα ευρεσιτεχνίας) και πνευματικής ιδιοκτησίας, δυσχεραίνουν δυνητικά την είσοδο ανταγωνιστών στην αγορά.

Η εμφάνιση της απρόσμενης έκτακτης υγειονομικής κατάστασης (πανδημία COVID-19) και τα απότοκά της καθώς και τα ληφθέντα μέτρα περιορισμού της εξάπλωσής της επέδρασαν στη λειτουργία πολλών αγορών. Παγκοσμίως, οι αρχές ανταγωνισμού οι οποίες, την τελευταία δεκαετία, είχαν επιβάλει τους νόμους τους στο πλαίσιο της διαρκούς οικονομικής ανάπτυξης, αναγκάστηκαν να προσαρμόσουν τις πρακτικές επιβολής τους στις νέες έκτακτες συνθήκες, εξαιρώντας συγκεκριμένες μορφές συνεργασίας, χαλαρώνοντας τα πρότυπά τους, υιοθετώντας διαδικασίες έκτακτης ανάγκης, επιτρέποντας ορισμένες μορφές κρατικών ενισχύσεων και αποδεχόμενες συγχωνεύσεις ενώ ταυτόχρονα οι αναφερόμενες τροποποιήσεις πυροδότησαν εκτενείς συζητήσεις περί αποδυνάμωσης/αλλοίωσης των αρχών ανταγωνισμού.

Επιπροσθέτως, εν μέσω της τρέχουσας πανδημίας, αναδύθηκαν προκλήσεις περί της χρησιμοποίησεως νομικών εργαλείων ως μηχανισμό ενεργοποίησης της παγκόσμιας δίκαιης πρόσβασης στα εμβόλια COVID-19. Τα εμπόδια στην ισότιμη πρόσβαση οφείλονται τμηματικώς στον αποκαλούμενο «εθνικισμό εμβολίων» με τις κυβερνήσεις να επιδιώκουν να χρησιμοποιήσουν τα υφιστάμενα νομικά μέσα προς διασφάλιση της κατά προτεραιότητα πρόσβασης σε μελλοντικά εμβόλια μέσω προκαταρκτικών συμφωνιών αγοράς

⁸⁷ Βλ. Λ. Κοσίρης, Δίκαιο Ανταγωνισμού, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015, σελ. 522.

(Advance Purchase Agreements-APAs) με κατασκευαστές εμβολίων. Συγχρόνως, οι εν λόγω διμερείς νομικές συμφωνίες (ως νομικά δεσμευτικά συμβόλαια βάσει των οποίων ένα μέρος, όπως μια κυβέρνηση, δεσμεύεται να αγοράσει από έναν κατασκευαστή εμβολίων έναν αριθμό/ποσοστό δόσεων ενός πιθανού εμβολίου σε τιμή με διαπραγμάτευση εάν αναπτυχθεί, αδειοδοτηθεί και προχωρήσει στην παρασκευή) δύνανται να λειτουργούν προς το συμφέρον ενός έθνους (διασφαλίζοντας πρόσβαση προτεραιότητας στο εμβόλιο και στην παραγωγική ικανότητα) όμως δεδομένης της παγκόσμιας εξάπλωσης του SARS-CoV-2, οι προμνημονευθείσες συμφωνίες δύνανται, υπό προϋποθέσεις, να καθίστανται διαβρωτικές της αγαστούς συνεργασίας μεταξύ των χωρών⁸⁸.

Ένα άλλο συναφές ζήτημα είναι ότι η περίοδος της πανδημίας σηματοδοτεί την για πρώτη φορά χρήση τεχνολογίας mRNA για την επιτυχή ανάπτυξη εμβολίων ενώ η μείωση των σχετικών με την επέκταση της παραγωγικής τους ικανότητας κινδύνων αποτελεί προτεραιότητα. Τα εμβόλια δεν υπόκεινται μόνο σε κανονιστική έγκριση ως προς την αδειοδότηση και την κυκλοφορία τους αλλά και σε εναρμόνιση με αυστηρές απαιτήσεις δοκιμών-παρακολούθησης-αναφοράς όπως και η διαδικασία παραγωγής τους. Η τελευταία συνιστά πολύπλοκη υπόθεση, απαιτώντας εξειδίκευση, με την παραγωγή, αποθήκευση και διανομή να υπόκεινται σε εκτεταμένη πιστοποίηση προς διασφάλιση χρήσης κοινά αποδεκτών ορθών πρακτικών παραγωγής. Οι περιορισμοί της πολιτικής ανταγωνισμού δεν συνιστούν παράγοντα ανάσχεσης της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων στην αλυσίδα εφοδιασμού εμβολίων. Την άνοιξη του 2020 οι αρχές ανταγωνισμού (συμπεριλαμβανομένων αυτών της ΕΕ και των ΗΠΑ) εξέδωσαν οδηγίες συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων, επισημαίνοντας ότι η εν λόγω συνέργεια καθίσταται επιτρεπτή μόνο εάν η σκοποθεσία αφορά στην επέκταση της παραγωγής και όχι στην αύξηση τιμών, ενώ μια τέτοια διεπιχειρηματική συνεργασία τελεί υπό δυνητικούς περιορισμούς βάσει των νομικών ζητημάτων που εγείρονται από τους κατόχους δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας για την αδειοδότηση της παραγωγής και την πιθανή ευθύνη της πολιτικής ανταγωνισμού. Σε μια ταχέως εξελισσόμενη κατάσταση

⁸⁸ A. Phelan/ M. Eccleston-Turner/M. Rourke/ A. Maleche/ C. Wang. Legal agreements: barriers and enablers to global equitable COVID-19 vaccine access. *The Lancet*, 396(10254), 2020, σελ. 800-802.

