



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ  
ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**<<Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΩΝ  
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ(AGENCIES) ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ  
ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ:Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΥΒΕΡΝΟΑΣΦΑΛΕΙΑ >>**

**Μεταπτυχιακή φοιτήτρια:**

**Κασσανδρινού Ραφαέλα-Ελένη**

**A.M: MΘ19010**

**Επιβλέπουσα καθηγήτρια:**

**Μενδρινού Μαρία**

**ΠΕΙΡΑΙΑΣ, 2025**

**Το έργο που εκπονήθηκε και παρουσιάζεται στην υποβαλλόμενη διπλωματική εργασία είναι αποκλειστικά ατομικό δικό μου. Όποιες πληροφορίες και υλικό που περιέχονται έχουν αντληθεί από άλλες πηγές, έχουν καταλλήλως αναφερθεί στην παρούσα διπλωματική εργασία. Επιπλέον τελώ εν γνώσει μου, ότι σε περίπτωση διαπίστωσης, ότι δεν συντρέχουν όσα βεβαιώνονται από μέρους μου, μου αφαιρείται ο τίτλος.**

**Η δηλούσα: Ραφαέλα-Ελένη Κασσανδρινού**

*Αφιερώνεται στη μνήμη  
εκείνων που <<έφυγαν>>.*

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

**θα ήθελα να ευχαριστήσω όσους με υποστήριξαν και μου παρείχαν βοήθεια καθ' όλη τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών, καθώς και την επιβλέπουσα καθηγήτρια, Μενδρινού Μαρία για την καθοδήγηση και τις συμβουλές της κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας καθώς και το σύνολο της τριμελούς επιτροπής για τη τιμή που μου έκαναν.**

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εργασία εξετάζει τον ρόλο και τη συμβολή των αποκεντρωμένων οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με ιδιαίτερη έμφαση στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Κυβερνοασφάλεια (ENISA). Στο πρώτο μέρος αναλύεται η ιστορική πορεία, η νομική θεμελίωση, η χρηματοδότηση, οι τύποι και η διοίκηση των αποκεντρωμένων οργανισμών, οι οποίοι δημιουργήθηκαν για να καλύψουν ανάγκες τεχνικής εξειδίκευσης και να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα της ενωσιακής διακυβέρνησης. Τονίζεται ότι η ποικιλομορφία τους και η ευελιξία τους συνέβαλαν καθοριστικά στην αντιμετώπιση νέων προκλήσεων, καθώς και στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς την ΕΕ. Στο δεύτερο μέρος αναπτύσσεται το θεωρητικό και πρακτικό πλαίσιο της διεθνούς και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η εργασία παρουσιάζει τις διαφορετικές μορφές οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης, ενώ αναλύεται πώς οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί λειτουργούν ως ενδιάμεσοι θεσμοί που γεφυρώνουν τα κράτη-μέλη με τους κεντρικούς μηχανισμούς της Ένωσης. Επισημαίνεται η συμβολή τους στη διαμόρφωση ενός πιο συνεκτικού και λειτουργικού ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Το τρίτο μέρος επικεντρώνεται στον ENISA, τον οποίο η ΕΕ ίδρυσε με σκοπό την ενίσχυση της κυβερνοασφάλειας. Εξετάζονται η ίδρυση, η εξέλιξη, το έργο και οι σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετωπίζει, όπως η ραγδαία αύξηση των κυβερνοεπιθέσεων και η ανάγκη για κοινό κανονιστικό πλαίσιο. Η μελέτη δείχνει ότι ο ENISA διαδραματίζει καίριο ρόλο στην προστασία των ψηφιακών υποδομών και στη θωράκιση της ΕΕ απέναντι σε απειλές του κυβερνοχώρου. Η παρούσα εργασία εστιάζει στο πώς αποκεντρωμένοι οργανισμοί έχουν αναδειχθεί σε θεμελιώδεις πυλώνες του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα, τη νομιμοποίηση και τη διαρκή πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

## **ABSTRACT :**

This thesis explores the role and contribution of the European Union's (EU) decentralized agencies to the process of European integration, with particular focus on the case of the European Union Agency for Cybersecurity (ENISA). The first part analyzes the historical development, legal foundations, funding mechanisms, types, and governance structures of decentralized agencies, which were established to address areas requiring technical expertise and to enhance the efficiency of EU governance. Their diversity and flexibility are highlighted as crucial elements in addressing new challenges and strengthening citizens' trust in the Union. The second part examines the theoretical and practical framework of international and European integration. It outlines the different dimensions of economic and political unification, showing how decentralized agencies serve as intermediary institutions that bridge member states with central EU bodies. Their contribution to the creation of a more coherent and functional European structure is emphasized. The third part focuses on ENISA, founded by the EU to strengthen cybersecurity. The study discusses its establishment, evolution, mandate, and the modern challenges it faces, including the rapid increase of cyberattacks and the need for a harmonized regulatory framework. It demonstrates that ENISA plays a vital role in safeguarding digital infrastructures and protecting the Union against cyber threats. In conclusion, this particular thesis emphasizes how decentralized agencies have become fundamental pillars of the European project, enhancing its effectiveness, legitimacy, and the ongoing trajectory of European integration.

*«Η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί δια μίας, ούτε ως σύνολο. Θα διαμορφωθεί μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα, τα οποία κατ' αρχάς θα θεμελιώσουν μία de facto αλληλεγγύη.»*

(Διακήρυξη Schuman, 9 Μαΐου 1950)

## Περιεχόμενα:

---

Σύντομη εισαγωγή και μεθοδολογική προσέγγιση _____	σελ.: 1-3
Μέρος Α' : Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης ____	σελ.: 4-25
Κεφάλαιο I : Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί της ΕΕ γενικά και η ιστορική τους εξέλιξη _____	σελ.: 4-9
Κεφάλαιο II : Νομική θεμελίωση των αποκεντρωμένων οργανισμών ____	σελ.: 10-14
Κεφάλαιο III : Χρηματοδότηση των αποκεντρωμένων οργανισμών ____	σελ.: 15-16
Κεφάλαιο IV : Είδη αποκεντρωμένων οργανισμών _____	σελ.: 17-19
Κεφάλαιο V : Διοίκηση των αποκεντρωμένων οργανισμών _____	σελ.: 20-21
Κεφάλαιο VI : Υποχρεώσεις και έλεγχος των αποκεντρωμένων οργανισμών _____	σελ.: 22-25
Μέρος Β' : Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και αποκεντρωμένοι οργανισμοί ____	σελ.: 26-47
Κεφάλαιο I : Η διεθνής ολοκλήρωση γενικά _____	σελ.: 26-28
Κεφάλαιο II : Η οικονομική ολοκλήρωση _____	σελ.: 29-31
Κεφάλαιο III : Η πολιτική ολοκλήρωση _____	σελ.: 32-35
Κεφάλαιο IV: Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση—μία σύντομη ιστορική αναδρομή _	σελ.:36-41
Κεφάλαιο V : Αποκεντρωμένοι οργανισμοί και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση _	σελ.: 43-47
Μέρος Γ' : Η περίπτωση του ENISA _____	σελ.: 48-63
Κεφάλαιο I : Ίδρυση και εξέλιξη του ENISA _____	σελ.: 48-50
Κεφάλαιο II: Οι σύγχρονες προκλήσεις στο πεδίο της κυβερνοασφάλειας και το Ευρωπαϊκό και Διεθνές κανονιστικό πλαίσιο _____	σελ.: 51-57
Κεφάλαιο III : Η οργάνωση και το έργο του ENISA _____	σελ.: 58-63
Τελικές παρατηρήσεις _____	σελ.: 64
Βιβλιογραφία _____	σελ.: 65-73

## **Κυριότερες Συντομογραφίες**

σελ. : σελίδα

ό.π. : όπως παραπάνω

αριθ. : αριθμός

ΕΚ : Ευρωπαϊκές Κοινότητες

ΕΕ : Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚΑΧ : Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

ΕΟΚ : Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΣΕΕ : Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕΕ : Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΕ : Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΔΔΑ : Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΔΕΚ : Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΕΣΔΑ : Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΣΕΟΚ : Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

## Σύντομη εισαγωγή και μεθοδολογική προσέγγιση

---

Κατά το δεύτερο ήμισυ του 20<sup>ου</sup> αιώνα έκαναν την εμφάνισή τους περιφερειακές εμπορικές ενώσεις, οι οποίες βάσισαν την σχέση τους στην αμοιβαία απελευθέρωση των μεταξύ τους συναλλαγών. Εξέλιξη του φαινομένου αυτού, έμελλε να αποτελέσει η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, η οποία εξ απαλών ονύχων αποσκοπεί στην σταδιακή, αλλά πλήρη πολιτική ένωση. Η διάσταση μεταξύ των σχολών σκέψης των πρωτεργατών της είχε ως αποτέλεσμα τον σχηματισμό ενός συστήματος διακυβέρνησης, κατά το οποίο τα κράτη-μέλη θα εκχωρούσαν την εθνική τους κυριαρχία ως προς ορισμένους τομείς της δραστηριότητάς τους στην Ένωση, ενώ σε άλλους θα την διατηρούσαν, με την Ένωση να αναλαμβάνει ρόλο κυρίως συντονιστικό. Μία οικονομικο-πολιτική ένωση κυρίαρχων κρατών, πάντως, διαφέρει σαφώς από την απλή διεθνή συνεργασία και δεν μπορεί να προκύψει ως προϊόν πρόσκαιρου ομορτισμού· τουναντίον, προϋποθέτει συντονισμένη πολιτική βούληση και συναίνεση των μερών της σε συνδυασμό με εκχώρηση τμημάτων της εθνικής κυριαρχίας τους, προκειμένου να σταθεί σε βάθος χρόνου, ειδικά σε περιόδους ύφεσης, που ευλόγως καλλιεργούν ένα κλίμα γενικότερης δυσπιστίας. Η μακρά διαδρομή της ευρωπαϊκής ενοποίησης έχει κατορθώσει, σε βάθος χρόνου, να διαπλάσει θεσμούς αμοιβαίως αποδεκτούς από τα μέρη.<sup>1</sup>

Ήδη από το έτος 1963, σε μία από τις πλέον μνημειώδεις αποφάσεις του<sup>2</sup>, το Δικαστήριο χαρακτήρισε την (τότε) Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΣυνθΕΟΚ) ως «*νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου*»<sup>3</sup>, υποκείμενα της οποίας ήσαν όχι μόνον τα κράτη-μέλη, αλλά και τα φυσικά και νομικά πρόσωπα αυτών. Έναν μόλις χρόνο αργότερα, με αφορμή την απόφαση *Costa κατά Enel* (6/64) της 15<sup>ης</sup> Ιουλίου του 1964<sup>4</sup>, επικράτησε ο όρος «*ιδιαίτερη έννομη τάξη*»<sup>5</sup>, ένας

---

<sup>1</sup> Γιώτη-Παπαδάκη Ο., «*Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης*», Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Κριτική, σελ.: 11-12

<sup>2</sup> Van Gend en Loos κατά Nederlandse Administratie der Belastingen, 05/02/1963, αριθ.: 26/62, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61962CJ0026>

(τελευταία προσπέλαση: 09/04/2024)

<sup>3</sup> «*new legal order of international law*»

<sup>4</sup> Διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006>

(τελευταία προσπέλαση: 09/04/2024)

<sup>5</sup> «*its own legal system*»

χαρακτηρισμός που ουδόλως μεταβάλλεται από την μεταγενέστερη υποκατάσταση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>6</sup>. Εν ολίγοις, η Ένωση δεν αποτελεί απλώς ένα σύνολο κανόνων, αλλά φέρει τα χαρακτηριστικά μίας εννόμου τάξεως, με εσωτερική συνοχή, κατανομή εξουσιών σε αρμόδια όργανα, παραγωγή κανόνων δικαίου και ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων αυτών.<sup>7</sup>

Στο πλαίσιο αυτής ακριβώς της εννόμου τάξεως αναπτύχθηκαν και οι *αποκεντρωμένοι οργανισμοί*<sup>8</sup> της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που σκοπό έχουν να εξυπηρετούν την ΕΕ σε ποικίλους τομείς δραστηριότητας, έκαστος με την δική του τεχνική εμπειρογνωσία, συνιστώντας πλέον χαρακτηριστικό γνώρισμα της ενωσιακής διακυβέρνησης. Η ευελιξία και η εξειδίκευση των αποκεντρωμένων οργανισμών ανταποκρίνεται ευχερέστερα στις ανάγκες που αναπόφευκτα ανακύπτουν σε πλείστους τομείς πολιτικής δραστηριότητας, ενισχύοντας το μοντέλο διοίκησης της Ένωσης και διευκολύνοντας αποφασιστικά την συνεργασία αφ' ενός των κρατών-μελών μεταξύ τους και αφ' ετέρου μεταξύ των κρατών-μελών και των αρμόδιων αρχών της ΕΕ. Παράλληλα, η ανάθεση καθηκόντων και αρμοδιοτήτων σε τεχνοκρατικούς οργανισμούς εμπειρογνωμόνων σηματοδότησε τη γένεση μίας νέας *διακυβέρνησης*<sup>9</sup>, που σκοπό είχε μεταξύ άλλων να υπερκεράσει το έλλειμμα εμπιστοσύνης των Ευρωπαίων πολιτών προς την Ένωση και τους θεσμούς της<sup>10</sup>.

Κατόπιν και των ανωτέρω, αντικείμενο της παρούσης εργασίας είναι η *συνεισφορά των αποκεντρωμένων αυτών οργανισμών στην γενικότερη εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, από την εισαγωγή τους ως θεσμών στην ενωσιακή έννομη τάξη μέχρι και σήμερα. Δευτερευόντως, θα εξετασθεί ειδικώς και η περίπτωση του ENISA, του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Κυβερνοασφάλεια, ο οποίος μάλιστα εδρεύει στην χώρα μας. Ο κορμός της εργασίας διαρθρώνεται σε τρία

<sup>6</sup> α. 1 ΣΕΕ

<sup>7</sup> Χριστιανός Β., «Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2010, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.: 23

<sup>8</sup> «*decentralised agencies*»

<sup>9</sup> βλ. αναλυτικότερα: Πλατιάς Χ., «Πολιτική και Διακυβέρνηση – Νέες Μορφές Διακυβέρνησης», εις: Στεφάνου Κ. (επιμ.), «Το Σύστημα Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2020, Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>10</sup> βλ. σχετικώς: Β. Rittberger & Α. Wonka, «*Introduction: agency governance in the European Union*», 2011, δημοσιευθέν εις: Journal of European Public Policy, 18(6), σελ.: 780-789, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

[https://www.researchgate.net/publication/233043163\\_Introduction\\_Agency\\_Governance\\_in\\_the\\_European\\_Union](https://www.researchgate.net/publication/233043163_Introduction_Agency_Governance_in_the_European_Union)

(3) μέρη: στο Α' Μέρος θα εξετασθεί ο θεσμός και η φύση των αποκεντρωμένων οργανισμών, καθώς η κατανόησή τους αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για να προβούμε σε περαιτέρω αναλύσεις. Στο Β' μέρος θα αναπτυχθεί το ζήτημα της διεθνούς και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης γενικώς και θα εξετασθεί η συμβολή των αποκεντρωμένων οργανισμών της Ένωσης στο σπουδαίο αυτό εγχείρημα. Τέλος, στο Γ' και τελευταίο μέρος της παρούσης θα εξετασθεί ξεχωριστά η περίπτωση του ENISA.

## Μέρος Α' : Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης

---

### Κεφάλαιο Ι : Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί της ΕΕ γενικά και η ιστορική τους εξέλιξη

Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί ιδρύονται κατά περίπτωση, προκειμένου να ανταποκριθούν στις ανάγκες που ανακύπτουν σε ένα ευρύτατο φάσμα τομέων πολιτικής δραστηριότητας, ακολουθώντας την «αμερικανική» νοοτροπία του επιτελικού διοικητικού μοντέλου, κατά την οποία, ζητήματα που απαιτούν συγκεκριμένη, τεχνική εξειδίκευση, δεν είναι ούτε δυνατόν ούτε και ορθό να τα χειρίζονται (αποκλειστικά) πολιτικά όργανα. Παράλληλα, η ανάθεση ειδικών καθηκόντων στους οργανισμούς αυτούς, επιτρέπει στην Επιτροπή να εστιάσει απρόσκοπτα στο πολιτικό της έργο<sup>11</sup>. Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί εισήχθησαν στην ενωσιακή έννομη τάξη, προκειμένου να συμβάλλουν στην αρτιότερη τομεακή ρύθμιση σε επιμέρους πεδία πολιτικής δραστηριότητας της ΕΕ και να συνεισφέρουν στη βελτίωση της ικανότητας του ενωσιακού συστήματος να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τις προκλήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Με την πάροδο των δεκαετιών έχουν πολλαπλασιαστεί σημαντικά, συνιστώντας πλέον χαρακτηριστικό γνώρισμα του συστήματος διακυβέρνησης της ΕΕ.<sup>12</sup>

Παλαιότερα, οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί ήσαν γνωστοί ως *ευρωπαϊκές ρυθμιστικές αρχές*, χωρίς εντούτοις να υπάρχει ομοφωνία ως προς έναν συγκεκριμένο ορισμό τους<sup>13</sup>, ενώ κατά καιρούς είχαν χρησιμοποιηθεί και άλλοι όροι, όπως «παραδοσιακοί οργανισμοί» («traditional agencies») ή ακόμη και «οργανισμοί δορυφόροι» («satellite agencies»)<sup>14</sup>. Για πρώτη φορά το έτος 2002 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποπειράθηκε να δώσει έναν ασφαλή ορισμό, χαρακτηρίζοντας τες ως

---

<sup>11</sup> Vos E., «*EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny*», 2018, Βρυξέλλες: European Union publications, σελ.: 20, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS\\_STU\(2018\)627131\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU(2018)627131_EN.pdf) (τελευταία προσπέλαση: 11/04/2024)

<sup>12</sup> Λαγαρία Α., «*Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί της ΕΕ*», εις: Στεφάνου Κ., (επιμ.), «*Το Σύστημα Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*», 2020, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.: 1

<sup>13</sup> Λαγαρία Α., ό.π., σελ.: 3

<sup>14</sup> βλ. ενδεικτικώς: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «*Study on Agencies' Discharge, Committee on Budgetary Control*» (2006), σελ.: 6 και 8, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://osha.europa.eu/sites/default/files/2021-10/2006%20Discharge.pdf>  
τελευταία προσπέλαση: (10/04/2024)

οργανισμούς «που έχουν την αποστολή να συμμετέχουν ενεργά στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας, εκδίδοντας πράξεις που συμβάλλουν στη ρύθμιση ενός συγκεκριμένου τομέα»<sup>15</sup>. Ασχέτως, πάντως, από την ορολογική αβεβαιότητα, γινόταν ήδη δεκτό από την Επιτροπή ότι εμφάνιζαν ορισμένα κοινά τυπικά χαρακτηριστικά, ήτοι: (α) την θέσπιση δια της κανονιστικής οδού για την εκτέλεση καθηκόντων, που ορίζονται σαφώς στην ιδρυτική τους πράξη, (β) την ύπαρξη νομικής προσωπικότητας και (γ) κάποιον βαθμό οργανωτικής και οικονομικής αυτονομίας<sup>16</sup>. Γινόταν επίσης δεκτό ότι οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί (τότε ρυθμιστικές αρχές), που μετείχαν ενεργά στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας, διεκρίνοντο σαφώς από τους εκτελεστικούς οργανισμούς της ΕΕ<sup>17</sup>, οι οποίοι ως αποστολή τους έχουν την εκτέλεση καθηκόντων αμιγώς διαχειριστικών, επικουρώντας την Επιτροπή -από την οποία και εποπτεύονται- στην υλοποίηση των κοινοτικών προγραμμάτων χρηματοδοτικής στήριξης<sup>18</sup>.

Λίγα χρόνια αργότερα, η Επιτροπή μέσω του *σχεδίου διοργανικής συμφωνίας για ένα πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών* του 2005, επιχείρησε να επαναπροσδιορίσει την έννοια του αποκεντρωμένου οργανισμού, χαρακτηρίζοντάς τον ως «μία αυτόνομη νομική οντότητα, που δημιουργείται από τον νομοθέτη, για να συμμετέχει στη ρύθμιση ενός τομέα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στην εφαρμογή μιας κοινοτικής πολιτικής» διευκρινίζοντας ότι «...συμμετέχει πράγματι στη βελτίωση του τρόπου εφαρμογής των κανόνων σε ολόκληρη την ΕΕ» και «...στην

<sup>15</sup> βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: «*Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών*», COM(2002) 718, τελικό, σελ.: 4, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A52002DC0718>

(τελευταία προσπέλαση: 09/04/2024)

<sup>16</sup> COM(2002) 718, τελικό, σελ.: 3

<sup>17</sup> Οι εκτελεστικοί οργανισμοί εδρεύουν στις Βρυξέλλες και στο Λουξεμβούργο και υπόκεινται σε συγκεκριμένο νομοθετικό καθεστώς, ήτοι τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 58/2003 του Συμβουλίου της 19<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2002 [*περί θεσπίσεως του καταστατικού των εκτελεστικών οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με ορισμένα καθήκοντα σχετικά με τη διαχείριση κοινοτικών προγραμμάτων (ΕΕ L 11, 16.1.2003, σελ.: 1-8)*]. Ιδρύονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για περιορισμένο χρονικό διάστημα, οι δε δράσεις τους συνδέονται με τη διαχείριση προγραμμάτων της ΕΕ και εποπτεύονται από την Επιτροπή. Μάλιστα οι ετήσιες εκθέσεις δραστηριότητάς τους αποτελούν παράρτημα στις εκθέσεις της Γενικής Διεύθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που τις εποπτεύει. (βλ. Λαγαρία Α., ο.π., σελ.: 3, υποσημείωση: 4).

<sup>18</sup> βλ. COM(2002) 718, τελικό, σελ.: 4

άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας σε κοινοτικό επίπεδο»<sup>19</sup>. Ωστόσο, δεδομένου ότι το προταθέν σχέδιο διοργανικής συνεργασίας απεσύρθη και δεν υλοποιήθηκε<sup>20</sup>, ο ως άνω ορισμός δεν υιοθετήθηκε ποτέ επίσημα.

Ήδη από το έτος 2012 τον απαρχαιωμένο και άστοχο όρο «ρυθμιστικές αρχές» υποκατέστησε κι επισήμως πλέον ο όρος «αποκεντρωμένοι οργανισμοί», ο οποίος χρησιμοποιείται μέχρι και σήμερα. Ratio της ορολογικής αυτής μεταβολής ήταν - σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>21</sup>- ότι η χρήση του προσδιορισμού «ρυθμιστικές» ήταν παραπλανητική, δεδομένου ότι δεν έχουν όλες οι αρχές ρυθμιστικά καθήκοντα. Εξάλλου, ο άστοχος όρος ρυθμιστικές αρχές είχε αποτελέσει κατά το παρελθόν αντικείμενο έντονης κριτικής από ακαδημαϊκούς κύκλους, κάτι που ώθησε Ευρωκοινοβούλιο στο να «επαναβαπτίσει» τους οργανισμούς αυτούς<sup>22</sup>.

Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει ομοφωνία ως προς έναν ικανοποιητικό ορισμό των αποκεντρωμένων οργανισμών, αυτοί έχουν ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που τους διακρίνουν, όπως: (α) όμοια νομική προσωπικότητα, (β) χρηματοδότηση κυρίως από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, (γ) ίδρυση δυνάμει πράξεως παραγώγου δικαίου, (δ) διάρκεια για αόριστο χρονικό διάστημα, (ε) έδρα σε ένα από τα κράτη-μέλη της ΕΕ, (στ) οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια και, τέλος, (ζ) αποτελούν

<sup>19</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Σχέδιο διοργανικής συμφωνίας για ένα πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών», COM(2005) 59, τελικό, σελ.: 5, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0059:FIN:EN:PDF>

(τελευταία προσπέλαση; 09/04/2024)

<sup>20</sup> Το σχέδιο απερρίφθη το ίδιο έτος από το Συμβούλιο των Υπουργών. Τον Μάρτιο του 2008, κατόπιν προσκλήσεως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο δέχθηκαν να συμμετάσχουν σε διοργανικές συνομιλίες. Τα τρία θεσμικά όργανα ξεκίνησαν τον Μάρτιο του 2009 έναν διοργανικό διάλογο, που εσκόπει αφ' ενός στην αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης των ρυθμιστικών οργανισμών και αφ' ετέρου στην βελτίωση της λειτουργίας τους. Τον Ιούνιο του 2012 συμφωνήθηκε ένα κοινό κείμενο, το οποίο υπεγράφη τον Ιούλιο του ίδιου έτους και δια του οποίου το Κοινοβούλιο καλούσε την Επιτροπή να παρουσιάσει μέχρι και τα τέλη του 2012 έναν οδικό χάρτη με σαφή χρονοδιαγράμματα για τις προβλεπόμενες πρωτοβουλίες, ο οποίος πράγματι ενεκρίθη το Δεκέμβριο του 2012. (βλ. Λαγαρία Α., ό.π., σελ.: 3-4, υποσημείωση: 7, καθώς και Vos. E, ό.π., σελ.: 25)

<sup>21</sup> Βλ. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 23ης Απριλίου 2009 σχετικά με τη δημοσιονομική διαχείριση και τον έλεγχο των οργανισμών της ΕΕ (2008/2207(INI), P6 TA(2009)0274, σημείο: 6, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0274+0+DOC+XML+V0//EL> (τελευταία προσπέλαση: 10/04/2024).