όπως αυτή της πανδημίας, αναπόδραστα προκύπτουν καθυστερήσεις και άλλα σχετικά θέματα προς επίλυση καθώς η αλυσίδα αξίας του εμβολίου πλήττεται, ο χρόνος παράδοσης είναι εξίσου καθοριστικός σε μια οικουμενική πανδημία και δεδομένου ότι όλο και περισσότερες εταιρείες βιοτεχνολογίας εστιάζουν στην ανάπτυξη εμβολίων, καταγράφεται αυξανόμενη ζήτηση παραγωγής συμβολαίων. Παράλληλα, λόγω σχετικών καθυστερήσεων στην παράδοση των συμφωνηθεισών με την ΕΕ δόσεων εμβολίων της εταιρείας Astra Zeneca και της δυσχέρειας αύξησης παραγωγής, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής της ΕΕ εφάρμοσαν το πρώτο καθεστώς ελέγχου εξαγωγών σε αντίστοιχα εμβόλια, με έναν μηχανισμό έγκρισης (αλλά και ενίσχυσης της διαφάνειας) των εξαγωγών τους από την ΕΕ να τίθεται σε ισχύ την 30-1-2021, επιτρέποντας επί παραδείγματι την απαγόρευση μιας αποστολής εξαγωγών σε περίπτωση διακύβευσης της ορθής εκτέλεσης της σχετικής συμφωνίας αγοράς.

Επισημαίνεται ότι η φαρμακευτική αγορά είναι εκείνη στην οποία η προκληθείσα εκ του μονοπωλίου κοινωνική ζημία είναι η υψηλότερη δυνατή, η δε μονοπωλιακή δύναμη υπερισχύει εκείνης ετέρων τομέων επειδή οι υπο-αγορές θεωρούνται *mutatis mutandis* ανεπηρέαστες από τον ανταγωνισμό άλλων υπο-αγορών. Εκ παραλλήλου, η ελαστικότητα ζήτησης σημαντικών φαρμάκων κρίνεται εξαιρετικά ήσσω λόγω ανυπαρξίας υποκατάστατων προϊόντων ενώ η εναλλακτική (αναιρετική της κατανάλωσης) λύση εκτιμάται ως γενεσιουργός αιτία ανήκεστων προβλημάτων δυνητικά απειλούντων τη ζωή. Συνεπακόλουθα, υφίστανται αφ'ενός αντιμονοπωλιακοί νόμοι, αφ' ετέρου νομοθεσία προστατεύουσα τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας που δημιουργούν μονοπώλια.

5.2. Αγορά εμβολίων και διπλώματα ευρεσιτεχνίας

Το εμβόλιο κατά της COVID-19 ορίζεται, κατά τον υπ'αρ.2021/9053 Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της ΕΕ (14-6-2021), ως ανοσολογικό σκεύασμα ενδεικνυόμενο για ενεργό ανοσοποίηση έναντι της COVID-19 που προκαλείται από τον SARS-CoV-2. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας, οι εθνικές κυβερνήσεις επένδυσαν, δια της δημόσιας χρηματοδότησης, στην ανακάλυψη, ανάπτυξη και δοκιμή εμβολίων, η δε θεώρηση των αναδυομένων (με την αρωγή της συνεισφοράς των φορολογουμένων) γνώσεων ως αποκλειστικό δικαίωμα ιδιωτικών εταιρειών και

όχι αντικείμενο μετακένωσης παραμένει αμφιλεγόμενη, με τους φορολογούμενους πολίτες να καταβάλλουν διπλή δαπάνη έρευνας, αρχικά χρηματοδοτώντας την και ακολούθως πληρώνοντας το προκύπτον εμβόλιο σε μονοπωλιακή τιμή. Η χορήγηση μονοπωλιακών δικαιωμάτων οδηγεί δυνητικά σε υψηλές τιμές πώλησης, επιβαρύνοντας τη δημόσια υγεία και τους δημόσιους και ιδιωτικούς προϋπολογισμούς, όμως δίχως δίπλωμα ευρεσιτεχνίας, το εμβόλιο πιθανότατα δεν θα είχε αναπτυχθεί δεδομένου ότι ουδεμία εταιρεία επενδύει σε καινοτομία ευχερώς αναπαραγόμενη εκ των ανταγωνιστών της. Συνεπώς, το μονοπώλιο αποτυπώνει την καταβληθείσα εκ της κοινωνίας τιμή εμβολίου, εναλλακτικά μη παραγόμενο από κερδοσκοπικές επιχειρήσεις. Παράλληλα, η υπέρμετρη προστασία εταιρικών συμφερόντων αναχαιτίζει τα καινοτόμα οφέλη καθώς οι προσπάθειες επικεντρώνονται σε φάρμακα χρόνιων παθήσεων και όχι σε εμβόλια προοριζόμενα για άπαξ χρήση.

Συμπληρωματικά, υπογραμμίζεται ότι τα δημόσια προγράμματα παραγωγής καινοτομιών (όπως το εμβολιαστικό πρόγραμμα της ΕΕ έναντι της COVID-19) προάγουν τη συλλογική ευημερία και συνεπακόλουθα οι αμειβόμενοι εμπλεκόμενοι ιδιωτικοί φορείς οφείλουν να δρουν «υπεργολαβικά» των δημοσίων έργων που υπηρετούν, ενώ η τρέχουσα ενωσιακή στρατηγική εμβολιασμού, η οποία, καίτοι γενναιόδωρα χρηματοδοτούμενη, ερείδεται κατά βάση στη χρήση ρυθμιστικής ευελιξίας προς επιτάχυνση δοκιμών, έγκριση εμβολίων και διασφάλιση της μαζικής παραγωγής τους, μέσω συμφωνιών προαγοράς με εταιρείες, με πιθανές παρεμβάσεις στην προστασία διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας. Ενίοτε, ο ρόλος των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας υπερεκτιμάται και η χρήση τους συχνά παρεκκλίνει του αρχικού σκοπού της ενθάρρυνσης καινοτομιών, εστιάζουσα σε αποτροπή εισόδου, αποκλεισμό καινοτομιών ανταγωνιστών, αγωγές παραβίασης ανταγωνιστών και αναδεικνύοντάς τα σε μέσο διαπραγμάτευσης στις ανταλλαγές τεχνολογίας μεταξύ επιχειρήσεων και ροών μελλοντικών κερδών. Επίσης, το σύστημα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας παρουσιάζει υψηλό κόστος διοικητικής συναλλαγής, με ενίοτε το αναμενόμενο κόστος των προκυπτουσών διαφορών να υπερβαίνει τα απορρέοντα κέρδη συνιστώντας τεκμήριο συσχέτισης των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας με αντικίνητρα καινοτομίας σε περιπτώσεις σύνθετων τεχνολογιών (με

αλληλεπιδρώντα δραστικά συστατικά) λόγω πλήθους εκκρεμών διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας.

5.3. Ενωσιακές δράσεις

Οι μεταβολές στα είδη νόσων που προσβάλλουν τους ευρωπαϊούς πολίτες περιστέλλουν τους δημόσιους προϋπολογισμούς υγείας. Δοθέντος ότι οι φαρμακευτικές δαπάνες συνιστούν σημαίνον τμήμα κρατικών υγειονομικών δαπανών, η παρακολούθηση της λειτουργίας της φαρμακευτικής αγοράς καθώς και η επιβολή και εποπτεία της νομοθεσίας ανταγωνισμού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμώνται ως πρωτεύουσας σημασίας. Συνεπακόλουθα, οι αντιανταγωνιστικές ενέργειες, εκτός από διασάλευση του υγιούς ανταγωνισμού, διακυβεύουν επιπρόσθετα την πρόσβαση σε οικονομικώς προσιτά και καινοτόμα φαρμακευτικά προϊόντα. Σύμφωνα με έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (28.01.2019) περί επιβολής κανόνων ανταγωνισμού για το χρονικό διάστημα 2009-2017, εκδόθηκαν 29 αποφάσεις και καταλογίστηκαν πρόστιμα συνολικού ύψους 1,07δισ€⁸⁹ ενώ παράλληλα, η επιχειρηματική κοινότητα τελεί σε ώσμωση με τις αντιμονοπωλιακές αρχές, αρμόδιες επιβολής κανόνων ανταγωνισμού στην τρέχουσα πανδημία και συνεργαζόμενες με εταιρείες και εμπορικούς συλλόγους για την εκτίμηση της νομιμότητας των ενεργειών τους.

Εστιάζοντας στον χώρο Σένγκεν, η εξάπλωση της νόσου του κορωνοϊού με αφετηρία την Κίνα, αναδείχθηκε εξ αρχής σε ζήτημα κοινών ευρωπαϊκών συμφερόντων. Εκ παραλλήλου, η ξεκάθαρη οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ υπερεθνικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών αποτελούσε εξ ιδρύσεως της ΕΕ κεντρικό νομοθετικό ζήτημα. Οι συνθήκες ίδρυσης της ΕΕ δεν παρέχουν στα θεσμικά όργανά της γενική εξουσία λήψης των απαιτούμενων μέτρων προς επίτευξη των στόχων, ωστόσο διευκρινίζονται τα πεδία αρμοδιοτήτων και των τομέων δράσης με εξουσιοδότηση των κρατών μελών. Η πανδημία έθεσε την ΕΕ στη δίνη μιας άνευ προηγουμένου υγειονομικής κρίσης με συνεπακόλουθες κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις. Η ταχεία εξάπλωση της εξωγενούς αυτής συμμετρικής απειλής στο πρώτο τρίμηνο του 2020 κατέδειξε ότι η ΕΕ δεν ήταν επαρκώς προετοιμασμένη για μια τέτοιου μεγέθους κρίση, ενώ μεταγενέστερα η

⁸⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιβολή των Κανόνων Ανταγωνισμού στον Φαρμακευτικό Κλάδο (2009–2017). Contract no 52019DC001. Βρυξέλλες, 2019. Διαθέσιμο στο: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1555877099946&uri=CELEX:5_2019DC0017.

ΕΕ αντέδρασε επιτυχώς, αναπτύσσοντας αξιοσημείωτη δράση, παρά τις περιορισμένες υγειονομικές αρμοδιότητές της. Επικουρικώς και προκειμένου να υφίσταται ένας υπερεθνικός συντονισμός περί διαχείρισης διατομεακών κρίσεων στην ΕΕ εδραιώθηκε στο ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο ο μηχανισμός αντιμετώπισης κρίσεων (Integrated Political Crisis Response-IPCR)⁹⁰.

Κατ'εφαρμογή του υφισταμένου νομικού καθεστώτος, η Συνθήκη λειτουργίας της ΕΕ εκχωρεί περιορισμένες αρμοδιότητες στην ΕΕ στον τομέα της δημόσιας υγείας που εξακολουθεί να αποτελεί πρωτίστως αρμοδιότητα των κρατών μελών. Υπό το νομικό πλαίσιο του 2013, σχετικά με ενωσιακές δράσεις αντιμετώπισης σημανουσών διασυνοριακών υγειονομικών απειλών, η ΕΕ έχει υποστηρικτικό-συντονιστικό ρόλο με παράλληλες θεσπισθείσες νομικές υποχρεώσεις των κρατών μελών σε πλήθος τομέων (συμπεριλαμβανομένων των προειδοποιήσεων, επιτήρησης, ετοιμότητας και συντονισμού αντιμετώπισης) με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προωθεί την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών (μέσω της Επιτροπής Υγειονομικής Ασφάλειας) και να οργανώνει συμβάσεις-πλαίσια για κοινές προμήθειες στο πλαίσιο ιατρικών αντίμετρων και το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων (European Centre for Disease Prevention and Control-ECDC) να διενεργεί επιδημιολογική επιτήρηση συνεργαζόμενο με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας (World Health Organization-WHO) και έτερα κέντρα ελέγχου νόσων, παρέχοντας εκτίμηση κινδύνου και επιστημονικές συμβουλές. Πέραν των δράσεων που προβλέπονται βάσει του προαναφερθέντος πλαισίου 2013, την 9-1-2020 το ECDC, στοχεύοντας στην αντιμετώπιση της πανδημίας, έθεσε σε εφαρμογή το σχέδιο κατάστασης έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως αρχική αντίδραση, ανέλαβε δράση εστιάζοντας στη διευκόλυνση της προσφοράς ιατρικών εφοδίων, την προώθηση της έρευνας για διαγνωστικές εξετάσεις, θεραπείες και εμβόλια και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών. Επίσης, η ΕΕ διέυρνε το φάσμα των προς χρηματοδότηση (από το ταμείο συνοχής) δαπανών για κάλυψη των δημοσίων υγειονομικών αναγκών σχετιζομένων με την πανδημία.

⁹⁰ Π. Μαυρίδου, Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περιόδους κρίσης-Η εσωτερική δυναμική της διαχείρισης κρίσεων και το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Πρόγραμμα Ευρωπαϊκής πολιτικής και Διακυβέρνησης, Σχολή Επιστημών Υγείας, Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου, Master's thesis, 2021.