<sup>22</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 25, βλ. και τις εκεί παραπομπές

υποκείμενα του δικαίου της ΕΕ<sup>23</sup>. Η αδυναμία διατύπωσης ενιαίου ορισμού των αποκεντρωμένων οργανισμών οφείλεται μεταξύ άλλων στην μεγάλη ποικιλομορφία τους, καθώς η πληθώρα διαφορετικών καθηκόντων που μπορούν να τους ανατεθούν καθιστά ιδιαίτερα δυσχερή τον ακριβή προσδιορισμό του σκοπού τους κατά τρόπο ενιαίο<sup>24</sup>.

Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί δεν αποτελούν ιστορική πρωτοτυπία του Ενωσιακού Συστήματος. Ήδη από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα έκαναν την εμφάνισή τους ανεξάρτητες αρχές και επιτροπές στις ΗΠΑ (π.χ. η Interstate Commerce Commission, που ιδρύθηκε το 1887), που γρήγορα πολλαπλασιάστηκαν, επεκτεινόμενες σε ποικίλους τομείς πολιτικής δραστηριότητας<sup>25</sup>. Μολονότι στο πλαίσιο της ΕΕ οι πρώτοι αποκεντρωμένοι οργανισμοί έκαναν την εμφάνισή τους κατά την δεκαετία του 1970<sup>26</sup>, αυτοί ξεκίνησαν να πολλαπλασιάζονται την δεκαετία του 1990 με την ίδρυση δέκα (10) νέων οργανισμών, που σκοπό είχαν να ανταποκριθούν στις τεχνολογικές και επιστημονικές προκλήσεις που συνδέονταν με τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς<sup>27</sup>, ενώ παράλληλα, ιδρύθηκε και το CdT (Translation Centre for the Bodies of the European Union), με αποστολή να παρέχει μεταφραστικές

---

<sup>23</sup> Analytical Fiche Nr° 1, «*Definition and classification of "European Regulatory Agency"*», 2010, σελ.: 1-2 διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/1-Wo/1-Working-Group-on-regulatory-agencies---PART-1---ALL-Fiches.pdf> (τελευταία προσπέλαση: 10/04/2024)

<sup>24</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, «*Ευρωπαϊκοί Οργανισμοί – Πορεία προς το μέλλον*», COM(2008) 135, σελ.: 7 («*The varied roles of agencies today show that there will never be a single model for what an agency should do*»), διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:EN:PDF>

(τελευταία προσπέλαση: 10/04/2024)

<sup>25</sup> Για μία συγκριτική επισκόπηση των ευρωπαϊκών αποκεντρωμένων οργανισμών με εκείνων των ΗΠΑ, βλ. ενδεικτικώς: Yataganas X., «*Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies*», 2001, Jean Monnet Working Papers, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010301.html>

(τελευταία προσπέλαση: 13/04/2024)

<sup>26</sup> Συγκεκριμένα: οι CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training) και EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) ιδρύθηκαν το 1975, η μεν πρώτη ασχολείται με το ζήτημα της επαγγελματικής κατάρτισης, η δε δεύτερη αποσκοπεί στην βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των Ευρωπαίων πολιτών.

<sup>27</sup> π.χ. CPVO, EMEA, OHIM

υπηρεσίες στους όλο και περισσότερους οργανισμούς της Ένωσης<sup>28</sup>. Με την έλευση της νέας χιλιετίας<sup>29</sup> οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί έγιναν ιδιαίτερα δημοφιλείς και κατέληξαν συχνά να χρησιμοποιούνται για την αντιμετώπιση ζητημάτων, για τα οποία δεν υπήρχε μεγάλη εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης, καθώς και για την αντιμετώπιση σκανδάλων και έκτακτων συγκυριών<sup>30</sup>. Κατόπιν των ανωτέρω, η ιστορική εξέλιξη των ευρωπαϊκών αποκεντρωμένων οργανισμών μπορεί να διακριθεί σε τρεις (3) φάσεις (ή, κατ' άλλη διατύπωση, σε τρεις γενιές οργανισμών), ήτοι: την πρώτη φάση της δεκαετίας του 1970 έως και το ξεκίνημα της δεκαετίας του 1990, την δεύτερη φάση της δεκαετίας 1990 έως 2000 και, τέλος, την τρίτη φάση από την δεκαετία του 2000 και εντεύθεν<sup>31</sup>.

Σε κάθε αποκεντρωμένο οργανισμό «τρίτης γενιάς», που συνεστάθη δηλαδή μετά το 2000, μπορούν να ανατεθούν δύο ειδών καθήκοντα: αφ' ενός η παροχή

---

<sup>28</sup> Ramboll / Euréval / Matrix Insight, «*Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009 – Final Report, Volume II: Conclusions at a system level*», 2009, σελ.: 10, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/evaluation\\_eu\\_agencies\\_vol\\_ii/evaluation\\_eu\\_agencies\\_vol\\_ii\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/evaluation_eu_agencies_vol_ii/evaluation_eu_agencies_vol_ii_en.pdf)

(τελευταία προσπέλαση: 13/04/2024)

<sup>29</sup> Η χρησιμότητα και η σημασία αποκέντρωσης των εξουσιών στο πλαίσιο της ΕΕ είχε επισημανθεί ήδη από το 1999 από την Επιτροπή Ανεξάρτητων Εμπειρογνομόνων (Committee of Independent Experts), η οποία ιδρύθηκε μετά το σκάνδαλο Cresson (Cresson affair), με το σκεπτικό ότι έτσι θα μειωνόταν ο κίνδυνος διαφθοράς. Βλ.: την 1<sup>η</sup> Αναφορά της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων της 15<sup>ης</sup> Μαρτίου 1999 με θέμα «*Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*», διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reporten.pdf> (τελευταία προσπέλαση: 13/04/2024)

<sup>30</sup> Π.χ. η κρίση χρέους στη ζώνη του ευρώ που οδήγησε το 2012 στη δημιουργία των τριών Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών για το χρηματοπιστωτικό τομέα [της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (EBA), της Ευρωπαϊκής Αρχής Κινητών Αξιών και Αγορών (ESMA), και της Ευρωπαϊκής Αρχής Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (EIOPA)], οι αλληπάλληλες διατροφικές κρίσεις (η νόσος των τρελών αγελάδων τη δεκαετία του 1980 στη Βρετανία, το σκάνδαλο των διοξινών στο Βέλγιο το 1999, κ.ά.) που οδήγησαν το 2002 στην ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA), τα ναυάγια δύο πετρελαιοφόρων στη Μεσόγειο και η συνακόλουθη οικολογική καταστροφή που επέφεραν (το Erika το 1999 και του Prestige το 2002), που οδήγησαν στη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (EMSA)

<sup>31</sup> Λαγαρία Α., ό.π., σελ.: 5 - 6

ανεξάρτητων συμβουλών και πληροφοριών<sup>32</sup> και αφ' ετέρου η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών σε κάποιο πεδίο πολιτικής δράσης<sup>33 34</sup>.

Δεδομένης της απουσίας συγκεκριμένου, ενιαίου νομικού πλαισίου που να ρυθμίζει τα ζητήματα των αποκεντρωμένων οργανισμών, η Επιτροπή ανέλαβε την πρωτοβουλία να θεσπίσει μία δέσμη κατευθυντηρίων αρχών, που θα διείπαν την λειτουργία τους. Αποτέλεσμα της πρωτοβουλίας αυτής ήταν η «Κοινή Δήλωση» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, με παράρτημα μια «Κοινή Προσέγγιση»<sup>35</sup>. Η Κοινή Προσέγγιση αποτελείται από ένα σύνολο μη δεσμευτικών ρυθμίσεων σχετικά με τους οργανισμούς, οι οποίοι στην πράξη -λόγω της ποικιλομορφίας τους- παρουσιάζουν μία εξαιρετικά ετερογενή εικόνα<sup>36</sup>. Παρά τον ρηξικέλευθο χαρακτήρα του εγχειρήματος, η Κοινή Προσέγγιση δεν εφαρμόζεται πάντοτε στην πράξη, κάτι που αποδεικνύεται από την πληθώρα μεταγενέστερων ιδρυτικών Κανονισμών που παρεκκλίνουν από αυτήν<sup>37</sup>. Σημειωτέον, δε, ότι η Κοινή αυτή Προσέγγιση δεν περιείχε καμία ρύθμιση σχετική με το ζήτημα της νομικής θεμελίωσης των οργανισμών<sup>38</sup>, με το οποίο θα ασχοληθούμε στο αμέσως επόμενο Κεφάλαιο της παρούσης.

<sup>32</sup> Π.χ. CPVO, EMEA, OHIM

<sup>33</sup> Π.χ. EASA, ECDC, EFSA, EMSA, EU-OSHA, GSA

<sup>34</sup> Analytical Fiche Nr° 2, «Creation of agencies», 2010, σελ.: 6

<sup>35</sup> Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, 19 Ιουλίου 2012, παρ.: 37, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

[https://european-union.europa.eu/system/files/2022-06/joint\\_statement\\_on\\_decentralised\\_agencies\\_en.pdf](https://european-union.europa.eu/system/files/2022-06/joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf)

(τελευταία προσπέλαση: 15/04/2024)

<sup>36</sup> Έκθεση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την εφαρμογή των νομικών διατάξεων και της κοινής δήλωσης που διασφαλίζουν τον κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των αποκεντρωμένων οργανισμών (2018/2114(INI)), 30.1.2019, σελ.: 18, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

[http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0055\\_EL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0055_EL.html)

(τελευταία προσπέλαση: 15/04/2024)

<sup>37</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 5

<sup>38</sup> Λαγαρία Α., ό.π., σελ.: 12-13

## Κεφάλαιο II : Νομική θεμελίωση των αποκεντρωμένων οργανισμών

Το Εκτελεστικό Σκέλος της ΕΕ έχει αναγνωρισθεί ρητώς από την Συνθήκη της Λισαβόνας, με την επίσημη ένταξη των οργανισμών της ΕΕ στις Συνθήκες, χωρίς ωστόσο να προβλέπεται κάποια συγκεκριμένη νομική βάση για την ίδρυσή τους<sup>39</sup>. Το α. 298 παρ. 1 ΣΛΕΕ κάνει, μεν, λόγο για «λοιπά όργανα και οργανισμούς της ένωσης»<sup>40</sup>, ωστόσο οι μόνοι αποκεντρωμένοι οργανισμοί που αναφέρονται ρητώς στη Συνθήκη είναι η Europol (α. 88, πρώην α. 30 ΣΕΕ) και η Eurojust (α. 85 ΣΛΕΕ, πρώην α. 31 ΣΕΕ). Σε αντίθεση δε με τους εκτελεστικούς οργανισμούς της Ένωσης, οι οποίοι -όπως προείπαμε- έχουν συγκεκριμένη νομική βάση<sup>41</sup>, το ζήτημα της νομικής θεμελίωσης των αποκεντρωμένων οργανισμών υπήρξε εξ αρχής σύνθετο και ακανθώδες.

Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 και κατά τις διαπραγματεύσεις πριν την υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας, είχε προταθεί από κράτη-μέλη να συμπεριληφθεί στην Συνθήκη κάποια συγκεκριμένη νομική βάση για την ίδρυση οργανισμών. Ωστόσο, αυτό δεν έγινε δεκτό από την Επιτροπή, κατά πάσα πιθανότητα λόγω του φόβου συγκρούσεως συμφερόντων και απομάκρυνσης από το πνεύμα των

<sup>39</sup> Λαγαρία Α., ό.π., σελ.: 6

<sup>40</sup> Οι οργανισμοί της ΕΕ αναφέρονται επίσης ρητώς: στο άρθρο 9 ΣΕΕ (ιθαγένεια), στο άρθρο 15 ΣΛΕΕ (αρχή της διαφάνειας), στο άρθρο 16 ΣΛΕΕ (προστασία δεδομένων), στο άρθρο 71 ΣΛΕΕ (εσωτερική ασφάλεια), στα άρθρα 123, 124, 127, 130, 282 ΣΛΕΕ (οικονομικά μέτρα και ανεξαρτησία της ΕΚΤ), στο άρθρο 228 ΣΛΕΕ (Διαμεσολαβητής), στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ (επανεξέταση της νομιμότητας των πράξεων), στο άρθρο 265 ΣΛΕΕ (παράλειψη), στο άρθρο 267 ΣΛΕΕ (προδικαστικές αποφάσεις), στο άρθρο 287 (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο), στο άρθρο 298 ΣΛΕΕ (ευρωπαϊκή διοίκηση), στο άρθρο 325 ΣΛΕΕ (καταπολέμηση της απάτης), καθώς και σε ορισμένα πρωτόκολλα των Συνθηκών αυτών και του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (στο άρθρο 41 σχετικά με το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση, στο άρθρο 42 σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, στο άρθρο 43 για τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, στο άρθρο 51 σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη και στο άρθρο 52 σχετικά με το πεδίο εφαρμογής και την ερμηνεία των δικαιωμάτων και των αρχών).

<sup>41</sup> COUNCIL REGULATION (EC) No 58/2003 of 19 December 2002: «*Laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes*», διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:011:0001:0008:EN:PDF>

(τελευταία προσπέλαση: 14/04/2024)

Συνθηκών<sup>42</sup>. Έτσι, μέχρι και σήμερα, δεν υφίσταται συγκεκριμένη και ενιαία νομική βάση για την σύσταση αποκεντρωμένων οργανισμών.

Μέχρι και το τέλος της δεκαετίας του 1990, επικρατούσε η άποψη ότι αποκεντρωμένοι οργανισμοί μπορούσαν να ιδρυθούν μόνον επί τη βάσει του α. 308 ΣΕΚ - α. 235 ΣΕΟΚ (πλέον α. 352 ΣΛΕΕ)<sup>43,44</sup>. Έτσι, πολλοί αποκεντρωμένοι οργανισμοί<sup>45</sup> ιδρύθηκαν έχοντας ως νομική βάση το (σημερινό) α. 352 ΣΛΕΕ.

Με την έλευση της νέας χιλιετίας, αυτή η άκαμπτη αντίληψη ξεκίνησε να υποχωρεί, καθώς τόσο στην θεωρία όσο και στην πράξη κέρδιζε σταδιακά έδαφος η άποψη ότι η σύσταση οργανισμών είναι καθ' όλα εφικτή και επί τη βάσει του

<sup>42</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 36, βλ. επίσης την από 03/10/2000 ομιλία του τότε προέδρου της Επιτροπής, Romano Prodi, ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_00\\_352](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_00_352)

*(«My second example of the risk of fragmentation is the desire expressed by some Member States in the intergovernmental conference to amend the Treaty to facilitate the creation of agencies on which the Council can then confer executive powers. Let us have no illusions: there is a real danger that this will create conflicting centres of power. Agencies may indeed be needed to give the Union bodies and authorities of the kind that exist in all systems today, and to allow the Commission better to perform its executive role without excessive bureaucratic burdens. But this must be done by maintaining the logic of the Community system. Those agencies must operate under the authority of the Commission which is answerable to you for their actions.»)*

<sup>43</sup> Γνωστό και ως «ρήτρα ευελιξίας», το α. 352 παρ. 1 εδ. α' ΣΛΕΕ ορίζει ότι: «Εάν, στο πλαίσιο των πολιτικών που καθορίζονται από τις Συνθήκες, η δράση της Ένωσης θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους που τίθενται με τις Συνθήκες, χωρίς αυτές να προβλέπουν τις εξουσίες δράσης που απαιτούνται για τον σκοπό αυτό, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεσπίζει τις κατάλληλες διατάξεις». Σκοπός της διάταξης αυτής είναι να «νομιμοποιεί» τη δράση της Ένωσης προς την επίτευξη στόχων, πέραν αυτών για τους οποίους οριζόταν ρητώς η σχετική αρμοδιότητά της στα άρθρα 2, 3, και 4 ΣΕΚ (βλ. Λαγαρία Α., ό.π., σελ.: 6, υποσημείωση: 19).

<sup>44</sup> Βλ. ενδεικτικώς τον Κανονισμό 2309/1993 του Συμβουλίου της 22/07/1993 (για τη θέσπιση κοινοτικών διαδικασιών έγκρισης και εποπτείας των φαρμακευτικών προϊόντων για ανθρώπινη και κτηνιατρική χρήση και για τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για την αξιολόγηση των φαρμακευτικών προϊόντων), όπου έγινε δεκτό πως η δημιουργία κεντρικού μηχανισμού εγκρίσεως φαρμάκων και η συνακόλουθη σύσταση σχετικού ευρωπαϊκού οργανισμού μπορούσε να γίνει μόνο βάσει του α. 235 ΣΕΟΚ. Διαθέσιμος και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993R2309>

(τελευταία προσπέλαση: 14/04/2024)

<sup>45</sup> Βλ. CdT, CEDEFOP, CPVO, EAR, EMCDDA, EMEA, ETF, EU-OSHA, EUROFOUND, FRA, GSA, OHIM

νομικού πλαισίου κάποιου συγκεκριμένου πεδίου πολιτικής δράσης της Ένωσης (π.χ. περιβάλλον, μεταφορές, αγορά, κ.α.)<sup>46</sup>. Έτσι, πολλοί αποκεντρωμένοι οργανισμοί<sup>47</sup> ιδρύθηκαν δυνάμει τομεακών πράξεων (π.χ. Κανονισμών). Οι συντακτικές πράξεις κάποιων αποκεντρωμένων οργανισμών<sup>48</sup> υιοθετήθηκαν μέσω της διαδικασίας της συναπόφασης Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του α. 114 ΣΛΕΕ (πρώην α. 95 ΣΕΚ)<sup>49</sup> και άλλων<sup>50</sup> δυνάμει Κανονισμών του Συμβουλίου (εκ των οποίων ορισμένοι<sup>51</sup> αργότερα πέρασαν και από την διαδικασία της συναπόφασης). Κάποιοι αποκεντρωμένοι οργανισμοί<sup>52</sup> ιδρύθηκαν μέσω Κοινών Δράσεων του Συμβουλίου και άλλων<sup>53</sup> δυνάμει Αποφάσεων του Συμβουλίου.<sup>54</sup>

Η πρακτική της συστάσεως αποκεντρωμένων οργανισμών επί τη βάση του νομοθετικού πλαισίου του εκάστοτε τομέα πολιτικής δράσεως είχε στο παρελθόν αποτελέσει αντικείμενο κριτικής. Χαρακτηριστικά μπορούμε να αναφερθούμε στο παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο προσέφυγε κατά του ΕΔΔΑ αμφισβητώντας την νομική βάση ιδρύσεως του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια Δικτύων και Πληροφοριών (European Union Agency for Network and Information Security - ENISA), ο οποίος ιδρύθηκε δυνάμει του Κανονισμού (ΕΚ) 460/2004 της 10<sup>ης</sup>/05/2004 του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου επί τη βάση του α. 114 ΣΛΕΕ (πρώην α. 95 ΣΕΚ)<sup>55</sup>. Συγκεκριμένα, το ΗΒ ισχυρίστηκε, μεταξύ άλλων, ότι το άρθρο αυτό της Συνθήκης σκοπό έχει την εναρμόνιση των εθνικών δικαίων

<sup>46</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 36

<sup>47</sup> Βλ. ACER, BEREC Office, CFCA, EASA, ECHA, ECDC, EEA, EFSA, EIGE, EMSA, ENISA, ERA, FRONTEX, CEPOL, EUROJUST, EUROPOL, EDA, EUSC, ISS, EASO, eu-LISA, VIS, EURODAC

<sup>48</sup> Βλ. ACER, BEREC Office, EASA, ECDC, ECHA, EFSA, EIGE, EMSA, ENISA, ERA, EASO, eu-LISA, VIS, EURODAC

<sup>49</sup> Σχετικά με το α. 114 ΣΛΕΕ, βλ. αναλυτικότερα: Λαγαρία Α., «Οι κεφαλαιαγορές στην Ευρωπαϊκή Ένωση: ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο ρυθμιστικό πλαίσιο», 2017, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.: 48-60

<sup>50</sup> Βλ. CdT, CEDEFOP, CFCA, CPVO, EAR, EEA, EMCDDA, EMEA, ETF, EU-OSHA, EUROFOUND, FRA, FRONTEX, GSA, OHIM

<sup>51</sup> Βλ. EEA, EMEA, ETF, EMCDDA

<sup>52</sup> EUSC, EDA, ISS

<sup>53</sup> EUROJUST, EUROPOL, CEPOL

<sup>54</sup> Analytical Fiche Nr° 2, «Creation of agencies», 2010, σελ.: 6

<sup>55</sup> Υπόθεση υπ' αριθ.: C-217/04, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004CJ0217>

(τελευταία προσπέλαση: 14/04/2024)

των κρατών-μελών και ουδόλως παρέχει την δυνατότητα ιδρύσεως οργανισμών, πολλώ δε μάλλον την ανάθεση καθηκόντων σε αυτούς (παρ.: 11). Το Δικαστήριο απέρριψε τους ισχυρισμούς του HB, με το σκεπτικό ότι: «από κανένα στοιχείο του άρθρου 95 ΕΚ δεν συνάγεται ότι τα μέτρα που θεσπίζει ο κοινοτικός νομοθέτης βάσει της διάταξης αυτής πρέπει να έχουν ως μόνους αποδέκτες τα κράτη μέλη. Ενδέχεται δηλαδή να είναι αναγκαίο, σύμφωνα με την εκτίμηση του νομοθέτη αυτού, να προβλεφθεί η ίδρυση κοινοτικού οργανισμού που καλείται να συμβάλει στην εφαρμογή μιας διαδικασίας εναρμόνισης στις περιπτώσεις στις οποίες είναι ενδεδειγμένη, για τη διευκόλυνση της εναρμονισμένης εκτέλεσης και εφαρμογής των πράξεων που στηρίζονται στην εν λόγω διάταξη, η θέσπιση μη δεσμευτικών συνοδευτικών μέτρων και μέτρων πλαισίωσης.» (παρ.: 44). Το Δικαστήριο επεσήμανε, ωστόσο, ότι οι αρμοδιότητες που ανατίθενται σε έναν οργανισμό πρέπει να είναι στενά συνδεδεμένες με τα θέματα που αφορούν οι πράξεις προσέγγισης των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών (παρ.: 45). Η απόφαση αυτή εμπέδωσε την άποψη ότι τα μέτρα εναρμόνισης μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως νομική βάση και για την σύσταση οργανισμών<sup>56</sup>.

Παρομοίως, μπορούμε να αναφερθούμε και στην λεγόμενη υπόθεση ESMA (γνωστή και ως υπόθεση «short-selling»)<sup>57</sup>, κατά την οποία το HB προσέφυγε για άλλη μία φορά ενώπιον του ΔΕΕ κατά του α. 28 του Κανονισμού (ΕΕ) 236/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14<sup>ης</sup>/03/2012, για τις ανοικτές πωλήσεις και ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης, επικαλούμενο παράβαση/υπέρβαση του α. 114 ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο απέρριψε τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος κράτους, επαναλαμβάνοντας μεταξύ άλλων την θέση που εξέφρασε στην υπόθεση ENISA, ισχυριζόμενο ότι: «η έννοια της ‘εναρμόνισης’ κατά το άρθρο 114 ΣΛΕΕ περιλαμβάνει την εξουσία λήψεως ατομικών μέτρων, όταν τούτο απαιτείται» και ότι «η Ένωση έχει την εξουσία να συστήνει οργανισμούς και να τους αναθέτει ορισμένες αρμοδιότητες στο πλαίσιο της εφαρμογής της ανωτέρω διατάξεως, εφόσον τέτοιοι οργανισμοί εντάσσονται σε κανονιστικό πλαίσιο το οποίο αποβλέπει στην προσέγγιση των διατάξεων που σχετίζονται με την

<sup>56</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 37

<sup>57</sup> Ηνωμένο Βασίλειο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αριθ.: C-270/12, 22/01/2014, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0270>

(τελευταία προσπέλαση: 14/04/2024)

εσωτερική αγορά» (παρ.: 91).<sup>58</sup> Κατόπιν των ανωτέρω, η επικρατούσα άποψη σε θεωρία και νομολογία φαίνεται να δέχεται ότι η σύσταση αποκεντρωμένων οργανισμών μπορεί να εδράζεται στο άρθρο της Συνθήκης που στην εκάστοτε περίπτωση παρέχει τη νομική βάση στο συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής<sup>59</sup>.

Τέλος, στις διατάξεις της Συνθήκης περιέχονται προβλέψεις σχετικές και με την νομική προστασία τρίτων κατά των πράξεων των αποκεντρωμένων οργανισμών. Συγκεκριμένα, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που είναι αποδέκτης των πράξεων αυτών ή επηρεάζεται άμεσα από αυτές δύναται να προσφύγει εναντίον τους. Συγκεκριμένα, το α. 263 ΣΛΕΕ (πρώην α. 230 ΣΕΚ)<sup>60</sup> απονέμει ρητώς στο ΔΕΕ την αρμοδιότητα να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των οργανισμών της Ένωσης, οι οποίες μπορούν να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων. Το δε α. 277 ΣΛΕΕ (πρώην α. 241 ΣΕΚ)<sup>61</sup> δίνει τη δυνατότητα σε κάθε διάδικο να επικαλείται το ανεφάρμοστο της πράξης αυτής ενώπιον του Δικαστηρίου.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Αξιοσημείωτες πάντως υπήρξαν οι θέσεις του Εισαγγελέως Ν. Jääskinen, ο οποίος εξέφρασε την άποψη ότι ορθότερο θα ήταν ο εν λόγω Κανονισμός να είχε ως νομική βάση το α. 352 ΣΛΕΕ. Βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Niilo Jääskinen τη 12<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2013, παρ.: 54, διαθέσιμες και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CC0270>

(τελευταία προσπέλαση: 14/04/2024)

<sup>59</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 37, Λαγαρία Α., 2020, ό.π., σελ.: 6-7

<sup>60</sup> Α. 263 ΣΛΕΕ (πρώην α. 230 ΣΕΚ) εδ. β': «(Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης) Ελέγχει επίσης τη νομιμότητα των πράξεων των λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.»