Στις 17-6-2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε τη στρατηγική της περί εμβολίων, αποσκοπούσα στη στήριξη-επιτάχυνση της παγκόσμιας προσπάθειας ανάπτυξης και διάθεσης εμβολίων κατά της νόσου COVID-19 σε χρονικό διάστημα 12-18 μηνών, διαθέτοντας έως τον 6ο/2020 περίπου 4,5 δις€ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ (εναλλακτικά 3% του ετήσιου προϋπολογισμού προς στήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών στον τομέα της δημόσιας υγείας) με προεξάρχουσα δράση τη διάθεση 1,5 δις€ για την προσαρμογή του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ στην τρέχουσα έκτακτη κατάσταση με χρήση της υφιστάμενης κανονιστικής ευελιξίας προκειμένου να συναφθούν APAs με παρασκευαστές εμβολίων (με όλα τα κράτη μέλη ως συμβαλλόμενα μέρη στην εν λόγω συμφωνία) για την εξασφάλιση της παραγωγής εμβολίων στην ΕΕ καθώς και επαρκών προμηθειών για τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή διαπραγματεύτηκε με παραγωγούς εμβολίων για τη διασφάλιση του δικαιώματος αγοράς καθορισμένου αριθμού δόσεων εμβολίου σε συγκεκριμένο χρόνο ως αντάλλαγμα για τη χρηματοδότηση τμήματος του αρχικού κόστους επιβάρυνσης των παραγωγών (μεταβιβάζοντας τμήμα του επιχειρηματικού κινδύνου ανάπτυξης εμβολίων από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα) με τη σύναψη έως τον 11ο/2020 συμφωνιών με 6 παραγωγούς εμβολίων για προμήθεια έως 2 δις δόσεων.

Παράλληλα, η ενωσιακή οικονομική στήριξη βασίστηκε, μεταξύ άλλων, και στο Emergency Support Instrument-ESI (μέσο στήριξης έκτακτης ανάγκης) για τη χρηματοδότηση μέτρων (όπως οι APAs), συμπληρώνοντας τις δράσεις των κρατών μελών και της Επιτροπής, η οποία διαχειρίζεται απευθείας το ESI για συμπληρωματικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο του rescEU, κατ'εφαρμογή της απόφασης αριθ. 1082/2013/ΕΕ για σημαντικές διασυννοριακές υγειονομικές απειλές ή άλλες εθνικές και ενωσιακές πρωτοβουλίες. Κατά την ενεργοποίηση του ESI (4ος/2020), διατέθηκε συνολικός προϋπολογισμός ύψους 2,7 δις€ και έως τον 6ο/2020, η Επιτροπή διέθεσε σχεδόν 2 δις€ σε δράσεις του ESI και 220 εκατ.€ για «δέσμη μέτρων κινητικότητας» προς στήριξη μεταφορών ιατρικού εξοπλισμού, ασθενών και ιατρικών ομάδων μεταξύ των κρατών μελών⁹¹.

⁹¹ Συνέδριο Ε.Ε., Η αρχική συμβολή της ΕΕ στην αντιμετώπιση της νόσου COVID-19 στον τομέα της δημόσιας υγείας, 2021.

Για τα εμβόλια πρώτης γενιάς χρησιμοποιήθηκαν τόσο μηχανισμοί ώθησης (ήτοι άμεσες επιχορηγήσεις σε εταιρείες) όσο και μηχανισμοί έλξης (προηγμένες δεσμεύσεις αγοράς) για την τόνωση της έρευνας και ανάπτυξης (Research & Development - R&D) δίχως ακριβή σύνδεση με την ποιότητα/αποτελεσματικότητα των τελικών εμβολίων. Στις 21/12/2020 ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων (European Medicines Agency-EMA) συνέστησε το εμβόλιο Pfizer/BioNTech για υπό όρους άδεια κυκλοφορίας στην ΕΕ, ενώ η τιμολόγηση των εμβολίων αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης, με μεγάλες αποκλίσεις τιμών για πολλά εξ αυτών λόγω αμφισβήτησης της επαρκούς αιτιολόγησής τους, ειδικά για όσα επιδοτήθηκαν από τις κυβερνήσεις. Στοχεύοντας στην ανάσχεση της πανδημίας, τα πρώτα εγκεκριμένα από την ΕΕ εμβόλια για την ανοσοποίηση των πολιτών της, εκτός από το mRNA BNT162b2, προϊόν συνεργασίας της Pfizer με την εταιρεία βιοτεχνολογίας BioNTech (συνδυάζοντας την πολυετή εμπειρία έρευνας, ανάπτυξης, παραγωγής, διανομής εμβολίων της πρώτης με την υψηλή τεχνογνωσία της δεύτερης), ήταν το mRNA-1273 (Moderna) καθώς και το ChAdOx1 nCoV-19 (πανεπιστήμιο της Οξφόρδης συνεργαζόμενο με την AstraZeneca) δημιουργώντας ένα άτυπο ολιγοπώλιο με τις τιμές τους να ποικίλλουν. Η AstraZeneca δήλωσε περίπου 3-4\$/δόση, πολύ χαμηλότερα των τιμών Pfizer-Moderna, δεσμευόμενη για άνευ κέρδους παροχή του εμβολίου σε χώρες χαμηλού-μεσαίου εισοδήματος⁹². Η Pfizer όρισε αρχική τιμή 19,50\$/δόση (39\$/ασθενή) και η Moderna 25\$/δόση (50\$/ασθενή) απαιτώντας διαφορετικές θερμοκρασίες αποθήκευσης (το εμβόλιο της δεύτερης ευχερέστερα, καθιστώντας τη διανομή λιγότερο δαπανηρή), ενώ οι δυσχέρειες σφραγιστικού διεκπεραίωσης της μαζικής παραγωγής-παράδοσης του εμβολίου της Pfizer αντισταθμίζονται από τη σημαίνουσα τεχνογνωσία της στην αποστολή προϊόντων ψυχρής εφοδιαστικής αλυσίδας και την υψηλή αποτελεσματικότητα του εμβολίου με απροσδιόριστες όμως τη μεσοπρόθεσμη ασφάλεια και διάρκεια ανοσίας λόγω της ταχείας έγκρισής του. Εν συνεχεία, την 11/3/21 η ΕΕ αδειοδότησε τη χρήση του εμβολίου Janssen (της

⁹² A. Mullard, How COVID vaccines are being divvied up around the world. Nature, 2020, doi: <https://doi.org/10.1038/d41586-020-03370-6>.

Johnson&Johnson) στην επικράτειά της ως το πρώτο μονοδοσικό εμβόλιο κατά της νόσου⁹³ και το τέταρτο συνιστώμενο στην ΕΕ εμβόλιο για την πρόληψη του COVID-19, με την ασφάλεια και την αποτελεσματικότητά του να παρακολουθούνται μέσω του συστήματος φαρμακοεπαγρύπνησης της ΕΕ και πρόσθετων μελετών από την εταιρεία και τις ευρωπαϊκές αρχές.

Δεδομένης της ταχείας εξάπλωσης της πανδημίας καθώς και του υψηλού ποσοστού θνητότητας σε συγκεκριμένες ηλικιακές ομάδες και σε πληθυσμούς με συννοσηρότητες, η αδειοδότηση των εμβολίων εντός της ΕΕ ερείδεται στην υπό όρους χορήγηση άδειας κυκλοφορίας τους (Conditional Marketing Authorisation-CMA) ως ταχεία διαδικασία έγκρισης σε έκτακτες υγειονομικές συνθήκες, επιτρέποντας την έγκριση βάσει λιγότερο ολοκληρωμένων δεδομένων από τα συνήθως απαιτούμενα, με ταυτόχρονη όμως εγγύηση ότι τα εμβόλια πληρούν τα αυστηρά πρότυπα της ΕΕ για αποτελεσματικότητα, ασφάλεια και ποιότητα. Επικουρικώς, οι εταιρείες υποχρεούνται σε παροχή μηνιαίων εκθέσεων ασφαλείας εκτός από τις απαιτούμενες τακτικές ενημερώσεις ενώ ανεξάρτητες μελέτες συντονιζόμενες από τις ενωσιακές αρχές παρέχουν πρόσθετες πληροφορίες για τη μακροπρόθεσμη ασφάλεια και τα οφέλη των εμβολίων⁹⁴. Ακόμη, επισημαίνεται ότι την 4/3/21 ο EMA ανακοίνωσε ότι ξεκίνησε ανασκόπηση δεδομένων από δοκιμές του εγκεκριμένου (8ος/2020) στη Ρωσία εμβολίου (Sputnik V) για τη διαδικασία έγκρισής του⁹⁵.

Προς αξιολόγηση του εύρους αλλά και εκτίμηση της σημασίας των αναπτυχθεισών ενωσιακών δράσεων από την έναρξη της πανδημίας, υπογραμμίζεται ότι στην έναρξη της πανδημίας, το αρχικό ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο απαρτιζόταν από το πλαίσιο υγειονομικής ασφάλειας (Health Threats Decision-HTD) καθορίζον τον ρόλο των κρατών μελών και θεσμικών οργάνων στον σχεδιασμό αντίδρασης σε έκτακτες ανάγκες, αντιμετώπιση κρίσεων, διαρκή παρακολούθηση, συλλογή δεδομένων και συντονισμό και τον μηχανισμό πολιτικής προστασίας (Civil Protection Mechanism-CPM), εργαλείο συνεργασίας κρατών μελών σε έκτακτες συνθήκες, αντικατοπτρίζοντας

⁹³ <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/coronavirus/covid-19-research-and-vaccines/>.

⁹⁴ <https://www.ema.europa.eu/en/news/ema-recommends-covid-19-vaccine-janssen-authorisation-eu>.

⁹⁵ Βλ. E. Holt, Countries split from EU on COVID-19 vaccines. *The Lancet*, 397(10278), 958, 2021

αμφότερα τις περιορισμένες ενωσιακές υγειονομικές αρμοδιότητες. Η συλλογή δεδομένων παρακολουθείται από το προαναφερθέν ECDC, διαχειριζόμενο επιδημιολογικές πληροφορίες από εθνικές αρχές οι οποίες αρχικώς επιδίωξαν, εκάστη δια ίδιον όφελος, την παρακράτηση στρατηγικών πόρων, επί παραδείγματι η «εκκωφαντική» σιωπή στο από 2/2020 ιταλικό αίτημα προμήθειας υγειονομικού εξοπλισμού. Ωστόσο, ακολούθως και παρά την απόρριψη της πρότασης αναθεώρησης των συνθηκών (treaties) προς ενίσχυση των ενωσιακών υγειονομικών εξουσιών ως ανέφικτη και περιττή, η ΕΕ, επαναλαμβάνοντας την πάγια αντίδρασή της σε υγειονομικές κρίσεις (δημιουργία-ενίσχυση τεχνοκρατικών οργανισμών) και με τη χρήση της ισχύουσας ενωσιακής νομικής βάσης περί υγείας ερειδόμενη σε 4 πυλώνες (τη βάση της Συνθήκης για ανάληψη υγειονομικής δράσης, το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, τον απλό νόμο και πρωτοβουλίες υγειονομικής πολιτικής και τις θεσμικές υγειονομικές δομές) διαδραμάτισε πιο ενεργό ρόλο. Τοιούτοτρόπως, ενισχύθηκε η ενωσιακή μόχλευση στις διαπραγματεύσεις με τη βιομηχανία (εναρμονιζόμενη με την αρχή της επικουρικότητας και τις αρμοδιότητες των κρατών μελών) με τη σύναψη APAs (μέσω του συνεργατικού πλαισίου Access to Covid-19 Tools Accelerator), ελαχιστοποιώντας τον επενδυτικό κίνδυνο ανάπτυξης του εμβολίου (αντιστάθμιση-κατανομή κινδύνων και συνένωσης επενδύσεων προς επίτευξη οικονομιών κλίμακας και ταχύτητας) και παρέχοντας την απευθείας από τον παραγωγό προς τα κράτη μέλη (δίχως πρόσθετη εθνική διαδικασία) χρήση των αποτελεσμάτων της προμήθειας εμβολίων, βάσει κεντρικής διαδικασίας, μειώνοντας το κόστος, με τα πλεονεκτήματα της ταχύτητας και αποτελεσματικότητας, ανεξαρτήτως πληθυσμιακού μεγέθους και αγοραστικής δύναμης εκάστου κράτους μέλους.