<sup>61</sup> α. 277 ΣΛΕΕ (πρώην α. 241 ΣΕΚ): «Παρά τη λήξη της προθεσμίας του άρθρου 263, έκτο εδάφιο, κάθε διάδικος μπορεί, επ'ευκαιρία διαφοράς που θέτει υπό αμφισβήτηση πράξη γενικής ισχύος που έχει εκδοθεί από θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό της Ένωσης, να επικαλείται το ανεφάρμοστο της πράξης αυτής ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για έναν από τους λόγους του άρθρου 263, δεύτερο εδάφιο.»

<sup>62</sup> Λαγαρία Α., ό.π., 2020, σελ.: 7

### Κεφάλαιο III : Χρηματοδότηση αποκεντρωμένων οργανισμών

Το ζήτημα της χρηματοδότησης των Αποκεντρωμένων Οργανισμών είναι ιδιαίτερης πρακτικής σημασίας, δεδομένου ότι με βάση την Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση (17/05/2006, 2006/C 139/01)<sup>63</sup>, η Επιτροπή αξιολογεί τις δημοσιονομικές επιπτώσεις από την ίδρυση ενός νέου οργανισμού ήδη από την στιγμή της πρότασης για την σύστασή του (παρ.: 47). Οι περισσότεροι αποκεντρωμένοι οργανισμοί απολαμβάνουν οικονομική αυτοτέλεια (πλην ορισμένων εξαιρέσεων<sup>64</sup>), κάτι που τους βοηθά να διατηρούν την λειτουργική ανεξαρτησία τους<sup>65</sup>.

Ωστόσο, διαφέρουν μεταξύ τους ως προς την πηγή του προϋπολογισμού τους. Για ορισμένους οργανισμούς, ο προϋπολογισμός τους προέρχεται αποκλειστικά από τον προϋπολογισμό της ΕΕ<sup>66</sup>, τελώντας υπό τον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με πρακτική συνέπεια αυτού ότι σε περίπτωση που διαπιστωθούν πλεονάσματα, γίνονται οι αντίστοιχες περικοπές<sup>67</sup>. Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, οι οργανισμοί διαθέτουν τουλάχιστον άλλη μία πηγή χρηματοδότησης, εκτός από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, η οποία μπορεί να συνίσταται: (α) σε πληρωμές και κρατήσεις για την παροχή υπηρεσιών<sup>68</sup> (π.χ. η καταβολή τέλους από μία φαρμακευτική εταιρεία για την διαδικασία έγκρισης κάποιου φαρμάκου από τον EMA<sup>69</sup>), οπότε και οι πληρωμές αυτές καλύπτουν το σύνολο του κόστους των

<sup>63</sup> Διαθέσιμη και διαδικτυακά:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006Q0614\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006Q0614(01))

(τελευταία προσπέλαση: 14/04/2024)

<sup>64</sup> Βλ. APPF και EDPB

<sup>65</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 38

<sup>66</sup> APPF, Cedefop, CEPOL, EDPB, EIOPA, ENISA, Eurofound, Eurojust, Europol, FRA, GSA

<sup>67</sup> Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, 19 Ιουλίου 2012, παρ.: 37, (τελευταία προσπέλαση: 14/04/2024)

<sup>68</sup> EBA, EEA, EFCA, EFSA, EMA, EMCDDA, EMSA, EPPO, ERA, ESMA, ETF, EU-OSHA

<sup>69</sup> βλ. σχετικώς το α. 67 παρ. 3 του Κανονισμού 726/2004 της 31<sup>ης</sup>/03/2004: «Τα έσοδα του οργανισμού αποτελούνται από μια συνεισφορά εκ μέρους της Κοινότητας και από τα τέλη που καταβάλλουν οι επιχειρήσεις για τη χορήγηση και την παράταση της κοινοτικής άδειας κυκλοφορίας και για άλλες υπηρεσίες που παρέχονται από τον Οργανισμό», διαθέσιμος και

υπηρεσιών<sup>70</sup>, (β) σε εθελοντικές συνεισφορές από τα κράτη-μέλη<sup>71</sup> ή (γ) σε συνδυασμό των δύο, δηλαδή και σε πληρωμές για την παροχή υπηρεσιών και σε εθελοντικές συνεισφορές από τα κράτη-μέλη<sup>72</sup>. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εγκρίνουν μόνον την συνεισφορά στον προϋπολογισμό των οργανισμών που προέρχεται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και όχι τα λοιπά έσοδα των οργανισμών<sup>73</sup>. Τέλος, ορισμένοι οργανισμοί είναι απολύτως αυτοχρηματοδοτούμενοι<sup>74</sup> και για την περίπτωση τους ορίζεται ότι οι πληρωμές που δέχονται θα πρέπει να προσαρμόζονται εντός ρεαλιστικού πλαισίου, προκειμένου να μην προκύπτει κέρδος, που προφανώς θα προσιδίαζε σε επιχείρηση<sup>75 76</sup>.

Στην Κοινή Προσέγγιση για τους Αποκεντρωμένους Οργανισμούς προβλεπόταν επίσης διαδικασία υποβολής ετήσιας οικονομικής έκθεσης στο Κοινοβούλιο<sup>77</sup>, κάτι το οποίο όμως δεν έχει υλοποιηθεί στην πράξη<sup>78</sup>.

---

διαδικτυακά: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0726>  
(τελευταία προσπέλαση: 14/04/2024).

<sup>70</sup> Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, 19 Ιουλίου 2012, παρ.: 39

<sup>71</sup> BEREC, EU-LISA

<sup>72</sup> ACER, EASA, EASO, ECDC, ECHA, EIGE, ELA, FRONTEX

<sup>73</sup> Analytical Fiche Nr° 20, «Funding and budget revenues of agencies», σελ.: 74

<sup>74</sup> CdT, CPVO, EUIPO, SRB

<sup>75</sup> Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, 19 Ιουλίου 2012, παρ.: 38.

<sup>76</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 38

<sup>77</sup> Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, 19 Ιουλίου 2012, παρ.: 46 επ.

<sup>78</sup> Λαγαρία Α., ό.π., 2020, σελ.: 11, υποσημείωση: 42

## Κεφάλαιο IV : Είδη αποκεντρωμένων οργανισμών

Όπως προείπαμε, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, η Επιτροπή διέκρινε σαφώς τους αποκεντρωμένους οργανισμούς (τότε ακόμα «ρυθμιστικές αρχές») από τους εκτελεστικούς οργανισμούς, οι οποίοι βοηθούν στην διαχείριση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων<sup>79</sup>.

### IV.A. Οι πρώτες διακρίσεις των αποκεντρωμένων οργανισμών:

Αρχικώς<sup>80</sup>, προτάθηκε από την Επιτροπή μία διάκριση των ήδη υπαρχόντων οργανισμών, με κύριο γνώμονα την κεντρική αποστολή τους. Συγκεκριμένα, η βιβλιογραφία διέκρινε τους αποκεντρωμένους οργανισμούς σε εκείνους με την δυνατότητα λήψεως αποφάσεων δεσμευτικών για τρίτους<sup>81</sup> (αυτονοήτως, πάντοτε μέσα στο πλαίσιο του συγκεκριμένου τομέα αρμοδιότητος τους<sup>82</sup>) και σε οργανισμούς με σκοπό την παροχή της άμεσης τεχνικής/επιστημονικής συνδρομής και συμβουλών στην Επιτροπή και στα κράτη-μέλη<sup>83</sup>. Περαιτέρω, οι οργανισμοί διεκρίνοντο, με κριτήριο τις επιμέρους λειτουργίες, τους σε οργανισμούς με επιχειρησιακή δράση<sup>84</sup>, σε οργανισμούς υπεύθυνους για την περισυλλογή και ανάλυση πληροφοριών<sup>85</sup> και σε οργανισμούς με αποστολή την παροχή υπηρεσιών σε άλλους οργανισμούς και θεσμούς<sup>86</sup>.

Νέες διακρίσεις των αποκεντρωμένων οργανισμών της Ένωσης προτάθηκαν με την πάροδο του χρόνου, με γνώμονα ιδίως το πεδίο δραστηριότητάς τους, τον χρόνο

<sup>79</sup> Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: «Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών», COM(2002) 718, τελικό, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Σχέδιο διοργανικής συμφωνίας για ένα πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών», COM(2005) 59, τελικό

<sup>80</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, «Ευρωπαϊκοί Οργανισμοί – Πορεία προς το μέλλον», COM(2008) 135, Analytical Fiche Nr° 1, «Definition and classification of "European Regulatory Agency"», 2010, σελ.: 2

<sup>81</sup> CPVO, OHIM, EMEA, EASA, ECHA

<sup>82</sup> Λαγαρία Α., ό.π., 2020, σελ.: 10

<sup>83</sup> ECDC, EMSA, EFSA, ERA, EMEA

<sup>84</sup> EAR, GSA, CFCA, FRONTEX, EUROJUST, EUROPOL, CEPOL

<sup>85</sup> CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, EFSA, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA, EIGE

<sup>86</sup> CdT

ιδρύσεώς τους, το μέγεθός τους, τους αποδέκτες της δραστηριότητάς τους, την πηγή χρηματοδότησής τους και το μοντέλο διοίκησής τους<sup>87</sup>.

#### **IV.B. Σύγχρονες διακρίσεις των αποκεντρωμένων οργανισμών, με γνώμονα τα λειτουργικά, αριθμητικά και νομικά τους γνωρίσματα:**

Η πλούσια ακαδημαϊκή βιβλιογραφία έχει με την σειρά της εντυπώσει στο ζήτημα, αναλύοντάς το σφαιρικότερα. Συγκεφαλαιώνοντας και προκειμένου να έχουμε μία συνολική εικόνα, μπορούμε να δεχθούμε ότι οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί δύνανται πλέον να ταξινομηθούν με γνώμονα τα *λειτουργικά, αριθμητικά* ή *νομικά* χαρακτηριστικά τους<sup>88</sup>, συγκεκριμένα:

##### **IV.B.a. Διάκριση αποκεντρωμένων οργανισμών με βάση τα λειτουργικά τους χαρακτηριστικά:**

Οι οργανισμοί διακρίνονται *λειτουργικά* ανάλογα με τα πέντε (5) βασικά καθήκοντα που μπορούν να ανατεθούν σε έναν αποκεντρωμένο οργανισμό, ήτοι: την παροχή επιστημονικής εμπειρογνωμοσύνης<sup>89</sup>, την περισυλλογή πληροφοριών και την ενίσχυση της διαλειτουργικότητας<sup>90</sup>, την παροχή υπηρεσιών<sup>91</sup>, την άσκηση επιχειρησιακών καθηκόντων<sup>92</sup> και την εποπτεία (ιδίως του οικονομικού τομέα)<sup>93</sup>. Σημειωτέον, δε, ότι στις αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων οργανισμών δεν μπορεί, ωστόσο, να συμπεριλαμβάνεται και η εκπόνηση και διαχείριση ευρωπαϊκών προγραμμάτων, καθώς αυτή αποτελεί -όπως είπαμε- αρμοδιότητα των εκτελεστικών οργανισμών της Ένωσης<sup>94</sup>. Η διάκριση αυτή των αποκεντρωμένων οργανισμών με γνώμονα τα λειτουργικά τους χαρακτηριστικά δεν είναι πάντοτε ευχερής, καθώς

---

<sup>87</sup> Analytical Fiche Nr° 1, «*Definition and classification of "European Regulatory Agency"*», 2010, σελ.: 2

<sup>88</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 33 επ.

<sup>89</sup> π.χ. EFSA, EMA

<sup>90</sup> π.χ. EEA, EMDDC

<sup>91</sup> π.χ. EUIPO, CPVC

<sup>92</sup> π.χ. Eurojust

<sup>93</sup> π.χ. EBA, ESMA, EIOPA

<sup>94</sup> π.χ. EAHC, EACEA

ορισμένοι οργανισμοί μπορούν να ασκούν πλείονες από τις προαναφερθείσες λειτουργίες ταυτόχρονα<sup>95</sup>.

#### **IV.B.β. Διάκριση αποκεντρωμένων οργανισμών με βάση το μέγεθός τους (αριθμητικό κριτήριο):**

Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί παρουσιάζουν έντονη ποικιλομορφία ως προς τον αριθμό του προσωπικού τους και κατ' επέκτασιν ως προς το μέγεθος του προϋπολογισμού τους. Π.χ. το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων (EIGE) είναι ένας μικρός οργανισμός με μόλις πενήντα (50) άτομα προσωπικό και ετήσιο προϋπολογισμό λιγότερο από οχτώ εκατομμύρια (8.000.000)<sup>96</sup>, ενώ το Γραφείο Διανοητικής Ιδιοκτησίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUIPO) είναι ένας μεγάλος, αυτοχρηματοδοτούμενος οργανισμός με ετήσιο προϋπολογισμό πολλών εκατομμυρίων, που εξυπηρετεί γύρω στα χίλια (1.000) άτομα<sup>97</sup>.

#### **IV.B.γ. Διάκριση αποκεντρωμένων οργανισμών με βάση τα νομικά χαρακτηριστικά τους:**

**Με κριτήριο τη νομική τους θεμελίωση**, οι οργανισμοί διακρίνονται σύμφωνα με τον τρόπο σύστασής τους. Το ζήτημα αναλύθηκε εκτενώς ανωτέρω, συνεπώς προς αποφυγήν περιττών επαναλήψεων, παραπέμπουμε αναλόγως<sup>98</sup>.

**Με κριτήριο τις αρμοδιότητες και τα όργανά τους**, οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί μπορούν να διακριθούν: σε εκείνους που διαθέτουν την δυνατότητα λήψεως νομικά δεσμευτικών αποφάσεων<sup>99</sup> και σε εκείνους χωρίς την δυνατότητα αυτή, με τους δεύτερους να περιορίζονται σε συστάσεις, εκθέσεις, οδηγίες, απόψεις,

<sup>95</sup> π.χ. οι ECHA και EASA παρέχουν παράλληλα και επιστημονική εμπειρογνωμοσύνη και υπηρεσίες

<sup>96</sup> Βλ. ενδεικτικώς την ετήσια αναφορά του οργανισμού από το 2017, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

[https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20182925\\_mhad18001enn\\_pdf.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/20182925_mhad18001enn_pdf.pdf)

<sup>97</sup> Βλ. ενδεικτικώς την Ετήσια Αναφορά του οργανισμού για το έτος 2022, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

[https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/contentPdfs/about\\_euipo/annual\\_report/Annual\\_Activity\\_Report\\_2022\\_en.pdf](https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/contentPdfs/about_euipo/annual_report/Annual_Activity_Report_2022_en.pdf)

<sup>98</sup> βλ. Μέρος Α', Κεφ. II της παρούσης: "Νομική θεμελίωση των αποκεντρωμένων οργανισμών"

<sup>99</sup> π.χ. EUIPO, CPVO, EASA, ECHA, EMA, ESMA, EBA, EIOPA

σχέδια εργασίας, κ.λπ.<sup>100</sup>. Οι δεύτεροι, μολονότι δεν έχουν την δυνατότητα λήψεως δεσμευτικών αποφάσεων, οι επιστημονικές τους συμβουλές και συστάσεις έχουν σημαντικό κύρος και μπορούν να επηρεάσουν την Επιτροπή στις δικές της αποφάσεις. Στην πράξη, μάλιστα, ορισμένοι οργανισμοί της δεύτερης κατηγορίας, όπως ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ασφάλεια της Αεροπορίας (EASA), έχουν την δυνατότητα να θέτουν τεχνικές προδιαγραφές, από τις οποίες η Επιτροπή δεν μπορεί αυτοβούλως να παρεκκλίνει<sup>101</sup>.

**Με κριτήριο τον βαθμό αυτονομίας τους ως προς τη λήψη αποφάσεων**, οι οργανισμοί διακρίνονται σε: εκείνους που χρειάζονται προηγούμενη έγκριση από την Επιτροπή, εκείνους που χρειάζονται προηγούμενη ακρόαση από την Επιτροπή και εκείνους με πλήρη λειτουργική αυτονομία.

## **Κεφάλαιο V : Διοίκηση των αποκεντρωμένων οργανισμών**

Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί συνήθως διαθέτουν ένα διοικητικό συμβούλιο, που ορίζει τον διευθυντή του οργανισμού, ο οποίος με την σειρά του λογοδοτεί σε αυτό. Το μέγεθος και σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου, καθώς και η ακριβής έκταση των εξουσιών του ασφαλώς ποικίλουν ανά οργανισμό. Στο διοικητικό συμβούλιο του οργανισμού -για την επιλογή των μελών του οποίου λαμβάνεται υπ' όψει το γενικότερο υπόβαθρό τους- μετέχουν εκπρόσωποι των κρατών-μελών, η δε Επιτροπή και το Κοινοβούλιο μπορούν επίσης να εκπροσωπούνται, χωρίς ωστόσο να έχουν δικαίωμα ψήφου<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> π.χ. EMA, EFSA, EASA

<sup>101</sup> Βλ. α. 17 παρ. 2 περ. β' του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 216/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Φεβρουαρίου 2008:

*«(Ο οργανισμός) επικουρεί την Επιτροπή με την εκπόνηση μέτρων που πρέπει να ληφθούν για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού. Όπου αυτά περιλαμβάνουν τεχνικούς κανόνες, ιδίως δε κανόνες κατασκευής και σχεδιασμού καθώς και λειτουργικές πτυχές, η Επιτροπή δεν δύναται να τροποποιεί το περιεχόμενό τους χωρίς προηγούμενο συντονισμό με τον Οργανισμό.»*

Διαθέσιμος και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008R0216-20130129>

<sup>102</sup> Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, 19 Ιουλίου 2012, παρ. 10 επ., Λαγαρία Α., ό.π., 2020, σελ.: 11

Το ζήτημα του εάν και σε ποιον βαθμό θα πρέπει τα κράτη-μέλη να εκπροσωπούνται στα διοικητικά συμβούλια των οργανισμών είχε στο παρελθόν αποτελέσει αντικείμενο έντονης αντιπαράθεσης, με το μεν Συμβούλιο να τάσσεται υπέρ της ύπαρξης μεγάλων διοικητικών συμβουλίων με εκπροσώπηση όλων των κρατών-μελών, τη δε Επιτροπή να προκρίνει τα μικρότερα συμβούλια χωρίς την ανάγκη εκπροσώπησης απάντων. Αυτό το σημείο προστριβής ήταν μάλιστα ένας εκ των λόγων που απερρίφθη το σχέδιο διοργανικής συμφωνίας για το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών του 2005<sup>103</sup>. Εν τέλει η Επιτροπή υποχώρησε, με αποτέλεσμα κατά την Κοινή Προσέγγιση να επικρατήσει η θέση περί μεγάλων διοικητικών συμβουλίων με εκπροσώπηση των κρατών-μελών. Προβλέφθηκε, μάλιστα, και η δυνατότητα δημιουργίας ενός συστήματος διοίκησης δύο επιπέδων, με την ύπαρξη και ενός δεύτερου, μικρότερου διοικητικού συμβουλίου, όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο και αποτελεσματικό<sup>104, 105</sup>.

Ζήτημα επίσης είχε δημιουργηθεί σχετικά με την δυνατότητα του Ευρωκοινοβουλίου να εκπροσωπείται στα διοικητικά συμβούλια των οργανισμών, κάτι το οποίο δεν προβλεπόταν καθόλου στο απορριφθέν σχέδιο διοργανικής συνεργασίας, προκειμένου να μην αλλοιωθεί ο χαρακτήρας του Κοινοβουλίου ως ανεπηρέαστου εποπτικού οργάνου. Εντούτοις, το Ευρωκοινοβούλιο απαίτησε την εκπροσώπησή του στους οργανισμούς, κάτι που στην κοινή προσέγγιση εν τέλει προβλέφθηκε (παρ. 10) ως ενδεχόμενη δυνατότητα («*when appropriate*»)<sup>106</sup>.

Όπως ορίζεται και στην Κοινή Προσέγγιση, ο Διευθυντής είναι ο νόμιμος εκπρόσωπος του οργανισμού και ευθύνεται για την καθημερινή του διοίκηση (παρ. 14). Επιλέγεται από το διοικητικό συμβούλιο με πλειοψηφία δύο τρίτων (2/3), ανέμεσα σε μία λίστα υποψηφίων που καταρτίζεται από την Επιτροπή (παρ. 16), μπορεί δε να απομακρυνθεί από την θέση του με την ίδια διαδικασία ψηφοφορίας. Λογοδοτεί πρωτίστως στο διοικητικό συμβούλιο του οργανισμού, στο οποίο πρέπει

---

<sup>103</sup> Βλ. παραπάνω, σελ.: 5-6, υποσημείωση: 20

<sup>104</sup> Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, 19 Ιουλίου 2012, παρ. 10

<sup>105</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 26-27

<sup>106</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 27, Atanassov N., «*Accountability of EU Regulatory Agencies, European Parliamentary Research Service*», Μάρτιος 2015, δημοσιευθέν σε:

<https://epthinktank.eu/2015/03/03/accountability-of-eu-regulatory-agencies/>

(τελευταία προσπέλαση: 15/04/2024)

να υποβάλλει ετήσια έκθεση, ενώ υπόλογος είναι στο Συμβούλιο και στο Ευρωκοινοβούλιο μόνον ως προς τον προϋπολογισμό του οργανισμού (παρ. 15). Για λόγους διαφάνειας, προβλέπονται επίσης (παρ. 15) και συγκεκριμένοι δείκτες απόδοσης για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των διευθυντών των οργανισμών<sup>107</sup>.

Δεδομένης της σημασίας του έργου των αποκεντρωμένων οργανισμών, η Κοινή Προσέγγιση δίδει ιδιαίτερη έμφαση στις συνεισφορές των κρατών-μελών σε πόρους και προσωπικό, οι οποίες θα πρέπει με ευθύνη του κάθε κράτους να είναι ανάλογες και επαρκείς (παρ. 22). Όσον αφορά συγκεκριμένα τις επιστημονικές επιτροπές των οργανισμών, προβλέπεται ότι αυτές θα πρέπει να αναπτύσσουν συντονισμένη και ανεξάρτητη δράση, καθώς και ότι τα μέλη τους θα πρέπει να υπόκεινται σε αξιολόγηση (παρ. 20). Τέλος, προκειμένου να αποφεύγονται και να επιλύονται οι εσωτερικές συγκρούσεις, οι οποίες θα διατάρασσαν την λειτουργία των οργανισμών, η Επιτροπή έχει εκδώσει τις «κατευθυντήριες γραμμές για την αποφυγή και διαχείριση συγκρούσεων συμφερόντων»<sup>108</sup>.

## **Κεφάλαιο VI : Υποχρεώσεις και έλεγχος των αποκεντρωμένων οργανισμών**

Ο θεωρητικός προβληματισμός γύρω από τις υποχρεώσεις και την διαφάνεια των αποκεντρωμένων οργανισμών ξεκίνησε να παίρνει μορφή ήδη από το έτος 2001, οπότε και το ζήτημα ετέθη επί τάπητος στην *Λευκή Βίβλο* για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση<sup>109</sup>. Έναν χρόνο αργότερα, η Επιτροπή θα εξέταζε ξανά το ζήτημα,

---

<sup>107</sup> European Commission, «*Guidelines on key performance indicators (KPI) for directors of EU decentralised agencies*», SWD(2015)62, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

[https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdscs8bljza\\_j9vvik7m1c3gyxp/vjx64xley4zd](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdscs8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vjx64xley4zd)

(τελευταία προσπέλαση: 15/04/2024)

<sup>108</sup> Διαθέσιμες και διαδικτυακά:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&from=EN)

(τελευταία προσπέλαση: 15/04/2024)

<sup>109</sup> «*Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μία Λευκή Βίβλος*» (COM(2001) 428, τελικό, (2001/C 287/01), διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428>

αυτήν την φορά ενδελεχέστερα<sup>110</sup>, θίγοντας επιμέρους θέματα όπως η σύνθεση των διοικητικών συμβουλίων των οργανισμών και η εποπτεία τους. Την απόσυρση του σχεδίου Διοργανικής Συμφωνίας για το πλαίσιο λειτουργίας των ρυθμιστικών οργανισμών ακολούθησε το 2012 η Κοινή Προσέγγιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, η οποία -μεταξύ άλλων- αναπτύσσει και το ζήτημα των υποχρεώσεων, της διαφάνειας και του ελέγχου των αποκεντρωμένων οργανισμών.<sup>111</sup>

Η Κοινή Προσέγγιση προβλέπει, συγκεκριμένα, μία σειρά υποχρεώσεων των αποκεντρωμένων οργανισμών, όπως την διαφύλαξη του απορρήτου διαβαθμισμένων πληροφοριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΠΕΕ)<sup>112</sup>, η οποία ωστόσο δεν θα πρέπει να παρακωλύει την πρόσβαση της Επιτροπής σε έγγραφα των οργανισμών<sup>113</sup>. Μάλιστα, έχει συσταθεί ένα δίκτυο εκπροσώπων των οργανισμών με αποστολή τον χειρισμό των πληροφοριών αυτών και με σκοπό την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών<sup>114</sup>.

Επιπλέον, υποδεικνύει στους οργανισμούς να οργανώνουν την επικοινωνιακή στρατηγική τους κατά τρόπο τέτοιο, ώστε να μην έχει αρνητικό αντίκτυπο στην αποστολή τους<sup>115</sup>. Προς τον σκοπό αυτό, οι στρατηγικές επικοινωνίας των οργανισμών θα πρέπει να συντονίζονται από κοινού με την Επιτροπή, η οποία επίσης έχει θέσει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με το ζήτημα<sup>116</sup>.