Παράλληλα, η ΕΕ, εκτός από τα ευεργετικά για τους παραγωγούς εμβολίων αποτελέσματα βάσει της ευελιξίας του ενωσιακού κανονιστικού συστήματος (ήτοι την υπό όρους αδειοδότηση και τη μείωση του χρόνου αδειοδότησης από εννέα εβδομάδες σε μία), επεκτείνει την υποστήριξή της στις εταιρείες παραγωγής εμβολίων, παρέχοντας εγγυήσεις στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (για προσφορά ελκυστικών όρων χρηματοπιστωτικών προϊόντων ανάπτυξης εμβολίων), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων και το πρόγραμμα InvestEU. Επικουρικά, τα κινητοποιηθέντα

κεφάλαια της ΕΕ στηρίζουν τους οργανισμούς Coalition for Epidemic Preparedness Innovations-CEPI και Global Alliance for Vaccines and Immunisation-GAVI, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να ενθαρρύνει την οικειοθελή παραχώρηση άδειας εκμετάλλευσης δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας αποσκοπώντας στην καθολική και ισότιμη πρόσβαση στα εμβόλια και στη δίκαιη απόδοση επενδύσεων, προτιθέμενη συγχρόνως να καταστεί αρωγός για την ανάπτυξη ενός διεθνούς μηχανισμού προμηθειών δίχως αποκλεισμούς προς διευκόλυνση της έγκαιρης-οικονομικά προσιτής πρόσβασης σε εμβόλια⁹⁶.

Ταυτόχρονα, αναδεικνύεται η αναγκαιότητα επικαιροποίησης της ενωσιακής νομοθεσίας ανταγωνισμού, η οποία, εδραζόμενη στον δικαστικό έλεγχο και την αποτελεσματικότητα επιβολής από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, στην παρούσα συγκυρία, περιορίζεται στο «ιδιωτικό» δίκαιο περί ανταγωνισμού, στην απαγόρευση αντανταγωνιστικής συμπεριφοράς και στον έλεγχο συγκεντρώσεων⁹⁷. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού συνεργάζονται μέσω του μηχανισμού αντιμετώπισης διασυνοριακών εταιρικών αντανταγωνιστικών πρακτικών (European Competition Network-ECN)⁹⁸ που συνεπικουρεί, ενεργώντας κατά αθέμιτων/καταχρηστικών αυξήσεων τιμών υγειονομικών προϊόντων. Συμπληρωματικά, καταγράφονται δράσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά εκμεταλλευτικών καταχρήσεων, ήτοι επιβολή τιμών υπερβαιουσών των ανταγωνιστικών επιπέδων/παρακράτηση αυξήσεων προσφοράς, αποσαφηνίζοντας ότι οι κρίσεις ευνοούν τη δημιουργία δεσπόζουσας θέσης.

Ακόμη, παρά τους ισχυρισμούς ότι το ισχύον νομικό σύστημα παρακωλύει την ανάπτυξη εμβολίων, καταγράφεται ένας παγκόσμιος αγώνας παραγωγής των τελευταίων με έκρηξη της ερευνητικής δραστηριότητας από τις

⁹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0245&from=EN>

⁹⁷ Costa-Cabral, Francisco, Future-Mapping the Three Dimensions of EU Competition Law: Modernisation Now and After COVID-19 (April 21, 2020). TILEC Discussion Paper No. DP 2020-011, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3581535> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3581535>.

⁹⁸ https://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html

αρχές του 2020⁹⁹. Οι υγειονομικές εφευρέσεις κατοχυρώνονται με απονομή δικαιωμάτων βιομηχανικής ιδιοκτησίας, απαιτώντας ένα οικουμενικό δικαίωμα πνευματικής ιδιοκτησίας (Global Property Right). Η πανδημία ώθησε ορισμένα κράτη στην παράκαμψη χορηγηθέντων δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας προς ενίσχυση της παραγωγής-διανομής εμβολίων, με επίκληση του άρθρου 73 της Συμφωνίας για τα Δικαιώματα Πνευματικής Ιδιοκτησίας στον τομέα του Εμπορίου (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights-TRIPs), τιτλοφορούμενο «εξαιρέσεις ασφαλείας». Η προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας (κυρίως διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας) και η περιστασιακή παράκαμψη διερεύνησης οικονομικών ζητημάτων σε έκτακτες υγειονομικές ανάγκες απαιτείται να διαχειρίζονται συνετά. Η λύση ερείδεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη και παραγωγή νομοθεσίας δικαίου σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Οι εθνικές κυβερνήσεις ενδεχομένως θα πρέπει να αναγκάσουν τους κατόχους διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας να νέμονται τις εφευρέσεις, μέσω διατάξεων υποχρεωτικής αδειοδότησης, άνευ μονοπωλιακών πρακτικών αλλά δια δημόσιων πόρων και κοινοπραξιών εκμετάλλευσης ευρεσιτεχνιών, με σύναψη συμφωνιών μεταξύ δύο ή περισσότερων κατόχων διπλώματος ευρεσιτεχνίας προς παραχώρηση αδειών εκμετάλλευσης είτε μεταξύ τους είτε προς τρίτους. Ομοίως, οι συμφωνίες σταυροειδούς αδειοδότησης (Cross-License Arrangements) δύνανται να εφαρμοστούν. Αντί αλληλοαποκλεισμού και δικαστικής διαμάχης ή παύσης παραγωγής, τα ενδιαφερόμενα μέρη δύνανται να συνάψουν συμφωνίες αμοιβαίας αδειοδότησης άσκησης των δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας τους (συνήθως άνευ καταβολής δικαιωμάτων εκμετάλλευσης, τουλάχιστον έως την αξία των δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας, προς μείωση του συναλλακτικού κόστους) με ταυτόχρονη αμοιβαία πρόσβαση στη νεοπαραχθείσα καινοτόμο γνώση, δίχως την απειλή εφαρμογής αντιανταγωνιστικών διατάξεων. Τέτοιες συμφωνίες ίσως επιλύσουν και το πρόβλημα των συμπληρωματικών (ενίοτε παρεμποδιστικών) ευρεσιτεχνιών (Blocking Patents).