Προσδοκείται, επιπροσθέτως, από τους οργανισμούς να ενεργούν επί τη βάση συγκεκριμένου σχεδιασμού, χρονοδιαγράμματος και προγραμματισμού<sup>117</sup>. Αυτό

(τελευταία προσπέλαση: 18/04/2024)

<sup>110</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών», 11/12/2002 COM(2002) 718, τελικό, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0718>

(τελευταία προσπέλαση: 18/04/2024)

<sup>111</sup> Atanassov N., ό.π.

<sup>112</sup> παρ. 24

<sup>113</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 29

<sup>114</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή της κοινής προσέγγισης για τους αποκεντρωμένους οργανισμούς της ΕΕ», 24/04/2015, COM(2015) 179, τελικό, σελ.: 5, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0179>

(τελευταία προσπέλαση: 17/04/2024)

<sup>115</sup> παρ. 26

<sup>116</sup> Communication Handbook for the EU Agencies, 2015

<sup>117</sup> παρ. 27 επ.

αφορά τόσο τις ανάγκες των οργανισμών σε ανθρώπινο δυναμικό, οι οποίες θα πρέπει να τεκμηριώνονται βάσει συγκεκριμένου σχεδίου (Staff Policy Plans - SPP)<sup>118</sup>, μία διαδικασία που έχει ρυθμιστεί ειδικά από την Επιτροπή με την κατάρτιση σχετικού οδηγού<sup>119</sup>. Συναφώς, η Κοινή Προσέγγιση επισημαίνει την υποχρέωση περιορισμού των πλεονασμάτων στον προϋπολογισμό των οργανισμών, ο οποίος θα πρέπει να είναι αυστηρά ανάλογος της δραστηριότητάς τους<sup>120</sup>.

Οι οργανισμοί οφείλουν, επιπλέον, να μεριμνούν να την εξασφάλιση της διαφάνειας στο έργο τους<sup>121</sup>. Ένας τρόπος προαγωγής της διαφάνειας είναι με την διατήρηση ιστοσελίδων σε πολλές γλώσσες, οι οποίες μάλιστα θα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν πληροφορίες σχετικές και με την οικονομική τους δραστηριότητα<sup>122</sup>. Συναφώς, οι οργανισμοί θα πρέπει να τηρούν αυτήν την υποχρέωση περί διαφάνειας τόσο στις σχέσεις τους τόσο με κάθε ενδιαφερόμενο μέρος όσο και με τα όργανα της ΕΕ<sup>123</sup>.

Στην Κοινή Προσέγγιση εντοπίζονται, επίσης, προβλέψεις που αφορούν την σχέση των αποκεντρωμένων οργανισμών με τα όργανα και τους θεσμούς της Ένωσης. Σκοπός των ρυθμίσεων αυτών είναι ασφαλώς να εξασφαλίζεται ένα επαρκές επίπεδο εποπτείας από την πλευρά της Ένωσης, στην οποία οι οργανισμοί οφείλουν ούτως ή άλλως να λογοδοτούν. Ωστόσο, η επιρροή της Ένωσης επί των οργανισμών δεν θα πρέπει επ' ουδενί να φτάνει σε τέτοιο σημείο, ώστε να χάνει ένας οργανισμός την λειτουργική του αυτονομία.<sup>124</sup>

Ο έλεγχος των οργανισμών από την Ένωση μπορεί να διενεργείται *εκ των προτέρων* (ex ante), αφ' ενός μέσω των προγραμμάτων εργασίας («work

<sup>118</sup> παρ. 34

<sup>119</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Communication from the Commission on the guidelines for programming document for decentralised agencies and the template for the Consolidated Annual Activity Report for decentralised agencies*» (C(2014)9641 final), 2014

<sup>120</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Performance budgeting and decentralized agencies – Guidelines*», 2013, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=9L11SjGcL1GBTypc3DILb9MM0NM rQp2NQh9hMhyHtznQ3DL5TJXT!-1903217843?docId=1593877&cardId=1593861>

(τελευταία προσπέλαση: 17/04/2024)

<sup>121</sup> Κοινή Προσέγγιση, παρ. 46 επ.

<sup>122</sup> Κοινή Προσέγγιση, παρ. 64

<sup>123</sup> Κοινή Προσέγγιση, παρ. 65

<sup>124</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 30

*programmes*»), τα οποία ετησίως υποβάλλουν οι οργανισμοί στην Επιτροπή και για την σύνταξη των οποίων συμβουλευόταν την Επιτροπή, και αφ' ετέρου με την χρήση συγκεκριμένων δεικτών απόδοσης («*key performance indicators*»)<sup>125</sup> <sup>126</sup>.

Η δράση των οργανισμών ελέγχεται και *εκ των υστέρων* (ex post) με τρεις (3) τρόπους: (α) με την υποβολή ετήσιας αναφοράς<sup>127</sup>, η οποία μάλιστα συντάσσεται σύμφωνα με συγκεκριμένο μοντέλο<sup>128</sup>, (β) με την υποχρεωτική διαδικασία ελέγχου, που διενεργείται από την Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου (IAS) της Επιτροπής και από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ECA)<sup>129</sup>, και (γ) με την διαδικασία αξιολόγησης των οργανισμών, η οποία διενεργείται από την Επιτροπή κάθε πέντε (5) έτη<sup>130</sup>. Τέλος, έλεγχος μπορεί να διενεργηθεί και στην περίπτωση δραστηριοτήτων του οργανισμού με μεγάλο δημοσιονομικό κόστος, καθώς και σε κάθε άλλη περίπτωση, κατόπιν αιτήσεως από το διοικητικό συμβούλιο.<sup>131</sup>

Πέραν των ανωτέρω μορφών ελέγχου, η Κοινή Προσέγγιση προβλέπει και ένα σύστημα «συναγερμού/προειδοποίησης» («*alert/warning system*»)<sup>132</sup>, το οποίο ενεργοποιείται, στην περίπτωση που η Επιτροπή έχει βάσιμες αμφιβολίες σχετικά με κάποια απόφαση που πρόκειται να λάβει το διοικητικό συμβούλιο, π.χ. ότι είναι αντίθετη με το ευρωπαϊκό δίκαιο ή ότι δεν συνάδει με την φύση του οργανισμού, οπότε και έχει την δυνατότητα να απευθύνει επίσημο ερώτημα προς τον οργανισμό. Σε περίπτωση που ο τελευταίος παραλείψει ή αρνηθεί να απαντήσει, παρέχοντας εξηγήσεις, η Επιτροπή ενημερώνει σχετικώς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο,

<sup>125</sup> βλ.: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Commission Staff Working Document: «*Guidelines on key performance indicators (KPI) for directors of EU decentralized agencies*», SWD(2015)62, τελικό, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vjx64xley4zd>

(τελευταία προσπέλαση: 17/04/2024)

<sup>126</sup> Κοινή Προσέγγιση, παρ.: 27 επ.

<sup>127</sup> Κοινή Προσέγγιση, παρ.: 47

<sup>128</sup> Κοινή Προσέγγιση, παρ.: 48, βλ. επίσης: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Communication from the Commission on the guidance for programming document for decentralised agencies and the template for the Consolidated Annual Activity Report for decentralised agencies*» (C(2014)9641, 2014

<sup>129</sup> Κοινή Προσέγγιση, παρ. 50 επ.

<sup>130</sup> Κοινή Προσέγγιση, παρ. 63

<sup>131</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 31-32

<sup>132</sup> Κοινή Προσέγγιση, παρ. 59

αξιώνοντας παράλληλα από το διοικητικό συμβούλιο του οργανισμού να απέχει από οποιαδήποτε περεταίρω ενέργεια.

## **Μέρος Β' : Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και αποκεντρωμένοι οργανισμοί**

---

### **Κεφάλαιο Ι : Η διεθνής ολοκλήρωση γενικά**

Προκειμένου να αποδώσει το φαινόμενο της ένωσης πλειόνων, ανεξάρτητων κρατών μεταξύ τους και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων τους με σκοπό την εναρμονισμένη λειτουργία τους, η διεθνής βιβλιογραφία ξεκίνησε -ήδη από το δεύτερο ήμισυ του 20<sup>ου</sup> αιώνα- να χρησιμοποιεί τον όρο «*Integration*» («*Ενσωμάτωση*» ή «*Ολοκλήρωση*» ή «*Ενοποίηση*» ή «*Συσσωμάτωση*»<sup>133</sup>). Τέτοια παραδείγματα Ενσωμάτωσης εμφανίστηκαν πλείστα στον μεταπολεμικό κόσμο<sup>134</sup>, με γνωστότερη έκφραση του φαινομένου ασφαλώς την Ευρωπαϊκή Κοινότητα -και ήδη Ένωση. Η διεθνής ολοκλήρωση διακρίνεται σαφώς από την απλή διεθνή συνεργασία, δεδομένου ότι στην περίπτωση της πρώτης τα κράτη επιχειρούν να μετατρέψουν τις σχέσεις τους σε ανάλογες με εκείνες που επικρατούν εντός ενός εθνικού συστήματος, παραχωρώντας αναπόφευκτα τμήματα της εθνικής κυριαρχίας τους στην υπερεθνική Ένωση, προκειμένου να το επιτύχουν.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Στην εισαγωγή της ελληνικής μετάφρασης του βιβλίου του Rosamond B. «*Theories of European Integration*» («*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*») του 2004 (Εκδόσεις: Μεταίχμιο, Αθήνα) από τον Μαριά Ε., παρουσιάζονται αναλυτικά διάφορες τοποθετήσεις της παρ' ημίν βιβλιογραφίας, σχετικά με την ορθότερη απόδοση στην ελληνική του όρου «*Integration*». Ενδεικτικώς, βλέπουμε ότι οι Ήφαιστος Π. (2001), Στεφάνου Κ. (1993), Καζάκος Π. (1978), και Ιωακειμίδης Π. (1993) προτιμούν τον όρο «*Ολοκλήρωση*», ενώ οι Τσινισιζέλης Μ. (1996) και Χρυσόχου Δ. (2003) προτείνουν ως ορθότερο τον όρο «*Ενοποίηση*» (σελ.: xx-xxiii). Η γράφουσα δεν θα πάρει θέση επί του ορολογικού αυτού ζητήματος και για τους σκοπούς της παρούσης εργασίας οι όροι ενδεχομένως να εναλλάσσονται.

<sup>134</sup> Π.χ.: UDEAC (Οικονομική Κοινότητα Κρατών Κεντρικής Αφρικής), CEDEAO (Δυτικοαφρικανική Οικονομική και Νομισματική Ένωση), SACU (Τελωνιακή Ένωση της Μεσημβρινής Αφρικής), LAFTA (Λατινοαμερικανική Ένωση Ελεύθερων Συναλλαγών), ALADI (Λατινοαμερικανική Ένωση Ολοκλήρωσης), CARICOM (Καραϊβική Κοινότητα), NAFTA (Βορειοαμερικανική Συμφωνία Ελεύθερων Συναλλαγών), ASEAN (Ένωση των Χωρών της Νοτιοανατολικής Ασίας).

<sup>135</sup> Γιώτη-Παπαδάκη Ο., ό.π., σελ.: 13

Από την στιγμή που ένα διεθνές καθεστώς αποκτά μορφή και υπερβαίνει σαφώς το πλαίσιο μίας απλής διεθνούς συνεργασίας ή συμφωνίας, με την καθιέρωση ενός κοινού πλαισίου λήψεως αποφάσεων και αμοιβαίων προσδοκιών, επιτυγχάνεται η μείωση της αβεβαιότητας και του κινδύνου στις διεθνείς σχέσεις<sup>136</sup>. Η έξαρση του φαινομένου ανέδειξε, παράλληλα, την αδυναμία του μεμονωμένου κράτους να «σταθεί» στον σύγχρονο κόσμο, χωρίς συνεργασία με άλλα κράτη<sup>137</sup>. Στο πλαίσιο των διεθνών σχέσεων, το φαινόμενο της διεθνούς ολοκλήρωσης μελετήθηκε αρχικώς με αφορμή αφ' ενός τους διεθνείς οργανισμούς και αφ' ετέρου την ευρωπαϊκή ενοποίηση<sup>138</sup>. Το φαινόμενο της ενοποίησης αντιμετωπίζεται θεωρητικώς ενίοτε ως διαδικασία κι ενίοτε ως κατάσταση, με κύριο αντικείμενο έρευνας τις διαδικασίες μετατόπισης των εξουσιών από τα επιμέρους κράτη-μέλη στην ένωση, τις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων, καθώς την επικοινωνία μεταξύ των κρατών-μελών<sup>139</sup>.

Η διεθνής ενσωμάτωση μπορεί να λάβει πολλές μορφές, σε κάθε όμως περίπτωση θα περιλαμβάνει την άρση κωλυμάτων στον τομέα του εμπορίου και συνήθως την εδραίωση πολιτικών συντονισμού μεταξύ των μετεχόντων κρατών. Ανάλογα με τον βαθμό της Ενσωμάτωσης, η οποία θα εξαρτάται σε κάθε περίπτωση από την βούληση των μερών, αυτή μπορεί να έχει την μορφή απλής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών, Τελωνειακής Ένωσης, Κοινής Αγοράς, Οικονομικής Ένωσης ή ακόμα και Πλήρους Πολιτικής Ολοκλήρωσης<sup>140</sup>.

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, συγκεκριμένα, ξεκίνησε από το όραμα των πρωτεργατών της, το οποίο απώτερο σκοπό είχε την πλήρη πολιτική ολοκλήρωση και πήρε την τελική της μορφή από τις διαφορετικές απόψεις των μελών της. Κατά την εξελικτική πορεία της Ένωσης, ξεχώρισαν δύο σχολές σκέψης: αφ' ενός χώρες όπως

<sup>136</sup> Telo M., «Η Ευρωπαϊκή Θεώρηση των Διεθνών Σχέσεων», μετάφραση: Ζαρταμόπουλος Ν., 2012, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ.: 198 επ., Χρυσόχου Δ., «Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης», 2015, Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ.: 138

<sup>137</sup> Κώνστας Δ. – Αρβανιτόπουλος Κ., «Διεθνείς Σχέσεις, Συνέχεια και Μεταβολή», 2002, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα, σελ.: 172

<sup>138</sup> Κουσκουβέλης Η., «Εισαγωγή στις διεθνείς σχέσεις», 2004, Β' έκδοση, Εκδόσεις Ποιότητα, Αθήνα, σελ.: 435 επ.

<sup>139</sup> Κώνστας Δ. – Αρβανιτόπουλος Κ., ό.π., σελ.: 173, Φακιάλας Ε., «Θεωρία Διεθνών Σχέσεων και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», βιβλιογραφικό δοκίμιο, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, Νοέμβριος 2017, σελ.: 145-146

<sup>140</sup> Μούσης Ν., «Ευρωπαϊκή Ένωση – Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», 1996, Εκδόσεις Παπαζήσης, σελ.: 5, Γιώτη-Παπαδάκη Ο., ό.π., σελ.: 14

η Γαλλία και η Βρετανία ετάσσοντο υπέρ της στενής διακρατικής συνεργασίας, χωρίς όμως την μετάθεση κυρίαρχων δικαιωμάτων των κρατών στην Ένωση, και αφ' ετέρου η Γερμανία και τα συντασσόμενα με αυτήν μέλη υπεστηρίζαν την δημιουργία ενός υπερεθνικού μορφώματος κατά τα πρότυπα της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Μέσω της διαλεκτικής αυτής αντίθεσης, προέκυψε εν τέλει ένα σύστημα διακυβέρνησης, στο οποίο τα μέλη για ορισμένους τομείς πολιτικής διατηρούν την κυριαρχία τους στο ακέραιο, ενώ για άλλους την εκχωρούν στην Ένωση ή την μοιράζονται με αυτήν.<sup>141</sup>

Σημαντικό είναι, σε κάθε περίπτωση, να διακρίνουμε σαφώς μεταξύ της οικονομικής ολοκλήρωσης αφ' ενός και της πολιτικής ολοκλήρωσης αφ' ετέρου, καθώς η μεν αναφέρεται στις οικονομικές αλληλεπιδράσεις ανάμεσα στα μέλη της Ένωσης και η δε στην (οικειοθελή) ενσωμάτωση ανεξαρτήτων κρατών σε μία ενιαία πολιτική οντότητα. Παρατηρείται, ωστόσο, πως ακόμη και όταν η ένωση είναι καθαρά οικονομικής φύσεως, αναπόφευκτα θα έχει και κάποια πολιτική διάσταση, καθώς θα επηρεάζει και τις πολιτικές επιλογές των μελών της<sup>142</sup>. Οι έννοιες της οικονομικής ολοκλήρωσης και της πολιτικής ολοκλήρωσης θα μας απασχολήσουν στα αμέσως επόμενα Κεφάλαια του Β' Μέρους της παρούσης, όπου και θα αναλυθούν ξεχωριστά.

---

<sup>141</sup> Γιώτη-Παπαδάκη Ο., ό.π., σελ.: 11

<sup>142</sup> Γιώτη-Παπαδάκη Ο., ό.π., σελ.: 14

## Κεφάλαιο II : Η οικονομική ολοκλήρωση

Όσον αφορά το φαινόμενο της οικονομικής ολοκλήρωσης, η θεωρητική του διερεύνηση ασχολείται κυρίως με τα κίνητρα των κρατών-μελών, καθώς και με τα αποτελέσματα της οικονομικής τους ενοποίησης, τόσο για τον υπερεθνικό σχηματισμό όσο και για τα μεμονωμένα μέλη<sup>143</sup>.

Κατά την *Νεοκλασική* σχολή σκέψης, η οικονομική ενοποίηση μέσω της κατάργησης των δασμών βελτιστοποιεί το εμπόριο, προωθώντας την οικονομική ευημερία<sup>144</sup>. Την υπεραπλουστευμένη αυτή άποψη υποκατέστησε αργότερα η θεωρία του Viner περί *δημιουργίας και εκτροπής εμπορίου*<sup>145</sup>, κατά την οποία θα πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν το εάν τα κράτη-μέλη -λόγω της οικονομικής ενοποίησής τους και της κατάργησης των μεταξύ τους δασμών- έχουν την δυνατότητα να προμηθεύονται αγαθά και υπηρεσίες με χαμηλότερο κόστος από ό,τι πριν (*δημιουργία εμπορίου*) ή εάν αναγκάζονται -λόγω της ένωσης- να τα προμηθεύονται σε υψηλότερο κόστος από ό,τι πριν (*εκτροπή εμπορίου*).

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η δημιουργία μίας τελωνειακής ενώσεως με άρση των δασμών επιφέρει ορισμένα αποτελέσματα, όπως η μείωση των επιβαρύνσεων των καταναλωτών, η μείωση των δημόσιων εσόδων, η αύξηση των εισαγωγών και της κατανάλωσης, ο περιορισμός της εγχώριας παραγωγής αγαθών με υψηλότερο κόστος από ό,τι τα αντίστοιχα εισαγόμενα, η διεύρυνση της αγοράς, η ενίσχυση των οικονομιών κλίμακας, καθώς και η παραγωγική εξειδίκευση των κρατών-μελών<sup>146</sup>. Ενδεικτικώς, αναφέρεται ότι η Ευρωπαϊκή Τελωνειακή Ένωση του 1968 πολλαπλασίασε τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών-μελών κατά εννέα (9) φορές και τριπλασίασε τις συναλλαγές με τρίτα κράτη, αφήνοντας έναν σημαντικό θετικό

<sup>143</sup> Γιώτη-Παπαδάκη Ο., ό.π., σελ.: 17

<sup>144</sup> Γιώτη-Παπαδάκη Ο., ό.π., σελ.: 17

<sup>145</sup> Viner J., *«The customs Union Issue»*, 1950, New York, Carnegie Endowment for International Peace

<sup>146</sup> βλ. αναλυτικά: Θεοφανίδης Σ., *«Θεωρία των διεθνών οικονομικών ενοποιήσεων»*, εις: *«Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση»*, 1991, Εκδόσεις Θεμέλιο, Ιωακείμης Π., *«Η Ευρώπη σε μεταλλαγή»*, 1990, Εκδόσεις Θεμέλιο

απολογισμό<sup>147</sup>. Μία οικονομική ενοποίηση ενισχύει παράλληλα τον ανταγωνισμό, βελτιώνοντας την ποιότητα των προϊόντων και ρίχνοντας τις τιμές<sup>148</sup>.

Αυτονοήτως, η σύνθεση πλειόνων επιμέρους οικονομιών και η συγκρότηση μίας ενιαίας, με παράλληλη βελτιστοποίηση κατανομής των πόρων, δυνατότητα αναδιανομής των εισοδημάτων, σταθεροποίηση της απασχόλησης και προώθηση της ανάπτυξης, έχουν ως αποτέλεσμα μία οικονομία μεγαλύτερη και ισχυρότερη, καθώς ανταγωνιστικότερη στη διεθνή αγορά. Εν ολίγοις, η απελευθέρωση του εμπορίου και η άρση των εμποδίων στην κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής αυξάνουν την ευημερία σε μία οικονομία, ενώ παράλληλα η δημιουργία μιας νομισματικής ένωσης εξαλείφει τον συναλλαγματικό κίνδυνο<sup>149</sup>.

Εντούτοις, η συμμετοχή σε μία οικονομική ένωση είναι δυνατόν να έχει και αρνητικές συνέπειες για κάποιο μέλος. Η κατανομή του κόστους και των ωφελειών από το εμπόριο δεν θα είναι ομοιόμορφη, με αποτέλεσμα κάποιες χώρες να ωφελούνται λιγότερο από άλλες. Σε περιπτώσεις τέτοιες, είναι δικαιολογημένη για λόγους ενωσιακής συνοχής η μεταφορά πόρων στις λιγότερο ωφελούμενες (ενίοτε και ζημιωμένες) χώρες ως αντιστάθμισμα, προκειμένου οι πόροι αυτοί να αξιοποιηθούν για παραγωγικούς και διαρθρωτικούς σκοπούς, που θα ενισχύσουν τις αναπτυξιακές προοπτικές τους. Επιπροσθέτως, η διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης αναπόφευκτα περιλαμβάνει την στέρηση ενός βαθμού ελευθερίας από την χάραξη και άσκηση εθνικής εμπορικής, οικονομικής και νομισματικής πολιτικής<sup>150</sup>, που συχνά συνδυάζεται με μία τάση «προστατευτισμού» απέναντι σε

---

<sup>147</sup> Μούσης Ν., ό.π.

<sup>148</sup> Γιώτη-Παπαδάκη Ο., ό.π., σελ.: 18

<sup>149</sup> Χρυσομαλλίδης Χ., Μαραβέγιας Ν., «*Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελληνική Οικονομία: η Ελλάδα στον Πυρήνα ή στην Περιφέρεια της Ευρώπης;*», Περιφέρεια, Τεύχος: 2017-2018 (6-7), σελ.: 73, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

[https://www.researchgate.net/publication/328882403\\_Europaike\\_oloklerose\\_kai\\_ellenike\\_oikonomia\\_E\\_Ellada\\_ston\\_pyrena\\_e\\_sten\\_periphereia\\_tes\\_Europes](https://www.researchgate.net/publication/328882403_Europaike_oloklerose_kai_ellenike_oikonomia_E_Ellada_ston_pyrena_e_sten_periphereia_tes_Europes)

(τελευταία προσπέλαση: 21/04/2024)

<sup>150</sup> Με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992, οι συμβαλλόμενες χώρες συμφώνησαν να παραχωρήσουν την νομισματική τους πολιτική για χάρη του κοινού νομίσματος, διατηρώντας πάντως την δημοσιονομική τους κυριαρχία. Βλ. σχετικώς: Σημίτης Κ., «*Η Κρίση*», 2009, 4<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις: Πόλις, σελ.: 75-76, Κότιος Α., Γαλανός Γ., Ρουκανάς Σ., «*Η Ελληνική κρίση και η κρίση του συστήματος διακυβέρνησης της Ευρωζώνης*», 2012, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης,

τρίτα κράτη. Την ενοποίηση μπορεί επιπλέον να δυσχεραίνουν παράγοντες όπως οι πολιτισμικές διαφορές<sup>151</sup>, ή κραυγαλέα διαφορά των εισοδημάτων και το υψηλό μεταφορικό κόστος των αγαθών. Δεν είναι, επομένως, όλες ανεξαιρέτως οι χώρες κατάλληλες για να συμμετέχουν σε μία οικονομική ένωση. Το αν η συμμετοχή ενός κράτους σε μία ένωση θα είναι επωφελής ή όχι, είναι κάτι που θα πρέπει να εξετάζεται εκ των προτέρων, με κριτήρια όπως το μέγεθος του εμπορίου της με τρίτες χώρες (λόγω της δημιουργίας και εκτροπής εμπορίου, που σχολιάσαμε παραπάνω), το μέγεθος της ίδιας της χώρας (που κατά τεκμήριο θα είναι ένδειξη των παραγωγικών της δυνατοτήτων), το επίπεδο ανάπτυξης της (καθώς διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης θα δημιουργήσουν την ανάγκη ανακατανομής πόρων) και η ύπαρξη παρεμφερών δομικών και παραγωγικών χαρακτηριστικών της με τις λοιπές χώρες της ένωσης (ούτως ώστε να επιτυγχάνεται η ανάπτυξη ανταγωνισμού μεταξύ τους).<sup>152</sup>

---

Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Σειρά ερευνητικών εργασιών, 18 (1) σελ.: 4, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://www.des.unipi.gr/wp-content/uploads/2016/02/%CE%9A%CE%A1%CE%99%CE%A3%CE%97-%CE%A4%CE%9F%CE%A5-%CE%A3%CE%A5%CE%A3%CE%A4%CE%97%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3-%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%A5%CE%92%CE%95%CE%A1%CE%9D%CE%97%CE%A3%CE%97%CE%A3-%CE%A4%CE%97%CE%A3-%CE%95%CE%A5%CE%A1%CE%A9%CE%96%CE%A9%CE%9D%CE%97%CE%A3-PRD.pdf>

(τελευταία προσπέλαση: 21/04/2024)

<sup>151</sup> Για τις χρόνιες πολιτισμικές ιδιαιτερότητες της Ελλάδας, που οδήγησαν μεταξύ άλλων και στην οικονομική κρίση, βλ. σχετικώς: Ιωακειμίδης Π., «Κρίση, Ευρώπη και Αριστερά, η Φύση και η Επίλυση της Κρίσης, ο ΣΥΡΙΖΑ στην Ευρώπη, Ευρωπαϊκή Αριστερά και Σοσιαλδημοκρατία», 2016, Αθήνα, Εκδόσεις: Παπαζήση, σελ.: 44 επ.

<sup>152</sup> Χρυσομαλλίδης Χ., Μαραβέγιας Ν., ό.π., σελ.: 74-75

### Κεφάλαιο III : Η πολιτική ολοκλήρωση

Κατά την εξελικτική πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς διάφορες θεωρίες σχετικά με την πολιτική φύση της ενωσιακής ολοκλήρωσης. Η θεωρητική προσέγγιση του ζητήματος εστιάζει κυρίως σε δύο σημεία: πρώτον στην διαδικασία, βάσει της οποίας τα ανεξάρτητα κράτη προχωρούν στην ενοποίησή τους, και δεύτερον στην τελική μορφή που αποκτά το νέο υπερεθνικό μόρφωμα<sup>153</sup>. Οι κλασσικές θεωρίες περί ολοκλήρωσης, τις οποίες συναντάμε στην διεθνή βιβλιογραφία, είναι οι ακόλουθες τέσσερις (4): (α) ο *ομοσπονδισμός* (*federalism*), (β) ο *νεολειτουργισμός* (*neofunctionalism*), (γ) ο *πλουραλισμός* (*pluralism*) και (δ) ο *λειτουργισμός* (*functionalism*)<sup>154</sup>. Άξιες αναφοράς είναι σε κάθε περίπτωση και η «*θεωρία των συναλλαγών*» (*transactionalism*) καθώς και η θεωρία του «*διακυβερνητισμού*» (*intergovernmentalism*). Στην παρ' ημίν βιβλιογραφία απαντώνται και άλλες διακρίσεις των ιδεολογικών ρευμάτων περί ολοκλήρωσης, με τον *Κουσκουβέλη*<sup>155</sup> να διακρίνει τρία (3) ιδεολογικά ρεύματα, ήτοι: (α) τον *κοινοτισμό*, (β) τον *λειτουργισμό* και (γ) τον *νεολειτουργισμό*.

Ο μεν πλουραλισμός, όντας κατ' αρχήν μία θεωρία διεθνών σχέσεων και λιγότερο μία θεωρία περί ενοποίησης, προκρίνει την διατήρηση του εθνικού κράτους. Ο δε ομοσπονδισμός, όντας μία θεωρία περί κρατικής πολιτικής οργάνωσης, δεν ανήκει δογματικά στην θεωρία των διεθνών σχέσεων αλλά περισσότερο στον τομέα της συγκριτικής πολιτικής και -όπως και ο νεολειτουργισμός- αποβλέπει κατά βάση στην υπέρβαση του κράτους, ενώ ο λειτουργισμός αμφιταλαντεύεται μεταξύ διατήρησης του κράτους και υπέρβασής του.<sup>156</sup>

Οι υποστηρικτές της θεωρητικής αντίληψης περί λειτουργισμού, η οποία επηρεάστηκε κυρίως από το έργο του Mitrany<sup>157</sup>, αποδέχονται μεν το εθνικό κράτος,

<sup>153</sup> Γιώτη-Παπαδάκη Ο., ό.π., σελ.: 14

<sup>154</sup> Τσινισιζέλης Μ., «*Quo Vadis Europa?*», 2001, Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, Αθήνα, σελ.: 77

<sup>155</sup> Κουσκουβέλης Η., ό.π., σελ.: 438

<sup>156</sup> Τσινισιζέλης Μ., ό.π., σελ.: 77-78

<sup>157</sup> Mitrany D., «*The progress of international governments*», 1933, London, George Allen & Unwin, του ιδίου: «*A working peace system*», (1965), Chicago, Quadrangle Books, του ιδίου: «*The prospect of integration: Federal or Functional?*», (1965), Journal of Common Market Studies, vol. IV, no. 2

προκρίνοντας πάντως την άποψη ότι τα προβλήματα και οι δυσκολίες που το κράτους αντιμετωπίζει μπορούν να επιλυθούν στο πλαίσιο διακρατικής συνεργασίας και διεθνούς συσσωμάτωσης.<sup>158</sup>

Η ομοσπονδιακή θεωρία, αντί να ασχολείται με την διαδικασία της ενοποίησης, εστιάζει το ενδιαφέρον της στην τελική μορφή και θεσμική οργάνωση του υπερεθνικού σχηματισμού, που θα προκύψει μέσα από αυτήν. Εν ολίγοις, αναφέρεται σε μία διαδικασία γεωγραφικού καταμερισμού της εξουσίας, που καταλήγει σε ένα σύστημα διακυβέρνησης με αλληλοεξαρτώμενους περιφερειακούς και κεντρικούς θεσμούς, κατά τα πρότυπα ενός κράτους<sup>159</sup>. Ιστορικά παραδείγματα ομοσπονδοποίησης βλέπουμε κυρίως στην περίπτωση των Η.Π.Α., της Γερμανίας του Καναδά και της Ελβετίας<sup>160</sup>, με τους θεωρητικούς να αναφέρονται σε πολλές παραλλαγές του φαινομένου<sup>161</sup>. Εξ αυτών, ιδιαίτερα σημαντική είναι η διάκριση μεταξύ Ομοσπονδίας και Συνομοσπονδίας, με τη μεν πρώτη να προϋποθέτει ισχυρό κεντρικό μηχανισμό διακυβέρνησης με εκτεταμένες εξουσίες, την δε δεύτερη να αποτελεί ένωση κρατών και όχι ενιαίο δημοκρατικό κράτος, της οποίας η κοινή διακυβέρνηση περιορίζεται σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, ενεργώντας κατά κύριο λόγο συντονιστικά<sup>162</sup>.

Η δε θεωρία των συναλλαγών, η οποία βασίζεται κατά κύριο λόγο στο έργο του Karl Deutsch<sup>163</sup>, εκκινεί από την αντίληψη περί «κοινοτήτων ασφαλείας», μίας ομάδας κρατών, δηλαδή, των οποίων η διεθνής ένωση αποσοβεί τον κίνδυνο πολέμου. Η σχέση αυτή προάγει την αμοιβαία εμπιστοσύνη, ενθαρρύνοντας κατ' επέκταση την αλληλεπίδραση μεταξύ των κρατών.

<sup>158</sup> Γιώτη-Παπαδάκη Ο., ό.π., σελ.: 14

<sup>159</sup> Ιωακείμης Π., «Ευρωπαϊκή πολιτική ένωση», 1993, Εκδόσεις: Θεμέλιο, Αθήνα, σελ.: 36

<sup>160</sup> Τσινισιζέλης Μ., «Θεωρία της διεθνούς πολιτικής ενοποίησης», εις: «Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», επιμέλεια: Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., 1995, Εκδόσεις: Θεμέλιο, σελ.: 50

<sup>161</sup> Τσινισιζέλης Μ., 1995, ό.π., σελ: 51 και 54 επ.

<sup>162</sup> Για την έννοια της Συνομοσπονδίας, βλ. αναλυτικά: Forsyth M., «Η Σύγχρονη έννοια της συνομοσπονδίας», εις: «Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση» (επιμέλεια: Τσινισιζέλης Μ.), 1996, Εκδόσεις: Σιδέρη, Αθήνα

<sup>163</sup> βλ. αναλυτικά: Deutsch K. «Nationalism and social communication: an inquiry into the foundations of nationality», 1966, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, Deutsch K., «The analysis of international relations», 1968, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall

Η θεωρία του διακυβερνητισμού, η οποία εμφανίστηκε ως θεωρητικό αντίπαλο δέος του νεολειτουργισμού, με κύριους εκφραστές τους Hoffman<sup>164</sup> και Hansen<sup>165</sup>, προκρίνει τον κεντρικό ρόλο και τα συμφέροντα του έθνους-κράτους, με θεμελιώδη αρχή το ότι τα κράτη αποτελούν τα κύτταρα, τις βασικές μονάδες της διεθνούς πολιτικής σκηνής.

Τέλος, η θεωρία του νεολειτουργισμού, η σημαντικότερη σχολή σκέψης γύρω από την ερμηνεία του φαινομένου της ενωσιακής ολοκλήρωσης<sup>166</sup>, αποτελεί διεύρυνση της λειτουργικής θεωρίας του Mitrany, την οποία εμπλουτίζει χωρίς να απορρίπτει. Ο νεολειτουργισμός, με σημαντικότερους εκπροσώπους τους Haas<sup>167</sup>, Lindberg<sup>168</sup> και Schmitter<sup>169</sup>, αφ' ενός δέχεται τον έμμεσο τρόπο της ολοκλήρωσης, μέσω της ανάθεσης καθηκόντων σε διεθνείς σχηματισμούς, διαφοροποιείται ωστόσο ως προς την σύλληψη της δυναμικής της ολοκλήρωσης<sup>170</sup>. Οι νεολειτουργιστές ερμηνεύουν την ενοποίηση ως μία διαδικασία, κατά την οποία πλείονα εθνικά κέντρα μετατοπίζουν την πολιτική τους αφοσίωση προς ένα νέο κέντρο εξουσίας, το οποίο αποκτά δικαιοδοσία επί αυτών<sup>171</sup>. Ακριβώς επειδή η θεωρία αυτή εστιάζει στην διαδικασία της ενοποίησης στο πλαίσιο των διεθνών συνεργασιών και όχι στο τελικό

---

<sup>164</sup> Hoffman S., «*The European process at Atlantic Cross purposes*», Νοέμβριος 1964, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 3, Issue: 2, σελ.: 85-101 και του ίδιου: «*Obstinate or Obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*», 1966, *Daedalus*, Vol. 95, No 3, σελ.: 862-915

<sup>165</sup> Hansen R.D., «*European Integration: Reflections on a decade of theoretical efforts*», 1969, *World Politics* 21 (2)

<sup>166</sup> Πασιάς Γ., «*Ευρωπαϊκή Ένωση και Εκπαίδευση, Θεσμικός λόγος και εκπαιδευτική πολιτική (1950-1999)*», 2006, Τόμος Α', Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα, σελ.: 36

<sup>167</sup> Haas E.B., «*The Uniting of Europe. Political, Social and Economic forces 1950-1957*», 1968, Stanford, Stanford University Press

<sup>168</sup> Lindberg L., «*The Political Dynamics of European Integration*», 1963, Stanford, Stanford University Press

<sup>169</sup> Schmitter P., «*A revised theory of Regional Integration, International Organisation*», 1970, vol.24, σελ.: 836-869

<sup>170</sup> Στεφάνου Κ., «*Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*», 1999, Τόμος: Γ', «*Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης*» Εκδόσεις: Σάκκουλα, Αθήνα., σελ.: 244, Κώνστας Δ., «*Θεωρία και μεθοδολογία των διεθνών σχέσεων*», 1983, Τόμος: Α', Εκδόσεις: Σακκουλα, Αθήνα, σελ.:130-131

<sup>171</sup> Haas E.B., ό.π., σελ.: 16

αποτέλεσμα αυτής, η τελική της μορφή παραμένει σκόπιμα θεωρητικά «ανοικτή»<sup>172</sup>, χωρίς να αντιμετωπίζεται ως προϋπόθεση<sup>173</sup>. Με την μετάθεση αρμοδιοτήτων και εξουσιών σε υπερεθνικούς τεχνοκράτες, αυτοί καθίστανται κεντρικοί συντελεστές στην διαδικασία της ενοποίησης, χωρίς πάντως να δίδεται ιδιαίτερη έμφαση στο ιδεολογικό υπόβαθρο του όλου εγχειρήματος<sup>174</sup>.

Στο αμέσως επόμενο Κεφάλαιο της παρούσης θα εξετάσουμε το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέσα από μία σύντομη ιστορική αναδρομή και, ακολούθως, θα ολοκληρώσουμε το Β' Μέρος εξετάζοντας την συμβολή των αποκεντρωμένων οργανισμών στο ενωσιακό όραμα.

## **Κεφάλαιο IV : Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση—μία σύντομη ιστορική αναδρομή**

Πάνε ήδη 78 χρόνια από όταν ο Ουίνστον Τσώρτσιλ, στον απόηχο του Β' Π.Π., έκανε λόγο για την ανάγκη δημιουργίας «*Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης*» στην ομιλία του στο Πανεπιστήμιο της Ζυρίχης<sup>175</sup>. Αυτό ακριβώς το διεθνές περιβάλλον, που πάσχιζε να αναρρώσει από τα δεινά του πολέμου, απετέλεσε γόνιμο έδαφος για την σταδιακή υλοποίηση των ιδεών περί ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την εγκατάλειψη του υφιστάμενου εθνικισμού.

Στις 4 Απριλίου του 1949, τέσσερα (4) χρόνια μετά την επίσημη λήξη του Β' Π.Π. (08/05/1945), ιδρύθηκε η Βορειοατλαντική Συμμαχία (NATO), μία διακυβερνητική συμμαχία για την ασφάλεια, μεταξύ των Η.Π.Α., του Καναδά και δέκα (10) χωρών της Δυτικής Ευρώπης. Μόλις έναν μήνα αργότερα, στις 5 Μαΐου

---

<sup>172</sup> Ιωακειμίδης Π., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση», 1993, Εκδόσεις: Θεμέλιο, Αθήνα, σελ.: 35

<sup>173</sup> Χρυσοχόου Δ., «Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης», 2003, Αθήνα, Εκδόσεις: Παπαζήση, σελ.: 117

<sup>174</sup> Ιωακειμίδης Π., 1993, ό.π., σελ.: 35, Μ.Τσινισιζέλης, 1995, ό.π., σελ.: 37, Πασιάς Γ., 2006, ό.π., σελ.: 38

<sup>175</sup> Πανάγος Β., «Ευρωπαϊκή Οικονομική, Θεωρία και Πολιτική της Οικονομικής και Νομισματικής Ολοκλήρωσης της Ευρώπης», 1987, Εκδόσεις: Παρατηρητής, 2<sup>η</sup> Έκδοση, Θεσσαλονίκη, σελ.: 18

του 1949, ιδρύθηκε από δέκα (10) χώρες<sup>176</sup> το Συμβούλιο της Ευρώπης με τη Συνθήκη του Λονδίνου, με κεντρικό σκοπό την προώθηση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Έναν χρόνο αργότερα, στις 9 Μαΐου του 1950<sup>177</sup>, ο Γάλλος Υπουργός Εξωτερικών και πρωτεργάτης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Ρομπέρ Σούμαν, παρουσίασε την περίφημη «Διακήρυξη Σούμαν»<sup>178</sup>, δια της οποίας πρότεινε τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Η ΕΚΑΧ, η οποία ιδρύθηκε δυνάμει της Συνθήκης των Παρισίων του 1951<sup>179</sup>, με ιδρυτικά μέλη την Γαλλία, την Δυτική Γερμανία, την Ιταλία, τις Κάτω Χώρες, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, ήταν ο πρώτος από μια σειρά υπερεθνικών ευρωπαϊκών θεσμών, που τελικά θα μετεξελίσσονταν στη σημερινή Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το 1957, οι ως άνω έξι ιδρυτικές χώρες θα επεξέτειναν την συνεργασία τους και σε άλλους οικονομικούς τομείς, με την υπογραφή δύο συνθηκών, των λεγόμενων Συνθηκών της Ρώμης της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου του 1957: αφ' ενός της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ)<sup>180</sup> και αφετέρου της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ ή Ευρατόμ)<sup>181</sup>. Οι δύο κοινότητες θα δημιουργούνται από 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1958.

<sup>176</sup> Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Νορβηγία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο

<sup>177</sup> Το 1985 η 9<sup>η</sup> Μαΐου καθιερώθηκε από τις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες ως η «Ημέρα της Ευρώπης», βλ. σχετικά: *Bulletin of the European Communities, Supplement 7/85, «A Peoples' Europe, Reports from the ad hoc Committee»*, σελ.: 24, διαθέσιμο και διαδικτυακά: <https://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/49877/Suplemento7-85en.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024). Το 2019 η 9<sup>η</sup> Μαΐου ανακηρύχθηκε μάλιστα σε επίσημη εθνική εορτή στο Λουξεμβούργο, βλ. σχετικά: [https://delano.lu/article/delano\\_europe-day-extra-vacation-day-passed-mps](https://delano.lu/article/delano_europe-day-extra-vacation-day-passed-mps)

<sup>178</sup> Ολόκληρο το κείμενο στην ελληνική, διαθέσιμο και διαδικτυακά: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_el](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_el)

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>179</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>180</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>181</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:203:FULL>

Στις 19 Μαΐου του 1958 θα ελάμβανε χώρα στο Στρασβούργο η πρώτη σύνοδος της Ευρωπαϊκής Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, που αργότερα, στις 30 Μαρτίου του 1962, θα υποκαθιστούσε την έως τότε Συνέλευση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και θα μετονομαζόταν κι επισήμως σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Στις 3 Μαΐου του 1960 δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ), με σκοπό την προώθηση των ελεύθερων συναλλαγών και της οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ ορισμένων χωρών που δεν ανήκαν στην ΕΟΚ<sup>182</sup>. Στις 30 Ιουλίου του 1962 υιοθετήθηκε η πρώτη κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) και το ίδιο έτος τίθεται σε ισχύ η συμφωνία σύνδεσης μεταξύ Ελλάδας και ΕΟΚ, επί κυβέρνησης Κωνσταντίνου Καραμανλή. Έναν χρόνο αργότερα, στις 20 Ιουλίου του 1963, υπογράφεται η Σύμβαση του Γιαουντέ για την προώθηση της συνεργασίας και του εμπορίου με πρώην αποικίες στην Αφρική.

Ακολούθησε η Συνθήκη Συγχώνευσης στις 8 Απριλίου του 1965<sup>183</sup>, που υπεγράφη στις Βρυξέλλες και σκοπό είχε τον εξορθολογισμό της λειτουργίας των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων δια της συγχώνευσης των οργάνων άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας των 3 Κοινοτήτων (της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρατόμ). Εφ' εξής, με έναρξη ισχύος της Συνθήκης την 1<sup>η</sup> Ιουλίου του 1967, οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες θα διέθεταν ενιαίο διοικητικό όργανο (την Επιτροπή) και ενιαίο εκτελεστικό όργανο (το Συμβούλιο).

Από 1<sup>η</sup> Ιουλίου του 1968, τα κράτη-μέλη καταργούν τους μεταξύ τους δασμούς, απελευθερώνοντας το διασυνοριακό εμπόριο, με την έναρξη της Τελωνειακής Ένωσης.

Στις 24 Απριλίου του 1972 υιοθετείται ο Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών («Νομισματικό Φίδι»), προκειμένου να διατηρηθεί η νομισματική σταθερότητα στην Ευρώπη των έξι (6). Είναι το πρώτο βήμα για την εισαγωγή του ευρώ, 30 χρόνια αργότερα.

---

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>182</sup> Αυστρία, Δανία, Νορβηγία, Πορτογαλία, Σουηδία, Ελβετία και Ηνωμένο Βασίλειο

<sup>183</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:11965F/TXT>

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

Την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1973 τα έξι (6) μέλη γίνονται εννιά (9), όταν η Δανία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο προσχωρούν επίσημα στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, ενώ το ίδιο έτος οι Κοινότητες πλήττονται από την πετρελαϊκή κρίση που ακολούθησε τον αραβο-ισραηλινό πόλεμο.

Το 1975 ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης με σκοπό να συμβάλει στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών στην Ευρώπη και στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου στις πλέον μειονεκτικές περιοχές.

Στις 9 Φεβρουαρίου του 1976 το Συμβούλιο εγκρίνει την αίτηση της Ελλάδας για προσχώρηση στην ΕΚ, με τις σχετικές διαπραγματεύσεις να ξεκινούν επίσημα στις 27 Ιουλίου του ίδιου έτους. Η Συμφωνία ένταξης της Ελλάδας στις Κοινότητες υπογράφεται τρία χρόνια αργότερα, στις 28 Μαΐου του 1979, στο περιστύλιο του Ζαππείου, και στις 28 Ιουνίου του ίδιου έτους η συνθήκη προσχώρησης επικυρώνεται από την Βουλή.

Τον Ιούνιο του 1979 διενεργούνται οι πρώτες άμεσες εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπου οι βουλευτές συμμετείχαν σε πανευρωπαϊκές και όχι σε εθνικές ομάδες.

Το 1981 η Ελλάδα έγινε το δέκατο μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με την Ισπανία και η Πορτογαλία να ακολουθούν πέντε (5) χρόνια αργότερα. Την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1986 προσχώρησαν στις Κοινότητες η Ισπανία και η Πορτογαλία, αυξάνοντας τον αριθμό τον έως τότε μελών σε δώδεκα (12).

Στις 28 Φεβρουαρίου του 1984 εγκαινιάζεται από το πρόγραμμα «Esprit» το πρώτο (από τα πολλά) πρόγραμμα έρευνας και καινοτομίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ δύο χρόνια αργότερα, στις 17 Φεβρουαρίου του 1986, υπογράφεται στο Λουξεμβούργο η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη<sup>184</sup> (έναρξη ισχύος: 1<sup>η</sup> Ιουλίου 1987), με σκοπό την μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων, εν όψει της προσχώρησης της Πορτογαλίας και της Ισπανίας, και την επίσπευση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, εν όψει της ενιαίας αγοράς.

---

<sup>184</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT>

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

Στις 13 Ιουνίου του 1987 εγκαινιάζεται το πρόγραμμα Erasmus<sup>185</sup>, με σκοπό την χρηματοδότηση φοιτητών πανεπιστημίων, που επιθυμούσαν να σπουδάσουν σε άλλη χώρα.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή Συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>186</sup> υπεγράφη στις 7 Φεβρουαρίου του 1992 και τέθηκε εν ισχύ την 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου του 1993. Απετέλεσε ιστορικό ορόσημο, καθώς μέσω αυτής δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση και θεσπίστηκαν κανόνες για την ενιαία νομισματική πολιτική, για την κοινή εξωτερική πολιτική, καθώς και για τη στενότερη συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Έναν χρόνο αργότερα, την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1993 καθιερώθηκε η Ενιαία Αγορά και οι 4 ελευθερίες της, ήτοι η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων.

Το επόμενο έτος, την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1994, ακολούθησε η Συμφωνία για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ) επεκτείνοντας την ενιαία αγορά στις χώρες της ΕΖΕΣ.

Τον Γενάρη του 1995 η Ένωση απέκτησε τρία νέα μέλη, την Αυστρία, την Σουηδία και την Φινλανδία, με τα δεκαπέντε (15) πλέον κράτη-μέλη να καλύπτουν το σύνολο της Δυτικής Ευρώπης.

Την 26<sup>η</sup> Μαρτίου του ίδιου έτους τίθεται σε εφαρμογή σε επτά (7) χώρες<sup>187</sup> η Συμφωνία Σένγκεν, η οποία είχε ήδη υπογραφεί δέκα χρόνια πριν<sup>188</sup>, επιτρέποντας

---

<sup>185</sup> Για μία ενδελεχή ανάλυση του προγράμματος Erasmus και της ιστορικής του εξέλιξης, βλ. Φραγκούλη Χ., «*Νεολειτουργισμός και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση – Η περίπτωση του εκπαιδευτικού προγράμματος Erasmus*», Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών στις Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Σπουδές, Επιβλέπων Καθηγητής: Τζιαμπίρης Α., Πειραιάς, 2008, δημοσιευθείσα στην πλατφόρμα «ΔΙΩΝΗ»: <https://dione.lib.unipi.gr/xmlui/handle/unipi/6011> (τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024), και της ίδιας: «*Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και νεολειτουργισμός – Εφαρμογή της ευρωπαϊκής εκπαιδευτικής πολιτικής στην Ελλάδα*», Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Επιβλέπων Καθηγητής: Τζιαμπίρης Α., Πειραιάς, Ιανουάριος 2013, δημοσιευθείσα στην πλατφόρμα «ΔΙΩΝΗ»: <https://dione.lib.unipi.gr/xmlui/handle/unipi/6010> (τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>186</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>187</sup> Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ισπανία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο και Πορτογαλία

<sup>188</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

στους ταξιδιώτες να ταξιδεύουν μεταξύ των χωρών αυτών χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα.

Στις 2 Οκτωβρίου του 1997 υπεγράφη η Συνθήκη του Άμστερνταμ<sup>189</sup>, η οποία ετέθη σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Μαΐου του 1999 και δια της οποίας τροποποιήθηκε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, με σκοπό την μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ εν όψει της προσχώρησης νέων κρατών μελών στην Ένωση.

Την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1999 και μετά από μία δεκαετία προετοιμασίας γεννιέται το ευρώ, το οποίο παρέμεινε άυλο για τα πρώτα τρία χρόνια λειτουργίας του, με τραπεζογραμμάτια και νομίσματα να τίθενται σε κυκλοφορία το 2002.

Την 26<sup>η</sup> Φεβρουαρίου του 2001 υπογράφεται η Συνθήκη της Νίκαιας<sup>190</sup>, η οποία θα ετίθετο σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Φεβρουαρίου του 2003 και σκοπό είχε την μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων, ώστε να μπορεί η ΕΕ να λειτουργεί αποτελεσματικά, έχοντας πλέον είκοσι πέντε (25) κράτη μέλη, και να προετοιμαστεί για την επόμενη μεγάλη ομάδα νέων μελών που θα προσχωρήσουν.