⁹⁹ M.Kovac /L. Rakovec, COVID-19 Pandemic, Long-Term Incentives for Developing Vaccines and Infectious Disease Market: IP Law under Stress. Long-Term Incentives for Developing Vaccines and Infectious Disease Market: IP Law under Stress (October 13, 2020), 2020.

Εν κατακλείδι, εντός ενός πολυσχιδούς νομοθετικού πλαισίου χορήγησης διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας και υπό το δόγμα *pacta sunt servanda*, η ερευνητική κοινότητα οφείλει να βιώσει οικονομική ασφάλεια, η βιομηχανία να δράσει υπεύθυνα και η πολιτεία να επωμιστεί την καταβολή δικαιωμάτων, συμμετέχοντας στον επιχειρηματικό κίνδυνο διά της δημόσιας χρηματοδότησης, με γνώμονα την προστασία του δημόσιου αγαθού της υγείας (μέσω χορήγησης υποχρεωτικών αδειών δικαιωμάτων ευρεσιτεχνίας) με παραγωγή επικαιροποιημένης ειδικής νομοθεσίας εθνικού - διεθνούς δικαίου¹⁰⁰ και με την ΕΕ να καλείται να πρωτοστατήσει στις ως άνω εκτεθείσες προκλήσεις, υπό τις έκτακτες υγειονομικές συνθήκες, αναλαμβάνοντας σχετικές πρωτοβουλίες.

Εξέχουσας και υψίστης υγειονομικής (αλλά και ευρύτερης) σημασίας αλλά και ιδιαίτερως συμβολική ενωσιακή δράση αποτελεί η έκδοση του ψηφιακού πιστοποιητικού εμβολιασμού. Κατά τα διαλαμβανόμενα στον υπ'αρ.2021/9053 Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της ΕΕ (14-6-2021) προς ανάσχεση της διασποράς του SARS-CoV-2, τα κράτη μέλη έλαβαν συγκεκριμένα μέτρα, με την καθολική, έγκαιρη και οικονομικά προσιτή πρόσβαση σε εμβόλια και τους διαγνωστικούς ελέγχους να αποτελούν τη βάση για την έκδοση των πιστοποιητικών που απαρτίζουν το Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ, παρέχοντας συμπληρωματικά το αμοιβαία αναγνωρισμένο πλαίσιο για την αποκατάσταση της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της επικράτειάς της. Σημειώνεται ότι κατ' εφαρμογή της υπ'αρ. 2020/1475 ενωσιακής συστάσεως, οι περιορισμοί ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων εντός της ΕΕ που επιβάλλονται προς ανάσχεση της εξάπλωσης του SARS-CoV-2 θα αίρονται επιτρεπούσης της επιδημιολογικής καταστάσεως.

Σύμφωνα πλέον με το άρθρο 1 Του Κανονισμού, θεσπίζεται πλαίσιο έκδοσης, επαλήθευσης και αποδοχής διαλειτουργικών πιστοποιητικών εμβολιασμού κατά της COVID-19, διαγνωστικού της ελέγχου και ανάρρωσης από αυτή (Ψηφιακό Πιστοποιητικό COVID της ΕΕ) για τη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των κατόχων τους στη διάρκεια της πανδημίας. Επισημαίνεται ότι με το ψηφιακό πιστοποιητικό

¹⁰⁰ Βλ. Α. Λεφάκης, Εφευρέσεις επί εμβολίων κατά του ιού Sars – coV – 2, 2020, σελ. 12 επ.