Τον Μάιο του 2004 προσχώρησαν στην Ένωση η Κύπρος, η Μάλτα, η Τσεχία, η Εσθονία, η Ουγγαρία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Πολωνία, η Σλοβακία και η Σλοβενία, ενώ τον Ιανουάριο του 2007 προσχωρούν η Βουλγαρία και η Ρουμανία, αυξάνοντας τον συνολικό αριθμό των μελών σε είκοσι επτά (27).

Στις 13 Δεκεμβρίου του 2007 υπογράφεται η Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>191</sup>, η οποία απέβλεπε σε μια πιο δημοκρατική, αποτελεσματική και διαφανή ΕΕ και, ως εκ τούτου, ικανότερη να αντιμετωπίζει παγκόσμιες προκλήσεις, όπως η κλιματική

---

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=CS)

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>189</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT>

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>190</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT>

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>191</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL>

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

αλλαγή, η ασφάλεια και η βιώσιμη ανάπτυξη. Όλες οι χώρες της ΕΕ κυρώνουν τη Συνθήκη, προτού αυτή τεθεί σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009.

Η Συνθήκη για την θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης του 2004<sup>192</sup>, η οποία είχε παρόμοιους στόχους με την Συνθήκη της Λισαβόνας, υπεγράφη μεν από τα (έως τότε) είκοσι πέντε (25) κράτη μέλη τον Οκτώβριο του 2004, αλλά δεν επικυρώθηκε ποτέ.

Το τέλος της πρώτης δεκαετίας του 21<sup>ου</sup> αιώνα βρίσκει την ΕΕ αντιμέτωπη με την μας παγκόσμια χρηματοοικονομική κρίση του 2008, την οποία ειδικά η χώρα μας γνωρίζει πολύ καλά. Περεταίρω ανάλυση εν προκειμένω θα ήταν ανώφελη και θα εξέφευγε σημαντικά από τους σκοπούς και το αντικείμενο της παρούσης εργασίας.

Με την νέα δεκαετία, απονέμεται στην ΕΕ το Νόμπελ Ειρήνης στις 10 Δεκεμβρίου του 2012 σε τελετή στο Όσλο, προς τιμήν της εξηκονταετούς συνεισφοράς της στην προώθηση της ειρήνης και της συμφιλίωσης, της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Την 1<sup>η</sup> Ιουλίου του 2013 στην Ένωση θα προσχωρήσει και η Κροατία, καθιστάμενη το εικοστό όγδοο (28<sup>ο</sup>) μέλος της.

Στις 12 Δεκεμβρίου του 2015 υπογράφεται σε Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών η Συμφωνία του Παρισιού για την κλιματική αλλαγή<sup>193</sup> από 195 χώρες. Η ΕΕ διαδραμάτισε καταλυτικό ρόλο στην Διάσκεψη αυτήν, που βασικό σκοπό έχει την συγκράτηση της ανόδου της θερμοκρασίας του πλανήτη μας.

Έναν χρόνο αργότερα, στις 23 Ιουνίου του 2016, το ΗΒ αποφασίζει μέσω δημοψηφίσματος υπέρ της αποχώρησής του από την ΕΕ, η οποία και γίνεται πράξη στις 31 Ιανουαρίου του 2020. Τον Δεκέμβριο του 2019 υιοθετείται από την Επιτροπή η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία<sup>194</sup>, με σκοπό να καταστεί η Ευρώπη κλιματικά ουδέτερη έως το 2050, μέσω μιας νέας αναπτυξιακής στρατηγικής.

---

<sup>192</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718(01))

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>193</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

[https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf)

(τελευταία προσπέλαση: 22/04/2024)

<sup>194</sup> Το πλήρες κείμενο είναι διαθέσιμο και διαδικτυακά:

Τον Απρίλιο του 2021 εγκαινιάζεται η ετήσια διάσκεψη για το μέλλον της Ευρώπης. Αυτή η άνευ προηγουμένου άσκηση συμμετοχικής δημοκρατίας προσφέρει στους πολίτες της ΕΕ μια μοναδική ευκαιρία να εκφράσουν τις απόψεις τους και να συμβάλουν στη διαμόρφωση του μέλλοντος της ΕΕ.

Κατά την σύνταξη της παρούσης, η αποτελεσματικότητα και η ενότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δοκιμάζονται έτι μία φορά, με αφορμή την ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, η οποία μετράει ήδη δύο χρόνια.

## **Κεφάλαιο V: Αποκεντρωμένοι οργανισμοί και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση**

Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί έχουν καταστεί πλέον συστατικό στοιχείο της ενωσιακής διοίκησης, σε σημείο να γίνεται προ πολλού λόγος περί «agentification»<sup>195</sup> της ενωσιακής διοίκησης. Έχοντας ήδη σχηματίσει μία ικανοποιητική εικόνα τόσο για τους αποκεντρωμένους οργανισμούς της ΕΕ όσο και για την ιστορική και θεωρητική εξέλιξη του οράματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, είμαστε σε θέση να προχωρήσουμε σε μία συνολική επισκόπηση του ζητήματος και να εξετάσουμε το εάν και το πώς οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί συνέβαλαν -και εξακολουθούν να συμβάλλουν- στο ενοποιητικό εγχείρημα.

Η θεωρητική μελέτη του φαινομένου των ευρωπαϊκών οργανισμών συνήθως ακολουθεί μία από τις εξής δύο προσεγγίσεις, με γνώμονα το πώς ερμηνεύεται ο ρόλος των ευρωπαϊκών θεσμών στην λειτουργία τους: (α) την *διακυβερνητική (intergovernmental)* προσέγγιση ή (β) την *υπερεθνική (supranational)* προσέγγιση<sup>196</sup>.

---

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) και

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF)

(τελευταία προσπέλαση: 23/04/2024)

<sup>195</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 5

<sup>196</sup> Egeberg M. & Trondal J., «*Agencification of the European Union administration: Connecting the dots*», TARN working paper no 1/2016, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=5430901150051030930751160990950920310008805101105205509809202311202911603108510202203810205305402304312506812012507402812109410503908203501312502908902707600010411603805502207808701111811>

Η μεν πρώτη εκκινεί από το σκεπτικό ότι τα ίδια τα κράτη-μέλη είναι αυτά που δρομολογούν την ενοποιητική διαδικασία, μέσω της εκούσιας εκχώρησης πόρων και εξουσιών στους ευρωπαϊκούς θεσμούς που την εποπτεύουν και -κατ' επέκτασιν- οι οργανισμοί οφείλουν να ενσωματώνουν και να εκφράζουν την βούληση των κρατών-μελών. Η δε δεύτερη αντιμετωπίζει τους ευρωπαϊκούς θεσμούς ως αυτόνομους πόλους εξουσίας, που με δική τους, αυτόνομη πρωτοβουλία προωθούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, με τους οργανισμούς να αποτελούν όργανα αυτού του υπερεθνικού κέντρου διοίκησης.<sup>197</sup> Δεν λείπουν, ωστόσο, και οι τοποθετήσεις ορισμένων συγγραφέων, που θεωρούν αμφότερες αυτές τις προσεγγίσεις ανεπαρκείς<sup>198</sup>. Προκειμένου να αντιμετωπισθεί η θεωρητική αυτή σύγχυση, προτείνεται μία διεθνική (*transnational*) προσέγγιση, σύμφωνη με το πνεύμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κατά την οποία οι οργανισμοί αντιμετωπίζονται ως συστατικά στοιχεία της πολυεπίπεδης ευρωπαϊκής διοίκησης, με σημαντικό συντονιστικό ρόλο<sup>199</sup>.

Η δημιουργία και διάδοση των αποκεντρωμένων οργανισμών είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την σταδιακή επέκταση των δραστηριοτήτων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ήδη Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό το πρίσμα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, η σύσταση αποκεντρωμένων οργανισμών ήταν (και είναι) αναπόφευκτη, καθώς αντανάκλα την ανάγκη δημιουργίας ρυθμιστικών Αρχών της Κοινότητας, απαραίτητων για μία υπερεθνική διοίκηση που υπερβαίνει τα εθνικά σύνορα<sup>200</sup>. Ως εκ

---

[6091069115001081015020077116094090101004120010126066019008064022&EXT=pdf&INDEX=TRUE](https://www.researchgate.net/publication/35115001081015020077116094090101004120010126066019008064022&EXT=pdf&INDEX=TRUE) (τελευταία προσπέλαση: 23/04/2024)

<sup>197</sup> Jordana J. & Trivino-Salazar J.C., «*European Union Agencies: A transnational logic?*», Ινστιτούτο Διεθνών Μελετών Βαρκελώνης, IBEI Working Papers, 2017/54, σελ.: 2, 4, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

[https://www.ibei.org/european-union-agencies-a-transnational-logic\\_84276.pdf](https://www.ibei.org/european-union-agencies-a-transnational-logic_84276.pdf)

(τελευταία προσπέλαση: 24/04/2024)

<sup>198</sup> Schimmelfennig, F., «*What's the news in "New Intergovernmentalism"? A critique of Bickerton, Hodson and Puetter*», 2015, *Journal of Common Market Studies* 53:4, σελ.: 723-730, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

[https://www.researchgate.net/publication/270961804\\_What's\\_the\\_News\\_in\\_'New\\_Intergovernmentalism'\\_A\\_Critique\\_of\\_Bickerton\\_Hodson\\_and\\_Puetter](https://www.researchgate.net/publication/270961804_What's_the_News_in_'New_Intergovernmentalism'_A_Critique_of_Bickerton_Hodson_and_Puetter)

(τελευταία προσπέλαση: 24/04/2024)

<sup>199</sup> Jordana J. & Trivino-Salazar J.C., ό.π., σελ.: 19

<sup>200</sup> Nitszke A., «*EU agentification?: A new framework for the functioning of decentralized agencies in the European Union*», *Athenaum, Polish Political Science Studies*, vol. 59 (2018), σελ.: 208-209, διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/apsp/59/apsp5913.pdf>

τούτου, οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί επ' ουδενί λόγω πρέπει να θεωρούνται ως «απειλή» για το ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο, αλλά αντιθέτως σαν μία προσπάθεια τεχνοκρατικής αναβάθμισης της ευρωπαϊκής πολιτικής<sup>201</sup>.

Όπως αναλύθηκε και στο οικείο μέρος της παρούσης, οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί είναι ανεξάρτητοι από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης<sup>202</sup>. Το χαρακτηριστικό τους αυτό τους εγγυάται μία συνέχεια πολιτικής, δεδομένου ότι δεν επηρεάζονται από τις διακυμάνσεις του πολιτικού γίνεσθαι, σε αντίθεση με τα όργανα λήψεως αποφάσεων, που απαρτίζονται από εκπροσώπους του πολιτικού συστήματος<sup>203</sup>.

Παράλληλα -όπως επίσης προείπαμε- η δράση των οργανισμών, η οποία επικεντρώνεται σε συγκεκριμένους τομείς που προϋποθέτουν εξειδίκευση, επιτρέπει στην Επιτροπή και στα λοιπά θεσμικά όργανα της Ένωσης να εστιάσουν στα σημαντικά πολιτικά τους καθήκοντα με μεγαλύτερη άνεση<sup>204</sup>.

Η Ένωση ανέκαθεν επεδίωκε την προώθηση του υπερεθνικού της χαρακτήρα και την ενίσχυση των εξουσιών και της αυτονομίας της απέναντι στα κράτη μέλη, κάτι που τα τελευταία συχνά αρνούσαν να δεχθούν αδιαμαρτύρητα, όντας απρόθυμα να εκχωρήσουν περισσότερη από την εθνική τους κυριαρχία<sup>205</sup>. Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί, ως δίκτυα εθνικών τεχνοκρατών, έχουν την ικανότητα να συμβάλλουν καθοριστικά στο ενοποιητικό εγχείρημα, ακριβώς επειδή έχουν τα εχέγγυα της ανεξαρτησίας από τα ευρωπαϊκά όργανα, πέρα από την δυνατότητα εξεύρεσης λύσεων σε σύνθετα ζητήματα ποικίλων τομέων πολιτικής<sup>206</sup>. Υπ' αυτήν την έννοια, οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί μπορούν να θεαθούν ως ένα είδος «πολιτικού συμβιβασμού»<sup>207</sup>.

---

(τελευταία προσπέλαση: 24/04/2024)

<sup>201</sup> Nitszke A., ό.π., σελ.: 220

<sup>202</sup> βλ. σχετικώς και: Πλατιάς Χ., «Θεσμικά όργανα», εις: Στεφάνου Κ. (επιμ.), «Το Σύστημα Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2020, Νομική Βιβλιοθήκη

<sup>203</sup> Λαγαρία Α., 2020, ό.π., σελ.: 8

<sup>204</sup> Egeberg M. & Trondal J., ό.π., σελ.: 4

<sup>205</sup> Λαγαρία Α., 2017, ό.π., σελ.: 23

<sup>206</sup> Λαγαρία Α., 2020, ό.π., σελ.: 8

<sup>207</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 21, Kelemen R.D., «The politics of 'Eurocratic' structure and the new European agencies», 2002, West European Politics, 25 (4), σελ.: 95 διαθέσιμο και διαδικτυακά:

Επιπροσθέτως, πολλοί είναι οι οργανισμοί που υποστηρίζουν την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη στην εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και πολιτικής<sup>208</sup>. Τέτοιου είδους αποκεντρωμένοι οργανισμοί μπορούμε να πούμε ότι, από λειτουργική άποψη, αποτελούν στην ουσία οχήματα της ευρωπαϊκής πολιτικής.<sup>209</sup>

Εξάλλου -όπως ήδη επισημάνθηκε- συχνά απετέλεσαν την λύση σε έκτακτες και αιφνίδιες κρίσεις<sup>210</sup> που έπληξαν ολόκληρη την Ένωση, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τις κρίσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα<sup>211</sup>.

Οι οργανισμοί συμβάλλουν, επίσης, αποφασιστικά και στην αποκέντρωση της διοίκησης. Αυτό διότι έχουν την έδρα τους σε πολλά διαφορετικά κράτη-μέλη, καταναμημένοι σε ολόκληρη την Ένωση. Η γεωγραφική τους εξάπλωση βοηθά συνεπώς και στην προβολή της ΕΕ στα μάτια των πολιτών<sup>212</sup>, με την επιθυμία μάλιστα ορισμένων κρατών να συμπεριλάβουν κάποιον οργανισμό στο έδαφός τους για λόγους κύρους να πυροδοτεί ακόμα και έριδες μεταξύ τους<sup>213</sup>.

Ενισχύουν, παράλληλα, την γόνιμη συνεργασία μεταξύ της Ένωσης και των κρατών-μελών, καθώς η λειτουργία τους βασίζεται σε αρμόδιες εθνικές αρχές, εμπειρογνώμονες και ενδιαφερόμενους στο εκάστοτε πεδίο, με αποτέλεσμα να συγκεντρώνουν την απαραίτητη σε κάθε περίπτωση τεχνογνωσία τόσο από τα

---

[https://www.researchgate.net/publication/233064895\\_The\\_Politics\\_of\\_'Eurocratic'\\_Structure\\_and\\_the\\_New\\_European\\_Agencies](https://www.researchgate.net/publication/233064895_The_Politics_of_'Eurocratic'_Structure_and_the_New_European_Agencies)

(τελευταία προσπέλαση: 24/04/2024)

<sup>208</sup> π.χ. EASA, ESMA, EFCA, ACER, the BEREC, EBA, the ECHA, EIOPA, EMSA, ERA

<sup>209</sup> Scholten M., «*Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to "Brussels"»*, 2017, *Journal of European Public Policy*, 24:9, σελ.: 1348-1366, διαθέσιμο και διαδικτυακά: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2017.1314538?scroll=top&needAccess=true> (τελευταία προσπέλαση: 23/04/2024)

<sup>210</sup> «*contingent events*» κατά την διατύπωση των Egeberg & Trondal, ό.π., σελ.: 4

<sup>211</sup> βλ. σχετικώς: Χατζόπουλος Β., «*Αντιμετωπίζοντας την οικονομική κρίση μέσα από νέες μορφές διακυβέρνησης: το παράδειγμα της ίδρυσης Ευρωπαϊκών Οργανισμών (agencies)*», εις: «*Τιμητικό τόμο για τον Καθηγητή Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος*», επιμέλεια Κόντη Α. & Βέρνου Σ., 2017, Εκδόσεις Παπαζήση, βλ. επίσης: Egeberg M. & Trondal J., ό.π., σελ.: 4

<sup>212</sup> COM(2008) 135 τελικό, ό.π., σελ.: 2 («*And the spread of agencies beyond Brussels and Luxembourg adds to the visibility of the Union.*»)

<sup>213</sup> Χαρακτηριστικό παράδειγμα η περίπτωση του EFSA (Vos E., ό.π., σελ.: 20, υποσημείωση: 29), όπου η Ιταλία, η Φινλανδία, η Ισπανία και η Γαλλία άπασες διεκδικούσαν να φιλοξενήσουν τον οργανισμό στο έδαφός τους.

θεσμικά όργανα της ΕΕ όσο και από τα επιμέρους κράτη.<sup>214</sup> Με αφορμή ωστόσο την συμμετοχή και εκπροσώπηση των κρατών-μελών στη λειτουργία των αποκεντρωμένων οργανισμών, έχουν υπάρξει έντονες συζητήσεις στην θεωρία σχετικά με το εάν οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί εν τέλει ενισχύουν την κυριαρχία της Ένωσης ή εάν εν τοις πράγμασι βοηθούν τα κράτη-μέλη να διατηρήσουν την επιρροή τους σε διάφορους τομείς της ενωσιακής πολιτικής<sup>215</sup>. Εξάλλου, η ανεξαρτησία των ευρωπαϊκών οργανισμών από εθνικές επιρροές υπήρξε ανέκαθεν ένα ιδιαίτερα ευαίσθητο ζήτημα<sup>216</sup>. Ορισμένοι συγγραφείς παρατηρούν ότι η υπερεκπροσώπηση των κρατών-μελών στα διοικητικά συμβούλια των αποκεντρωμένων οργανισμών, σε συνδυασμό με την υποεκπροσώπηση της Επιτροπής και του Ευρωκοινοβουλίου σε αυτά, δίνει την εντύπωση ότι ενισχύει τον έλεγχο των επιμέρους κρατών στις δράσεις του οργανισμού, εις βάρος της Ένωσης<sup>217</sup>. Επ' αυτού αντιτείνεται πάντως ότι η επιρροή των κρατών μελών εν τοις πράγμασι εξασθενεί σημαντικά, λόγω του γραφειοκρατικού και τεχνοκρατικού χαρακτήρα των οργανισμών<sup>218</sup>, με δεδομένο άλλωστε ότι στην πράξη οι τεχνοκρατικές αξίες των οργανισμών γίνονται γενικώς σεβαστές<sup>219</sup>. Εκφράζεται επίσης η άποψη ότι η εκπροσώπηση των κρατών στην διοίκηση των οργανισμών στην ουσία εναρμονίζεται με τον ενοποιητικό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής διοίκησης<sup>220</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με την διατύπωση και του ίδιου του Ευρωκοινοβουλίου, το δίκτυο των οργανισμών της ΕΕ, με τα επιμέρους δίκτυα, τις ομάδες εργασίας και τη θεματική συνεργασία σε συνεργατικούς σχηματισμούς, συνιστά ένα φόρουμ συντονισμού για την ανταλλαγή πληροφοριών, την επίτευξη

<sup>214</sup> Λαγαρία Α., 2020, ό.π., σελ.: 9

<sup>215</sup> Egeberg M. & Trondal J., ό.π., σελ.: 5

<sup>216</sup> Vos E., ό.π., σελ.: 7

<sup>217</sup> Kelemen R.D., ό.π., σελ.: 102, 104

<sup>218</sup> Font N. «*Policy properties and political influence in post-delegation: the case of EU agencies*», International Review of Administrative Sciences, 81 (4), Ιανουάριος 2015, σελ.: 15, διαθέσιμο διαδικτυακά: <https://doi.org/10.1177/0020852314558037>, και το πλήρες κείμενο:

[https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2015/257640/intrevadm\\_a2015v81n4p773iENG\\_postprint.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2015/257640/intrevadm_a2015v81n4p773iENG_postprint.pdf) (τελευταία προσπέλαση: 24/04/2024)

<sup>219</sup> Egeberg M. & Trondal J., ό.π., σελ.: 7

<sup>220</sup> Tsourdi, E., «*EU agencies*», εις: «*From Tampere 20 to Tampere 2.0.: Towards a New European Consensus on Migration*», 2019, σελ.: 32, διαθέσιμο και διαδικτυακά: [https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2019/12/Tampere\\_inside21.11.pdf](https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2019/12/Tampere_inside21.11.pdf) (τελευταία προσπέλαση: 24/04/2024)

συμφωνίας σχετικά με κοινές θέσεις σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος, την αποφυγή επικαλύψεων, την προώθηση της χρηστής διακυβέρνησης, την ενθάρρυνση της κοινής χρήσης των υπηρεσιών και την προσέγγιση των οργανισμών με τους πολίτες της ΕΕ.<sup>221</sup>

## ΜΕΡΟΣ Γ' : Η περίπτωση του ENISA

---

### Κεφάλαιο Ι : Ίδρυση και εξέλιξη του ENISA

Με δεδομένο ότι τα συστήματα και τα δίκτυα πληροφοριών διαδραματίζουν πλέον κεφαλαιώδη ρόλο στην οικονομία και στην κοινωνία, σε σημείο που να έχουν καταστεί αναπόσπαστο κομμάτι της καθημερινότητάς μας και να είναι πανταχού παρόντα στις ζωές μας, ο κίνδυνος δυσλειτουργιών, παραβιάσεων και κυβερνοεπιθέσεων είναι σοβαρός και πάντα επίκαιρος. Το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ σχετικά με την ασφάλεια των τηλεπικοινωνιών και των συστημάτων πληροφοριών είναι πλούσιο και ευρύτατο<sup>222</sup>, με κεντρική αποστολή να διασφαλίσει ένα υψηλό επίπεδο κυβερνοασφάλειας στην Ένωση. Ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Κυβερνοασφάλεια (ENISA<sup>223</sup>) συνεστάθη δυνάμει του Κανονισμού (ΕΚ) 460/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10<sup>ης</sup> Μαρτίου

---

<sup>221</sup> Έκθεση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την εφαρμογή των νομικών διατάξεων και της κοινής δήλωσης που διασφαλίζουν τον κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των αποκεντρωμένων οργανισμών (2018/2114(INI)), 30/01/2019, σελ.: 18, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

[http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0055\\_EL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0055_EL.html)

(τελευταία προσπέλαση: 24/04/2024)

<sup>222</sup> Βλ. σχετικώς: την Οδηγία 97/66/ΕΚ της 15<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1997, την Οδηγία 1999/93/ΕΚ της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1999, την Οδηγία 2000/31/ΕΚ της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2000, την Οδηγία 2002/21/ΕΚ της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2002, την Οδηγία 2002/20/ΕΚ της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2002, την Οδηγία 2002/19/ΕΚ της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2002, την Οδηγία 2002/22/ΕΚ της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2002, την Οδηγία 2002/58/ΕΚ της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2002, το Ψήφισμα του Συμβουλίου της 18<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2003, την Σύσταση 2003/361/ΕΚ της 6<sup>ης</sup> Μαΐου του 2003, τον Κανονισμό (ΕΕ) 910/2014 της 23<sup>ης</sup> Ιουλίου 2014, τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 της 27<sup>ης</sup> Απριλίου 2016, την Οδηγία 2016/1148/ΕΕ της 6<sup>ης</sup> Ιουλίου 2016, την Οδηγία (ΕΕ) 2018/1972 της 11<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2018, κ.λπ.

<sup>223</sup> Το ακρωνύμιο «ENISA» προέκυψε από την αρχική ονομασία «European Network and Information Security Agency». Πλέον ο οργανισμός είναι ευρύτερα γνωστός ως «European Union Agency for Cybersecurity», ωστόσο το αρχικό ακρωνύμιο διατηρήθηκε.

2004<sup>224</sup> και ξεκίνησε την λειτουργία του τον Σεπτέμβριο του 2005. Αποστολή του ήταν εξ αρχής να συμβάλλει σε υψηλό επίπεδο ασφάλειας των δικτύων και των πληροφοριών εντός της Κοινότητας και να διαπλάθει μια αντίληψη για την ασφάλεια των δικτύων και των πληροφοριών που θα είναι προς όφελος των πολιτών, των καταναλωτών, των επιχειρήσεων και των οργανισμών του δημοσίου τομέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με απώτερο σκοπό την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς<sup>225</sup>.

Δυνάμει της Απόφασης 2004/97/ΕΚ Ευρατόμ της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2003<sup>226</sup> αποφασίστηκε ότι ο Οργανισμός θα είχε την έδρα του σε πόλη της Ελλάδος, η οποία θα προσδιοριζόταν από την ελληνική κυβέρνηση. Ακολούθως, με την απόφαση 7744/83 του Έλληνα Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών της 6<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2004 (ΦΕΚ Β' 319/11.02.2004) ορίστηκε ότι ο ENISA θα έχει την έδρα του στο Ηράκλειο της Κρήτης. Η σχετική Συμφωνία Έδρας μεταξύ του Οργανισμού και της χώρας μας υπεγράφη στο Ηράκλειο την 1<sup>η</sup> Απριλίου του 2005 και κυρώθηκε δυνάμει του Ν. 3572/2007 (ΦΕΚ Α' 125/08.06.2007)<sup>227</sup>. Στις 13 Νοεμβρίου 2018 υπεγράφη στην Αθήνα νέα Συμφωνία Έδρας μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και του ENISA, η οποία κυρώθηκε με τον Ν. 4627/2019 (ΦΕΚ Α' 143/25.09.2019)<sup>228</sup> και δια της οποίας μεταφέρθηκε η έδρα του ENISA από το Ηράκλειο στην Αθήνα και διατηρήθηκε γραφείο παραρτήματος στο Ηράκλειο, με σκοπό την επιχειρησιακή αναβάθμιση του Οργανισμού. Σημειωτέον δε ότι -κατά την σύνταξη της παρούσης- ο ENISA, μαζί με τον CEDEFOP (Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της

---

<sup>224</sup> Το πλήρες κείμενο διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0460>

(τελευταία προσπέλαση: 25/04/2024)

<sup>225</sup> βλ. σημείο (15) του Κανονισμού (ΕΚ) 460/2004

<sup>226</sup> Διαθέσιμος και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:42004D0097&from=L.V>

(τελευταία προσπέλαση: 25/05/2024)

<sup>227</sup> Διαθέσιμος και διαδικτυακά, στο κείμενο του νόμου ενσωματώνεται και το κείμενο της συμφωνίας: <https://www.e-nomothesia.gr/diethneis-suntheke/nomos-3572-2007-phke-125a-8-6-2007.html> (τελευταία προσπέλαση: 25/04/2024)

<sup>228</sup> Διαθέσιμος και διαδικτυακά, στο κείμενο του νόμου ενσωματώνεται και το κείμενο της συμφωνίας: <http://www.publicrevenue.gr/elib/view?d=/gr/act/2019/4627>

(τελευταία προσπέλαση: 25/04/2024)

Επαγγελματικής Κατάρτισεως), είναι οι μόνοι αποκεντρωμένοι οργανισμοί της ΕΕ, οι οποίοι έχουν την έδρα τους στην χώρα μας<sup>229</sup>.

Ο Κανονισμός (ΕΚ) 460/2004 τροποποιήθηκε με τους Κανονισμούς (ΕΚ) 1007/2008 της 24<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2008<sup>230</sup> και 580/2011 της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2011<sup>231</sup> του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και αργότερα κατηργήθη και αντικατεστάθη δυνάμει του Κανονισμού (ΕΚ) 526/2013 της 21<sup>ης</sup> Μαΐου 2013<sup>232</sup>. Ακολούθως, ο Κανονισμός (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019<sup>233</sup> κατήργησε και αντικατέστησε τον προηγούμενο Κανονισμό (ΕΚ) 526/2013, και μέχρι και την σύνταξη της παρούσης αποτελεί τον ισχύοντα Κανονισμό του Οργανισμού.

Προτού ερευνήσουμε την δομή, την οργάνωση και την λειτουργία του ENISA, θεωρώ σκόπιμο να ξεκινήσουμε από μία γενικότερη εξέταση του ζητήματος της Κυβερνοασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο αμέσως επόμενο Κεφάλαιο θα θέσουμε κάποιες θεωρητικές βάσεις για την περαιτέρω μελέτη του ENISA και παράλληλα θα εξοικειωθούμε με έννοιες και όρους, που θα μας απασχολήσουν στη συνέχεια.

<sup>229</sup> Γενικά για το ζήτημα της έδρας των αποκεντρωμένων οργανισμών της ΕΕ, βλ.: «*Location of the EU decentralized agencies*», Study requested by the BUDG Committee – European Parliament, Νοέμβριος 2021, διαθέσιμη διαδικτυακά:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/700320/IPOL\\_STU\(2021\)7003\\_20\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/700320/IPOL_STU(2021)7003_20_EN.pdf) (τελευταία προσπέλαση: 26/04/2024)

Βλ. επίσης το γράφημα της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Κοινοβουλευτικής Έρευνας (EPRS), ανηρτημένο στην επίσημη ιστοσελίδα της Υπηρεσίας, όπου απεικονίζεται η έδρα των Αποκεντρωμένων Οργανισμών της ΕΕ στον χάρτη της Ευρώπης:

<https://epthinktank.eu/2024/01/29/parliaments-powers-designating-the-seats-of-eu-decentralised-agencies/eu-decentralised-agencies/> (τελευταία προσπέλαση: 26/04/2024)

<sup>230</sup> Διαθέσιμος και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1007> (τελευταία προσπέλαση: 25/04/2024)

<sup>231</sup> Διαθέσιμος και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0580> (τελευταία προσπέλαση: 25/04/2024)

<sup>232</sup> Διαθέσιμος και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0526> (τελευταία προσπέλαση: 25/04/2024)

<sup>233</sup> Διαθέσιμος και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881> (τελευταία προσπέλαση: 25/04/2024)

## Κεφάλαιο II : Οι σύγχρονες προκλήσεις στο πεδίο της κυβερνοασφάλειας και το Ευρωπαϊκό και Διεθνές κανονιστικό πλαίσιο

Έννοιες όπως «κυβερνοασφάλεια», «κυβερνοπόλεμος», «κυβερνοανθεκτικότητα», «κυβερνοεπίθεση», κ.λπ., αναφέρονται προφανώς στις αντίστοιχες ενέργειες ή καταστάσεις, οι οποίες λαμβάνουν χώρα εντός του κυβερνοχώρου. Δεδομένου του ευρύτατου φάσματος υπηρεσιών που ο κυβερνοχώρος καλύπτει, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι ο κυβερνοπόλεμος αποτελεί πλέον τον πέμπτο πολεμικό τομέα<sup>234</sup> (με τους άλλους τέσσερις να είναι η ξηρά, ο αέρας, η θάλασσα και το διάστημα). Στο παρόν Κεφάλαιο θα επιχειρήσουμε μία συνοπτική επισκόπηση του ζητήματος της κυβερνοεγκληματικότητας -και, κατ' επέκτασιν, και της κυβερνοασφάλειας- αποσαφηνίζοντας ορισμένους σημαντικούς όρους και, ακολούθως, θα αναφερθούμε ακροθιγώς στο γενικότερο ευρωπαϊκό και διεθνές πλαίσιο για την αντιμετώπιση του φαινομένου.

Ως «κυβερνοχώρος» μπορεί να νοηθεί «η συνολική διασυνδεσιμότητα των ανθρώπων, μέσω υπολογιστών και τηλεπικοινωνιών»<sup>235</sup>, ήτοι ένας ψηφιακός κόσμος, στον οποίο η πρόσβαση είναι δυνατή κυρίως μέσω ηλεκτρονικού υπολογιστή. Στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού, το Αμερικανικό Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των (DHS) υιοθετεί έναν αντίστοιχο ορισμό, χαρακτηρίζοντας τον κυβερνοχώρο ως «ένα ψηφιακό περιβάλλον, προσβάσιμο μέσω δικτύων υπολογιστών, όπου είναι δυνατή η επικοινωνία και η ανταλλαγή πληροφοριών»<sup>236</sup>.

Εξίσου σημαντική έννοια είναι εκείνη του «συστήματος πληροφοριών» ή «πληροφοριακού συστήματος», το οποίο ορίζεται και νομοθετικά ως «συσκευή ή

---

<sup>234</sup> Kreuzer M., «Cyberspace is an Analogy, Not a Domain: Rethinking Domains and Layers of Warfare for the Information Age», The strategy bridge, 08/07/2021, βλ. και τις εκεί παραπομπές, διαθέσιμο και διαδικτυακά: <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2021/7/8/cyberspace-is-an-analogy-not-a-domain-rethinking-domains-and-layers-of-warfare-for-the-information-age> (τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024)

<sup>235</sup> Sheehan M., «Ο μεταβαλλόμενος χαρακτήρας του πολέμου» εις: J. Baylis, S. Smith, Patricia Owens, «Η παγκοσμιοποίηση της Διεθνούς Πολιτικής», σελ.: 303, 2013, 5<sup>η</sup> έκδοση, Εκδόσεις Επίκεντρο, Αθήνα

<sup>236</sup> DHS Lexicon, Homeland Security, σελ: 141, διαθέσιμο διαδικτυακά: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/18\\_0116\\_MGMT\\_DHS-Lexicon.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/18_0116_MGMT_DHS-Lexicon.pdf) (τελευταία προσπέλαση: 28/04/2024)

ομάδα διασυνδεδεμένων ή σχετικών μεταξύ τους συσκευών, εκ των οποίων μία ή περισσότερες εκτελούν, σύμφωνα με ένα πρόγραμμα, αυτόματη επεξεργασία ηλεκτρονικών δεδομένων, καθώς και τα ηλεκτρονικά δεδομένα που αποθηκεύονται, αποτελούν αντικείμενο επεξεργασίας, ανακτώνται ή διαβιβάζονται από την εν λόγω συσκευή ή την ομάδα συσκευών με σκοπό τη λειτουργία, τη χρήση την προστασία και τη συντήρησή τους»<sup>237</sup>. Το πληροφοριακό σύστημα συνιστά έννοια ευρύτερη από αυτήν του ηλεκτρονικού υπολογιστή, και βασίζεται στην ικανότητα μίας συσκευής να επεξεργάζεται αυτόματα ψηφιακά δεδομένα, επί τη βάση ενός προγράμματος λογισμικού. Αντίστοιχα, τα «ηλεκτρονικά δεδομένα» ορίζονται ως η «παρουσίαση γεγονότων, πληροφοριών ή εννοιών σε μορφή κατάλληλη προς επεξεργασία από σύστημα πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένου προγράμματος που παρέχει τη δυνατότητα στο σύστημα πληροφοριών να εκτελέσει μια λειτουργία»<sup>238</sup>.

Κατόπιν των ανωτέρω, ως «κυβερνοασφάλεια» ή «ασφάλεια συστημάτων δικτύων και πληροφοριών», ορίζεται ως «η ικανότητα συστημάτων δικτύου και πληροφοριών να ανθίστανται, σε δεδομένο βαθμό αξιοπιστίας, σε ενέργειες που πλήττουν τη διαθεσιμότητα, την αυθεντικότητα, την ακεραιότητα ή το απόρρητο των δεδομένων που αποθηκεύονται, μεταδίδονται ή υποβάλλονται σε επεξεργασία ή των συναφών υπηρεσιών που προσφέρονται ή είναι προσβάσιμες μέσω των εν λόγω συστημάτων δικτύου και πληροφοριών»<sup>239</sup>.

Τα συνηθέστερα ήδη κυβερνοεγκληματιών, οι οποίοι μπορούν να έχουν πολλά διαφορετικά κίνητρα και να λειτουργούν με ποικίλους τρόπους, είναι (α) οι hackers,

<sup>237</sup> Άρθρο 2 περ. α' της Οδηγίας 2013/40/ΕΕ της 12<sup>ης</sup> Αυγούστου 2013 για τις επιθέσεις κατά συστημάτων πληροφοριών και την αντικατάσταση της Απόφασης-Πλαισίου 2005/222/ΔΕΥ του Συμβουλίου, διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0040> (τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024). Ο ίδιος νομοθετικός ορισμός έχει υιοθετηθεί και από τον ελληνικό Ποινικό Κώδικα. Ήδη από τον Παλαιό ΠΚ είχε προστεθεί με την παρ. 1 του Ν. 4411/2016 (ΦΕΚ Α' 142/03.08.2016) στο άρθρο 13 ως περ. η', και πλέον, μετά τον Ν. 4619/2019 (ΦΕΚ Α' 95/11.06.2019), βρίσκεται στο άρθρο 13 περ. στ'.

<sup>238</sup> Άρθρο 2 περ. β' της Οδηγίας 2013/40/ΕΕ, βλ. επίσης το άρθρο 13 παρ. ζ' του Ποινικού Κώδικα

<sup>239</sup> Άρθρο 4 παρ. 2 της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/1148 της 6<sup>ης</sup> Ιουλίου 2016, σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφάλειας συστημάτων δικτύου και πληροφοριών σε ολόκληρη την Ένωση, διαθέσιμη διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148> (τελευταία προσπέλαση:)

(β) οι stalkers και (γ) οι τρομοκρατικές οργανώσεις. Ως «*hacking*» νοείται η παράνομη απόκτηση πρόσβασης σε κάποιο σύστημα πληροφοριών δια της χρήσεως ηλεκτρονικού υπολογιστή. Ιδιαίτερο είδος hackers αποτελούν οι λεγόμενοι stalkers ή «*ηλεκτρονικοί κατάσκοποι*», οι οποίοι ναι μεν διεισδύουν παράνομα σε κάποιο σύστημα πληροφοριών, αλλά δεν επιχειρούν ούτε να το αλλοιώσουν ούτε να γίνουν αντιληπτοί. Άλλο είδος hacker είναι οι λεγόμενοι «*crashers*», οι οποίοι αφ' ενός διεισδύουν σε σύστημα πληροφοριών και αφ' ετέρου σκόπιμα προχωρούν σε βλάβη του, άσχετη με την ενέργεια της διείσδυσης. Τέλος, οι «*crackers*» είναι εκείνοι που σκοπό έχουν την παράνομη αντιγραφή των προσβαλλομένων προγραμμάτων<sup>240</sup>.

Σκοπός ενός hacker δεν είναι απαραίτητα ο βανδαλισμός, αλλά ενίοτε μπορεί να αποσκοπεί και στην απλή επίδειξη των τεχνικών ικανοτήτων του δράστη. Η διαδικασία επίθεσης ενός hacker μπορεί να περιγραφεί σε τέσσερα (4) στάδια: (α) την συγκέντρωση πληροφοριών για το σύστημα – στόχος, (β) την απόκτηση πρόσβασης σε αυτό, (γ) την εκμετάλλευση του συστήματος, η οποία μπορεί να περιορίζεται «τοπικά» στον υπολογιστή ή να τον χρησιμοποιεί ως σημείο αναφοράς για εκτενέστερη διαδικτυακή δράση και (δ) την εξαφάνιση των ιχνών της διείσδυσης<sup>241</sup>.

Μία μορφή hacking είναι και η προσβολή του βαλλόμενου πληροφοριακού συστήματος με ιούς. Ως «ιος ηλεκτρονικού υπολογιστή» ορίζεται η μορφή εκείνη κακόβουλου λογισμικού («*malicious software*» ή «*malware*»), η οποία εμφανίζεται σαν ένα πρόγραμμα που μπορεί να «μολύνει» άλλα προγράμματα προσδιορίζοντάς να αναπτύσσουν ένα πιστό αντίγραφο του εαυτού του. Μέσω αυτής της μολυσματικής του ιδιότητας, ο ιός έχει την ικανότητα να διαδίδεται μέσα σε ένα σύστημα ηλεκτρονικών υπολογιστών ή σε ένα ανοικτό σύστημα, χρησιμοποιώντας την έγκριση κάθε χρήστη που το χρησιμοποιεί, προκειμένου να μολύνει τα προγράμματα τους. Κάθε πρόγραμμα που μολύνεται, μπορεί επίσης να δρα ως ιός, εξαπλώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την μόλυνση. Παραδείγματα ιών συνιστούν οι Melissa, Explore Zip, Win95/Marburg. Από τους ιούς διακρίνονται οι λεγόμενοι «σκώληκες» («*writers*»), οι οποίοι είναι ανεξάρτητα προγράμματα, τα οποία, εγκαθιστάμενα σε έναν ηλεκτρονικό υπολογιστή, επιβραδύνουν την λειτουργία του, οδηγώντας τον σταδιακά στην

<sup>240</sup> Κιούπης Δ., «*Ποινικό Δίκαιο και Internet*», 1999, Εκδόσεις Σάκκουλας, σελ.: 123

<sup>241</sup> Φαραντούρης Ν., «*Σύγχρονες εγκληματικές δράσεις στο Διαδίκτυο – Εννοιολογική προσέγγιση και ποινική αντιμετώπιση του Hacking και του φαινομένου της μόλυνσης με ιούς*», Ποινική Δικαιοσύνη 2/2003, σελ.: 193

κατάρρευση. Παράδειγμα σκώληκος συνιστά ο: VSB/Loveletter. Οι δε «δούρειοι ίπποι» («trojan horses») αποτελούν προγράμματα που δίνουν στον χρήστη την εντύπωση ότι λειτουργούν κανονικά, αλλά στην πραγματικότητα επιτελούν τελείως διαφορετικές λειτουργίες. Σε αντίθεση με τους ιούς, δεν πολλαπλασιάζονται μόνοι τους και δεν χρειάζονται «ξενιστή». Παράδειγμα τρωικού ίππου συνιστά ο: AOL4/Free. Ιδιαίτερη παραλλαγή των «δουρειών ίππων» είναι οι λεγόμενες «λογικές βόμβες» («logic bomb»), οι οποίες αποτελούν μορφές κακόβουλου λογισμικού που ενεργοποιούνται όταν πληρωθούν συγκεκριμένες συνθήκες και προϋποθέσεις. Τελείως διαφορετικές από το hacking είναι και φάρσες («hoaxes»), οι οποίες αποστέλλονται σε ευρύτατο αριθμό παραληπτών, με σκοπό να επιβαρύνουν τα δίκτυα, εκμεταλλευόμενες την ευπιστία τους (π.χ. Zlasko).<sup>242</sup>

Πέρα από το hacking, οι κυβερνοεπιθέσεις μπορούν να λάβουν την μορφή του λεγόμενου «*phishing*», το οποίο συνήθως λαμβάνει την μορφή παραπλανητικού μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου με τον εγκληματία να υποδύεται μία νόμιμη και αξιόπιστη πηγή (π.χ. τράπεζα, εφορία, κυβερνητική υπηρεσία), του «*sram*», κατά το οποίο αποστέλλεται υπέρογκος αριθμός μηνυμάτων με σκοπό την δυσλειτουργία του πληροφοριακού συστήματος του αποδέκτη, των «*επιθέσεων αρνήσεως υπηρεσίας*» («denial of service»), που σκοπό έχουν να αχρηστεύσουν -έστω και προσωρινά- κάποιον ιστότοπο εξυπηρέτησης ή κάποια υπηρεσία, καθώς και της κακόβουλης εξόρυξης κρυπτονομισμάτων (cryptomining)<sup>243</sup>.

Πέραν του διαδικτύου, το οποίο όλοι γνωρίζουμε και χρησιμοποιούμε, υπάρχει και το λεγόμενο «σκοτεινό διαδίκτυο» (dark web), το οποίο δεν είναι προσβάσιμο μέσω των γνωστών μας μηχανών αναζήτησης (π.χ. Google, Opera, κ.λπ.) και το οποίο χρησιμοποιείται κατά κόρον για αξιόποινες πράξεις (διακίνηση ναρκωτικών, παιδική πορνογραφία, κ.λπ.). Αυτό το περιεχόμενο αναφέρεται και ως ο κρυφός ή αόρατος ιστός, όπου προσφέρεται πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη νέων μορφών

<sup>242</sup> Φαραντούρης Ν., ό.π., σελ.: 194

<sup>243</sup> Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα του ENISA, το phishing αποτελεί την 3<sup>η</sup> συνηθέστερη μορφή κυβερνοαπειλής, το spam την 5<sup>η</sup> συνηθέστερη και οι επιθέσεις αρνήσεως πρόσβασης την 6<sup>η</sup> συνηθέστερη, βλ.: Enisa Threat landscape 2020 – List of top 15 threats, 20/10/2020, διαθέσιμη διαδικτυακά: <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2020-list-of-top-15-threats> (τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024)

εγκληματικότητας, ειδικά σε εποχές κρίσης και αυτό γιατί είναι δύσκολο να ανιχνευτούν και να διωχθούν οι δράστες, λόγω της ανωνυμίας που αυτό προσφέρει.<sup>244</sup>

Οι νέες συνθήκες και η αλματώδης πρόοδος της τεχνολογίας φέρνουν στο προσκήνιο νέες μορφές απειλών στο πεδίο της κυβερνοασφάλειας, όπως τα δίκτυα 5G, την τεχνητή νοημοσύνη, το cloud computing (το οποίο μπορεί να αφορά τόσο το λογισμικό όσο και το υλισμικό των ηλεκτρονικών υπολογιστών), καθώς και το λεγόμενο «internet of things», ήτοι την διασύνδεση πλειόνων συσκευών, με σκοπό την ανταλλαγή δεδομένων (π.χ. smart home)<sup>245</sup>.

Ο ΟΗΕ είχε επισημάνει το ζήτημα της κυβερνοασφάλειας με το Ψήφισμα 53/70 της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών (UNGA) της 4<sup>ης</sup> Ιανουαρίου του 1999<sup>246</sup>, δια του οποίου προέτρεπε τα μέλη να αναγνωρίσουν την πραγματικότητα των κυβερνοαπειλών καθώς και να υποβάλλουν στον Γενικό Γραμματέα τις απόψεις τους σχετικά με το ζήτημα. Αργότερα, δυνάμει του Ψηφίσματος 65/41 της 11<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2011<sup>247</sup>, η Γενική Συνέλευση συνέστησε στα μέλη να καταστρώσουν

<sup>244</sup> Παπαθανασίου Α., Γερμανός Γ., «Εξέλιξη και ανάπτυξη νέων μορφών εγκληματικότητας στον Κυβερνοχώρο σε εποχές κρίσης», Crime in Crisis, Τιμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Νέστορα Κουράκη, 25/01/2016, διαθέσιμο διαδικτυακά:

<http://crime-in-crisis.com/%CE%B5%CE%BE%CE%AD%CE%BB%CE%B9%CE%BE%CE%B7-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CF%80%CF%84%CF%85%CE%BE%CE%B7-%CE%BD%CE%AD%CF%89%CE%BD-%CE%BC%CE%BF%CF%81%CF%86%CF%8E%CE%BD-%CF%88%CE%B7%CF%86%CE%B9/>

(τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024)

<sup>245</sup> Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, (Δεκέμβριος 2020), Εθνική Στρατηγική Κυβερνοασφάλειας 2020-2025, σελ.: 15, διαθέσιμη διαδικτυακά:

<https://mindigital.gr/wp-content/uploads/2020/12/%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CC%81-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CC%81-%CE%9A%CF%85%CE%B2%CE%B5%CF%81%CE%BD%CE%BF%CE%B1%CF%83%CF%86%CE%B1%CC%81%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82.pdf>

(τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024)

<sup>246</sup> Διαθέσιμο και διαδικτυακά:

<https://digitallibrary.un.org/record/265311?ln=en&v=pdf>

(τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024)

<sup>247</sup> Διαθέσιμο και διαδικτυακά:

στρατηγικές ασφαλείας σχετικά με την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, λαμβάνοντας υπ' όψιν τους τις εκτιμήσεις και το έργο της ομάδας εμπειρογνομώνων (Group of Governmental Experts). Κατόπιν των επίμονων παροτρύνσεων του ΟΗΕ, ορισμένες χώρες, όπως το ΗΒ και οι ΗΠΑ, αντέτειναν πως το Διεθνές Δίκαιο γενικά αρκεί για την ρύθμιση του ζητήματος<sup>248</sup> και ότι δεν πρόκειται για νομικό κενό, που χρειάζεται να καλυφθεί με νέο κανονιστικό πλαίσιο<sup>249</sup>, άποψη η οποία ωστόσο δεν είναι ανεπίδεκτη κριτικής.

Η δε ΕΕ έχει ασχοληθεί σε νομοθετικό επίπεδο με το ζήτημα ήδη από τα τέλη της προηγούμενης χιλιετίας<sup>250</sup> και μέχρι και σήμερα εξακολουθεί να παράγει παραδειγματικό έργο στον τομέα της κυβερνοασφάλειας. Το νομικό οπλοστάσιο της Ένωσης περιλαμβάνει νόμους, κανονισμούς, οδηγίες και μηχανισμούς συνεργασίας. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι οι Συνθήκες της ΕΕ δεν προσδιορίζουν ρητώς την κυβερνοασφάλεια ως τομέα που άπτεται των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Η πρώτη καθαρά νομική πράξη της ΕΕ που αφορούσε συγκεκριμένα τον τομέα της κυβερνοασφάλειας (πέρα από τους Κανονισμούς για την σύσταση του ENISA) ήταν η Οδηγία 2016/1148/ΕΕ της 6<sup>ης</sup> Ιουλίου 2016 σχετικά με τη λήψη μέτρων για την επίτευξη υψηλού κοινού επιπέδου ασφαλείας συστημάτων δικτύου και πληροφοριών σε ολόκληρη την Ένωση. Το 2020 υπήρξε πρόταση περί αναμόρφωσης και αντικατάστασης της Οδηγίας αυτής<sup>251</sup>, η οποία εν τέλει υλοποιήθηκε με την Οδηγία

---

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/515/00/pdf/n1051500.pdf?token=7UL8shHuFR9Oax9LIB&fe=true> (τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024)

<sup>248</sup> UNODA, «*Disarmament Study Series: No. 33 – Developments in the Field of Information and Telecommunication in the Context of International Security*», Δεκέμβριος 2011, διαθέσιμο και διαδικτυακά: <https://disarmament.unoda.org/publications/studyseries/no-33/> (τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024)

<sup>249</sup> Βλ. Melzer N. and United Nations Institute for Disarmament Research, «*Cyberwarfare and International Law*» (UNIDIR, 2011), σελ.: 36, διαθέσιμο διαδικτυακά: <https://unidir.org/files/publication/pdfs/cyberwarfare-and-international-law-382.pdf> (τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024)

<sup>250</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, για μία Ασφαλέστερη Κοινωνία της Πληροφορίας με την βελτίωση της ασφαλείας των υποδομών πληροφόρησης και την καταπολέμηση του εγκλήματος πληροφορικής, 26/01/2001, COM(2000) 890, τελικό, διαθέσιμη διαδικτυακά: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0890> (τελευταία προσπέλαση: 27/04/2024)

<sup>251</sup> Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, repealing

2022/2555 της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2022<sup>252</sup>. Όπως προσφάτως, υιοθετήθηκε και ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2023 για τον καθορισμό μέτρων για υψηλό κοινό επίπεδο κυβερνοασφάλειας στα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης<sup>253</sup>. Όσον αφορά τις κοινές πολιτικές της Ένωσης, συναφείς και σημαντικές είναι η Στρατηγική Κυβερνοασφάλειας του 2013 (EUCSS)<sup>254</sup>, οι Αποφάσεις του Συμβουλίου του 2015 στον τομέα της Κυβερνοδιπλωματίας<sup>255</sup>, η Στρατηγική της ΕΕ για την Ένωση Ασφαλείας του 2020<sup>256</sup> καθώς και η Νέα Στρατηγική Κυβερνοασφάλειας του 2020<sup>257</sup>.