βεβαιώνεται, μεταξύ άλλων, ότι ο κάτοχος έχει εμβολιαστεί με εμβόλιο κατά της COVID-19 στο κράτος μέλος έκδοσης του πιστοποιητικού εμβολιασμού, το οποίο, χορηγούμενο από κάθε κράτος μέλος αυτομάτως ή κατόπιν αιτήματος των ενδιαφερόμενων προσώπων στα οποία χορηγήθηκε εμβόλιο κατά της COVID-19, περιλαμβάνει αναφορά στα στοιχεία ταυτότητας κατόχου, πληροφορίες για το εμβόλιο και τον αριθμό των χορηγηθεισών δόσεων στον κάτοχο και μεταδεδομένα του πιστοποιητικού (όπως πληροφορίες για τον εκδότη του πιστοποιητικού ή τον μοναδικό αναγνωριστικό κωδικό πιστοποιητικού) ως κατηγορίες δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Εν κατακλείδι, η εκτενής ανάλυση που προηγήθηκε κατέδειξε την μοναδική πρωτοτυπία και ιδιομορφία της σύγχρονης πανδημίας εξαιτίας του κορωνοϊού. Το γεγονός ότι μέχρι σήμερα η ιατρική επιστημονική κοινότητα αδυνατεί να βρει το αποτελεσματικότερο αντίδοτο για την εξάλειψη του ιού μαρτυρά τον τεράστιο αντίκτυπό του στο ρου της παγκόσμιας ιστορίας. Από την πλευρά της νομικής επιστήμης, όλες οι μεταρρυθμίσεις που συντελούνται, τα μέτρα και οι πολιτικές που λαμβάνονται τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές και ευρωπαϊκό πολιτειακό επίπεδο, μέσω συντεταγμένων δράσεων των ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών, οφείλουν να υπηρετούν τα διαχρονικά ιδανικά της δικαιοσύνης, νομιμότητας και αλληλεγγύης. Αναντίρρητα, μέσα σε έκτακτες συνθήκες προκύπτουν περιορισμοί στην απόλαυση δικαιωμάτων. Εξάλλου, η ίδια η σημερινή κατάσταση, όσο κι αν διαρκεί μακρόχρονα, χαρακτηρίζεται ανώμαλη καθώς τα πάντα, θεσμοί, κρατικοί οργανισμοί και λειτουργίες, οικονομία, εκπαίδευση, πολιτισμός, έχουν περιέλθει σε ένα καθεστώς μη κανονικότητας. Η προστασία της δημόσιας υγείας έχει αναδειχθεί ως πρώτιστο αγαθό και κυρίαρχος στόχος της διεθνούς εκστρατείας καταπολέμησης του κορωνοϊού. Ωστόσο, σε κάθε περίπτωση, η διαφύλαξη του δικαιώματος όλων των πολιτών για ένα καλύτερο επίπεδο υγείας δεν ισοδυναμεί με παραμερισμό ή υποβιβασμό των υπολοίπων δικαιωμάτων. Δεν επιτρέπεται καμία έκπτωση αξιών και ελευθεριών. Τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι αδιάρτητα, οικουμενικά και πανανθρώπινα και όποιοι περιορισμοί τίθενται στην απόλαυσή τους πρέπει να είναι κατοχυρωμένοι μέσα από ευρωπαϊκά και διεθνή νομοθετικά κείμενα. Το κράτος οφείλει πρωτίστως να λειτουργεί ως κράτος πρόνοιας, οργανώνοντας κατάλληλα τις δομές του και αποτρέποντας οποιαδήποτε διακινδύνευση της υγείας. Μόνο έτσι μπορεί να λειτουργεί ως εγγυητής της ισότητας και του δικαίου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Γ. Αυγερινός, Εισαγωγή στο δίκαιο ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011
- Τ. Βιδάλη, Είναι υποχρεωτικός ο εμβολιασμός, ώστε να μην κινδυνεύει η δημόσια υγεία; Άρθρο αναρτισμένο στην ιστοσελίδα www.ainonline.com
- Γ. Κανέλλος, covid 19 και στήριξη των πληττόμενων εταιριών στην Ελλάδα, Πράσινο φως από την κομισιόν για την τροποποίηση του καθεστώτος εγγυήσεων του δανείου, άρθρο δημοσιευμένο στο www.lawspot.gr
- Ι. Καράκωστα, Ιατρική Ευθύνη, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Γ. Κασιμάτη, Σύνταγμα και κοινό δίκαιο σε Η Επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου επί του ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, 1976
- Α. – Ν. Κουκούλης, Εγχειρίδιο Ιατρικής Ευθύνης και Δεοντολογίας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2020.
- Λ. Κοτσίρης, Ευρωπαϊκό Εμπορικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 3^η έκδοση, 2018
- Γ. Κώτσηρας, Κρατικές Ενισχύσεις : Βασικοί Κανόνες για την ανάκτησή τους (Basic Rules or the recovery of state aid), δημοσιευμένο άρθρο στο www.lawspot.gr
- Α. Ζήση/Σ. Χτούρης, Η πανδημία Covid – 19: Επιταχυντής των ανισοτήτων και εγκαταστάτης νέων μορφών ανισοτήτων, κείμενο δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/view/23229/19554>
- Π. Νάσκου – Περράκη, Δικαιώματα του Ανθρώπου – παγκόσμια και περιφερειακή προστασία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019.
- Π. Παραρά, Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του ανθρώπου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001
- Α. Παπακωνσταντίνου, Ανάλυση: Οι εκπαιδευτικές ανισότητες σε συνθήκες πανδημίας, άρθρο δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα

<https://www.kathimerini.gr/society/1074313/analysis-oi-ekpaideytikes-anisotites-se-synthikes-pandimias/>

- Ε. Ρούκουνα, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2012
- Λ.-Α. Σισιλιάνο, Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017
- Χ. Συνοδινός, Οι κρατικές ενισχύσεις υπό τον έλεγχο του κοινοτικού δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998
- Α. Σπηλιωτοπούλου, Εγγυήσεις για την ελεύθερη επιλογή ιατρού και ασθενούς, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, 1995
- Θ. Χατζηγάγιος, Οι κρατικές ενισχύσεις στις προβληματικές επιχειρήσεις, θεωρητικής και νομολογιακής προσέγγισης του άρθρου 87 παρ, 1 της Συνθήκης της ΕΚ, εκδόσεις Ius, Θεσσαλονίκη, 2004
- Β. Χριστιανός, Η δυναμική των σχέσεων δικαστή και νομοθέτη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, 2005.
- Χριστιανός/ Ροδόπουλος Δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2020
- Κ. Χρυσόγονο/ Σ. Βλαχόπουλο Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2017

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Alexandra N.Fisher and Michelle K.Ryan, Gender Inequalities during CONID-19, Article, GPIR
- E. Holt, Countries split from EU on COVID-19 vaccines. The Lancet, 397(10278), 958, 2021
- M.Kovac /L. Rakovec, COVID-19 Pandemic, Long-Term Incentives for Developing Vaccines and Infectious Disease Market: IP Law under Stress. Long-Term Incentives for Developing Vaccines and Infectious Disease Market: IP Law under Stress (October 13, 2020), 2020.
- A. Mullard, How COVID vaccines are being divvied up around the world. Nature, 2020, doi: <https://doi.org/10.1038/d41586-020-03370-6>.
- A. Phelan/ M. Eccleston-Turner/M. Rourke/ A. Maleche/ C. Wang. Legal agreements: barriers and enablers to global equitable COVID-19 vaccine access. The Lancet, 396(10254), 2020.

- G. Polek, IATA Urges Adoption of Vaccine Certificates for Travelers, άρθρο αναρτημένο στην επίσημη ιστοσελίδα www.aironline.com
- H. Regan και A.Watson, Qantas boss says passangers will need to be vaccinated for international flights, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα www.edition.cnn.com
- Terry Ward,Orsolya Lelkes..,European Inequalities

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

- <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/coronavirus/>.
- https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response_el
- https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_el,
- www.coe.int.
- www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/qanda_21_1187
- <https://www.kathimerini.gr/world/561163558/italia-to-systima-ygeias-katarreei-lene-oi-oikogeneiakoi-giatroi/>
- <https://www.kathimerini.gr/economy/561247888/dieyrynsi-anisotiton-logo-pandimias/>
- <https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/society/20210225STO98702/katanoontas-ton-antiktupo-tou-covid-19-stis-gunaiques-grafimata>
- <https://www.esos.gr/sites/default/files/articles-legacy/ee2014-00-stp1.pdf>.
- <https://www.coe.int/en/web/portal/covid-19-crises-should-not-be-used-to-hamper-media-freedom-and-freedom-of-expression>,
- <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/immunizing-the-public-against-misinformation>, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_en.
- <https://www.eu-startups.com/2020/03/10-european-startups-fighting-fake-news-and-disinformation/>, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/digital_el.