Ο διακρατικός χαρακτήρας του κυβερνοεγκλήματος, που επιβάλλει την συνεργασία μεταξύ κρατών-μελών, ακόμη και σε περιπτώσεις που αυτή για ποικίλους λόγους είναι δυσχερής, οδήγησε το 2013 στην ίδρυση του High-Tech Crime Center (HTCC), υπό την αιγίδα της Europol, ενώ το ίδιο έτος συνεστάθη και το EC3, το

---

Directive (EU) 2016/1148, 2020, διαθέσιμη και διαδικτυακά: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A823%3AFIN>

(τελευταία προσπέλαση: 28/04/2024)

<sup>252</sup> DIRECTIVE (EU) 2022/2555 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive), διαθέσιμη και διαδικτυακά: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02022L2555-20221227&qid=1714339372123> (τελευταία προσπέλαση: 28/04/2024), όπως αργότερα διορθώθηκε δυνάμει του Corrigendum 90206/22.12.203, διαθέσιμο διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/corrigendum/2023-12-22/oj/eng>

(τελευταία προσπέλαση: 28/04/2024)

<sup>253</sup> Διαθέσιμη και διαδικτυακά:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202302841&qid=1714342559256](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302841&qid=1714342559256)

(τελευταία προσπέλαση: 28/04/2024)

<sup>254</sup> Διάθεσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0001>

(τελευταία προσπέλαση: 28/04/2024)

<sup>255</sup> Διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192>

(τελευταία προσπέλαση: 28/04/2024)

<sup>256</sup> Διαθέσιμη και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>

(τελευταία προσπέλαση: 28/04/2024)

<sup>257</sup> Διαθέσιμη και διαδικτυακά:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2391](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2391)

(τελευταία προσπέλαση: 28/04/2024)

ειδικό κέντρο κυβερνοεγκλήματος της ΕΕ. Το EC3 συνεργάζεται μάλιστα στενά με τον ENISA, με τον οποίο μοιράζεται κοινούς στόχους<sup>258</sup>.

### Κεφάλαιο III : Η οργάνωση και το έργο του ENISA

Όπως προείπαμε, ο ENISA ιδρύθηκε με αποστολή να συμβάλλει στην δημιουργία ενός υψηλού επιπέδου ασφάλειας των δικτύων και των πληροφοριών εντός της Ένωσης, αποστολή που τον κατέστησε το de facto κέντρο της εμπειρογνωσίας της ΕΕ στον τομέα της κυβερνοασφάλειας<sup>259</sup>. Ο οργανισμός εκπληρώνει την αποστολή του αυτή κυρίως μέσω των συμβουλευτικών υπηρεσιών που παρέχει προς την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη. Παράλληλα, ο ENISA μεριμνά για την συλλογή και ανάλυση πληροφοριών και δεδομένων σχετικών με το ζήτημα της κυβερνοασφάλειας και των πιθανών κινδύνων και προωθεί την συνεργασία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

Τις προτεραιότητες του οργανισμού τις βρίσκουμε ρητώς εκφρασμένες και στα προγράμματα εργασίας του και περιλαμβάνουν -μεταξύ άλλων- την πρόβλεψη πιθανών κινδύνων στον τομέα της κυβερνοασφάλειας και την προετοιμασία για την αντιμετώπισή τους, την υποστήριξη της ΕΕ στην χάραξη σχετικής πολιτικής και στην διατήρηση τεχνικών υποδομών ικανών να ανταποκριθούν στο ζήτημα, την προώθηση της ενωσιακής και διακρατικής συνεργασίας και την ενίσχυση της επιρροής του οργανισμού<sup>260</sup>.

Η υιοθέτηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/1148 της 6<sup>ης</sup> Ιουλίου 2016 ενίσχυσε σημαντικά το έργο του ENISA και αναβάθμισε τον συντονιστικό ρόλο του οργανισμού στο πεδίο της κυβερνοασφάλειας της Ένωσης<sup>261</sup>. Υπό το πρίσμα της

<sup>258</sup> George Christou, «*Cybersecurity in the European Union: Resilience and Adaptability in Governance Policy*», Springer 2016, σελ.: 12

<sup>259</sup> βλ. σημείο (10) του Κανονισμού (ΕΚ) 460/2004 της 10<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004

<sup>260</sup> βλ. ενδεικτικώς τα προγράμματα εργασίας του ENISA για τα διαστήματα 2017-2019 και 2019-2022, διαθέσιμα διαδικτυακά: <https://www.enisa.europa.eu/publications/corporate/enisa-programming-document-2017-2019> και <https://www.enisa.europa.eu/publications/corporate-documents/enisa-programming-document-2019-2021>

<sup>261</sup> βλ. σημεία (36), (62) και (69) της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/1148 της 6<sup>ης</sup> Ιουλίου 2016:

«*Ο ENISA θα πρέπει να στηρίζει τα κράτη μέλη και την Επιτροπή, παρέχοντας την εμπειρογνωμοσύνη και τις συμβουλές του, καθώς και διευκολύνοντας την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών. Ειδικότερα, κατά την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, η Επιτροπή θα πρέπει να*

Οδηγίας, ο ENISA καθίσταται η πλέον αρμόδια Αρχή, η οποία μεριμνά για την συμμόρφωση των κρατών-μελών προς την Οδηγία και τα υποστηρίζει στην εφαρμογή της<sup>262</sup>. Παράλληλα, ο οργανισμός καλείται να προτείνει λύσεις και να χαράσει κατευθυντήριες γραμμές για την συνεργασία μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, υποστηρίζοντας το έργο της Ομάδας Συνεργασίας και του Δικτύου CSIRT<sup>263</sup>. Η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ρητώς υποχρεωμένη να συμβουλευέται τον ENISA, κατά τον σχεδιασμό πολιτικής επί του ζητήματος της εμπειρογνώσιας του. Αυτή η γενικότερη λειτουργική αναβάθμιση του οργανισμού είχε ως αποτέλεσμα την δυνατότητά του να χαράσσει πιο συνεκτικές και συγκεκριμένες στρατηγικές<sup>264</sup>.

Αποστολή του οργανισμού είναι επίσης η εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών στον τομέα της κυβερνοασφάλειας μεταξύ των κρατών-μελών. Πριν την ίδρυση του ENISA, το κάθε κράτος-μέλος νομοθετούσε και χάρασσε πολιτική για το ζήτημα ανεξάρτητα και χωρίς συντονισμό με τα άλλα μέλη. Πλέον, ο οργανισμός ενθαρρύνει την διακρατική συνεργασία, λειτουργώντας ως κέντρο και σημείο αναφοράς για κάθε συμφεροντούχο<sup>265</sup>. Για τον σκοπό αυτό, ο ENISA υπό την ιδιότητά του ως συντονιστής της Ομάδας Αντιμετώπισης Εκτάκτων Αναγκών στην Πληροφορική

---

*συμβουλευέται τον ENISA, τον οποίο θα πρέπει επίσης να μπορούν να συμβουλευόνται και τα κράτη μέλη.»*

*«(...) είναι επιθυμητό να διευκολύνεται ο συντονισμός μεταξύ των αρμοδίων αρχών και των αρχών επιβολής του νόμου των διαφόρων κρατών μελών από το Ευρωπαϊκό Κέντρο για τα Εγκλήματα στον Κυβερνοχώρο (EC3) και τον ENISA.»*

*«Κατά την έκδοση εκτελεστικών πράξεων σχετικά με τις απαιτήσεις ασφάλειας για τους παρόχους ψηφιακών υπηρεσιών, η Επιτροπή θα πρέπει να λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη της τη γνώμη του ENISA (...)»*

<sup>262</sup> Dimitra Markopoulou, Vagelis Papakonstantinou and Paul de Hert, *«The new EU cybersecurity framework: The NIS Directive, ENISA's role and the General Data Protection Regulation»*, Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice, σελ.: 8, διαθέσιμο διαδικτυακά:

[https://pure.uvt.nl/ws/files/32292292/pdh19\\_dmvp\\_The\\_NIS\\_Directive\\_ENISA\\_s\\_role\\_draft\\_doi.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/files/32292292/pdh19_dmvp_The_NIS_Directive_ENISA_s_role_draft_doi.pdf) (τελευταία προσπέλαση: 29/04/2024)

<sup>263</sup> βλ. άρθρα 11 και 12 της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/1148 της 6<sup>ης</sup> Ιουλίου 2016

<sup>264</sup> Whyte C., *«European Union: Policy, Cohesion, and Supranational Experiences with Cybersecurity»*, Routledge Companion to Global Cyber-Security Strategy, Routledge 2021, σελ.: 205

<sup>265</sup> Bendiek A., Bossong R., Schulze M., *«The EU's Revised Cybersecurity Strategy»*, 2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comments 47, σελ.: 4, διαθέσιμο διαδικτυακά:

[https://pure.uvt.nl/ws/files/32292292/pdh19\\_dmvp\\_The\\_NIS\\_Directive\\_ENISA\\_s\\_role\\_draft\\_doi.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/files/32292292/pdh19_dmvp_The_NIS_Directive_ENISA_s_role_draft_doi.pdf) (τελευταία προσπέλαση: 29/04/2024)

(CERT-EU), αποτελεί διάλογο επικοινωνίας μεταξύ των κρατών-μελών και των αρμόδιων αρχών<sup>266</sup>.

Η επιχειρησιακή αναβάθμιση του ENISA ενισχύθηκε έτι περαιτέρω από την υιοθέτηση του νέου Κανονισμού του το έτος 2019<sup>267</sup>, δια του οποίου προβλέφθηκε η λειτουργία του οργανισμού επ' αόριστον και όχι πια για ορισμένο χρονικό διάστημα<sup>268</sup>. Η αλλαγή αυτή εδραίωσε την παρουσία του οργανισμού στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, χωρίς την προηγούμενη χρονική αβεβαιότητα, η οποία εν τοις πράγμασι δεν επέτρεπε στον ENISA να αναπτύξει μακροπρόθεσμο όραμα και σχεδιασμό<sup>269</sup>.

Ο νευραλγικός ρόλος του ENISA επαληθεύτηκε και στην νεότερη Οδηγία (ΕΕ) 2022/2555 της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2022, που υποκατέστησε την ως άνω Οδηγία 2016/1148. Το έργο του ENISA ενισχύθηκε -μεταξύ άλλων- με την ίδρυση του ευρωπαϊκού δικτύου για την αντιμετώπιση κρίσεων στον κυβερνοχώρο (EU-cyCLONe)<sup>270</sup>, την πρόβλεψη διετούς αναφοράς του ENISA για την κατάσταση της κυβερνοασφάλειας στην ΕΕ<sup>271</sup>, τον νέο ρόλο του στην σύνταξη peer-reviews<sup>272</sup> και εκθέσεων εκτίμησης κινδύνου για ζωτικής σημασίας εφοδιαστικές αλυσίδες<sup>273</sup>, την δημιουργία μητρώου παρόχων DNS (domain name systems)<sup>274</sup> καθώς και την θέσπιση ελάχιστων μέτρων ασφαλείας για τους παρόχους ψηφιακών υπηρεσιών<sup>275</sup>.

<sup>266</sup> Dewar R. S., «Cyber Security in the European Union: An Historical Institutional Analysis of a 21st Century Security Concern», 2017, Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο της Γλασκόβης, σελ.: 66, διαθέσιμη διαδικτυακά:

<https://theses.gla.ac.uk/8188/1/2016DewarPhDr.pdf> (τελευταία προσπέλαση: 29/04/2024)

<sup>267</sup> Κανονισμός (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>268</sup> άρθρο 68 παρ. 4 του Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>269</sup> βλ. σχετικώς: Dimitra Markopoulou, Vagelis Papakonstantinou and Paul de Hert, ό.π., σελ.: 9

<sup>270</sup> άρθρο 16 Οδηγίας (ΕΕ) 2022/2555 της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2022,

βλ. και την σχετική ενημερωτική δημοσίευση στην επίσημη ιστοσελίδα του ENISA:

<https://www.enisa.europa.eu/topics/incident-response/cyclone>

(τελευταία προσπέλαση: 29/04/2024)

<sup>271</sup> άρθρο 18 Οδηγίας (ΕΕ) 2022/2555 της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2022

<sup>272</sup> άρθρο 19 Οδηγίας (ΕΕ) 2022/2555 της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2022

<sup>273</sup> άρθρο 22 Οδηγίας (ΕΕ) 2022/2555 της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2022

<sup>274</sup> άρθρο 27 Οδηγίας (ΕΕ) 2022/2555 της 14<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2022,

βλ. σχετικώς και: <https://www.enisa.europa.eu/publications/incident-notification-for-dsps-in-the-context-of-the-nis-directive>

<sup>275</sup> βλ. σχετικώς: <https://www.enisa.europa.eu/publications/minimum-security-measures-for-digital-service-providers>

Αναφορικά με την δομή του ENISA, αυτή περιγράφεται στα άρθρα 13–23 του Κεφαλαίου III του Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019. Συγκεκριμένα, προβλέπεται<sup>276</sup> ότι ο οργανισμός έχει διοικητικό συμβούλιο<sup>277</sup>, εκτελεστικό συμβούλιο<sup>278</sup>, εκτελεστικό διευθυντή<sup>279</sup>, συμβουλευτική ομάδα<sup>280</sup> και δίκτυο εθνικών υπαλλήλων-συνδέσμων<sup>281</sup>. Δύναται, επίσης, να χρησιμοποιεί και αποσπασμένους εθνικούς εμπειρογνώμονες ή άλλο προσωπικό που δεν απασχολείται από τον ENISA, στους οποίους βεβαίως δεν εφαρμόζεται το καθεστώς που ισχύει για το υπόλοιπο προσωπικό<sup>282</sup>.

Ένα αναλυτικό σχεδιάγραμμα της στελέχωσης του οργανισμού και των επιμέρους τμημάτων του (όπως έχουν κατά την σύνταξη της παρούσης) είναι διαθέσιμο στην επίσημη ιστοσελίδα του ENISA<sup>283</sup> και επισυνάπτεται κατωτέρω:

---

<sup>276</sup> άρθρο 13 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>277</sup> άρθρα 14-18 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>278</sup> άρθρο 19 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

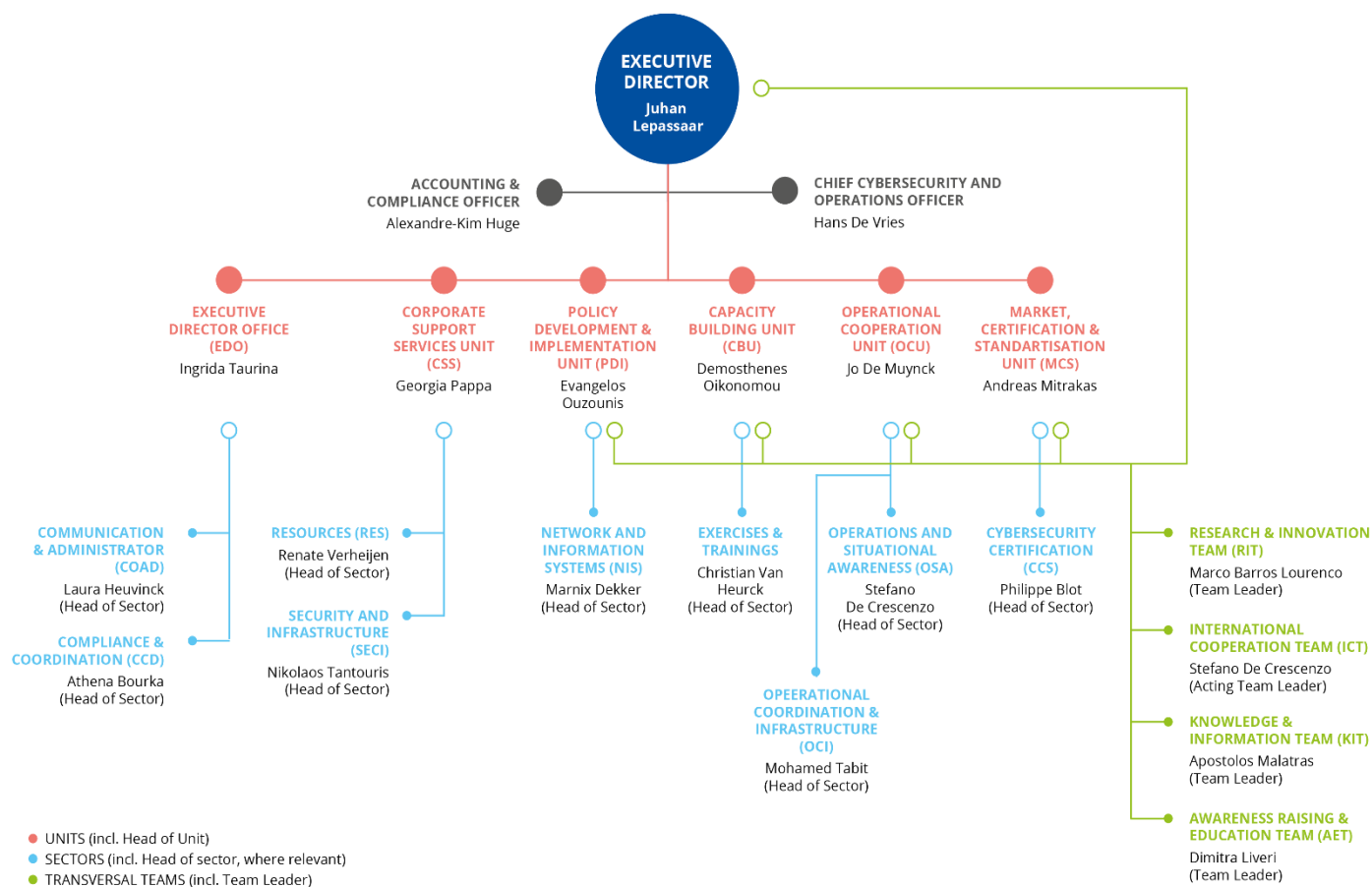
<sup>279</sup> άρθρα 20 και 36 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>280</sup> άρθρο 21 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>281</sup> άρθρο 23 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019, βλ. επίσης και στον επίσημο ιστότοπο του ENISA: <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa/structure-organization>

<sup>282</sup> άρθρο 37 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>283</sup> <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa>



Ο Κανονισμός ρυθμίζει, επιπλέον, γενικότερα ζητήματα λειτουργίας του οργανισμού στα άρθρα 24-28. Προβλέπεται ότι η δράση του ENISA καταστρώνεται με βάση το ενιαίο έγγραφο προγραμματισμού του, το οποίο περιέχει το ετήσιο και πολυετές πρόγραμμά του και περιλαμβάνει όλες τις προγραμματισμένες δραστηριότητές του<sup>284</sup>. Προκειμένου να αποφεύγονται τυχόν συγκρούσεις συμφερόντων, τα μέλη του οργανισμού που αποσπώνται από τα κράτη-μέλη οφείλουν να υποβάλλουν σε ετήσια βάση έγγραφη δήλωση συμφερόντων, όπου καταδεικνύεται η απουσία ή ύπαρξη οποιουδήποτε άμεσου ή έμμεσου συμφέροντος που θα μπορούσε να επηρεάσει την ανεξαρτησία τους<sup>285</sup>. Ορίζεται ότι ο ENISA ενεργεί υπό καθεστώς πλήρους διαφάνειας<sup>286</sup>, τα δε έγγραφά του είναι διαθέσιμα σύμφωνα και με τα

<sup>284</sup> άρθρο 24 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>285</sup> άρθρο 25 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>286</sup> άρθρα 26 και 28 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019, βλ επίσης και στον επίσημο ιστότοπο του ENISA: <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa/structure-organization/transparency>

προβλεπόμενα στον Κανονισμό (ΕΚ) 1049/2001 της 30<sup>ης</sup> Μαΐου 2001<sup>287</sup>. Ωστόσο, η υποχρέωση αυτή περί διαφάνειας συνυπάρχει με το καθήκον εμπιστευτικότητας του οργανισμού, κατά το οποίο ο ENISA δεν πρέπει να διαρρέει πληροφορίες που επεξεργάζεται ή λαμβάνει, για τις οποίες έχει υποβληθεί τεκμηριωμένο αίτημα περί τηρήσεως του απορρήτου, καθώς και διαβαθμισμένες πληροφορίες που χειρίζεται<sup>288</sup>.

Όσον αφορά τον προϋπολογισμό του οργανισμού, αυτός προέρχεται από: (α) συνεισφορά από τον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, (β) έσοδα προοριζόμενα για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων δαπανών, (γ) χρηματοδότηση από την Ένωση υπό μορφή συμφωνιών ανάθεσης ή ad hoc επιδοτήσεων, (δ) εισφορές τρίτων χωρών που συμμετέχουν στις εργασίες του ENISA και (ε) εθελοντικές συνεισφορές των κρατών μελών σε χρήματα ή σε είδος<sup>289</sup>. Υπεύθυνος για την εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι ο εκτελεστικός διευθυντής<sup>290</sup>.

Στο δυναμικό και συνεχώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον στον τομέα της κυβερνοασφάλειας, ο οργανισμός επισημαίνει μία σειρά από απειλές, οι κορυφαίες δέκα (10) εκ των οποίων είναι (από το μείζον προς το έλασσον): (α) η υπερβολική εξάρτηση της εφοδιαστικής αλυσίδας από τα σύγχρονα λογισμικά, τυχόν δυσλειτουργία των οποίων αναπόφευκτα θα επιφέρει σοβαρότατο αντίκτυπο, (β) η έλλειψη εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, (γ) η πιθανότητα ανθρώπινου σφάλματος, (δ) οι αδυναμίες και η εκμετάλλευση απαρχαιωμένων συστημάτων, (ε) η έλλειψη ιδιωτικότητας με τις αυξανόμενες δυνατότητες ηλεκτρονικής παρακολούθησης, (στ) η αλληλεξάρτηση πλειόνων πληροφοριακών συστημάτων με κοινά τρωτά σημεία, (ζ) η παραπληροφόρηση, (η) οι νέες υβριδικές απειλές, (θ) κατάχρηση της τεχνητής νοημοσύνης και (ι) ο πιθανός αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής στις τεχνολογικές υποδομές<sup>291</sup>.

<sup>287</sup> Διαθέσιμος και διαδικτυακά:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049>

(τελευταία προσπέλαση: 29/04/2024), βλ. επίσης και στον επίσημο ιστότοπο του ENISA:

<https://www.enisa.europa.eu/about-enisa/public-access-to-documents>

<sup>288</sup> άρθρο 27 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>289</sup> άρθρο 30 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>290</sup> άρθρο 31 Κανονισμού (ΕΚ) 2019/881 της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019

<sup>291</sup> Foresight Cybersecurity Threats For 2030 - Update 2024: Executive Summary, Μάρτιος 2024, <https://www.enisa.europa.eu/publications/foresight-cybersecurity-threats-for-2030-update-2024-executive-summary> (τελευταία προσπέλαση: 01/05/2024)

Το πρόγραμμα εργασίας του οργανισμού για το τρέχον χρονικό διάστημα<sup>292</sup> περιλαμβάνει τις εξής επιχειρησιακές δράσεις: (α) την υποστήριξη στην θέσπιση πολιτικής, ιδίως για την αντιμετώπιση νέων εξελίξεων στον τομέα της κυβερνοασφάλειας, (β) την υποστήριξη των κρατών-μελών στην ενσωμάτωση και εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας, (γ) την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των κρατών-μελών και των οργανισμών, (δ) την προώθηση της διακρατικής συνεργασίας, (ε) την διαμόρφωση ενός πλαισίου πιστοποίησης κυβερνοασφάλειας εντός της Ένωσης, (στ) την ενίσχυση της βιομηχανίας και αγοράς στον τομέα της κυβερνοασφάλειας, (ζ) την έρευνα νέων και διαρκώς αναφερόμενων κυβερνοαπειλών και την έγκαιρη προετοιμασία για την διαχείρισή τους, (η) την ευαισθητοποίηση για σχετικά ζητήματα και (θ) την παροχή συμβουλευτικής βοήθειας στα κράτη μέλη και στα ευρωπαϊκά όργανα. Σε εταιρικό δε επίπεδο, ο οργανισμός σκοπεί στην ποιοτική του αναβάθμιση και στην βελτίωση της αποδοτικότητάς του, την ενίσχυση της αξιοπιστίας του και την βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών του.

### **Τελικές παρατηρήσεις**

Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί αποτελούν πλέον αναπόσπαστο μέρος του ενωσιακού πολιτικού γίγνεσθαι, έχοντας μεταμορφώσει ουσιαστικά την ευρωπαϊκή διοίκηση. Η δε συνεισφορά τους στο μακρύ και πολυσύνθετο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης υπήρξε -ειδικά τις τελευταίες δεκαετίες- καταλυτική, όντες άρρηκτα συνδεδεμένοι με την σταδιακή αλλά αποφασιστική επέκταση των δραστηριοτήτων της Ένωσης. Ενισχύουν την προβολή της Ένωσης στα κράτη-μέλη, ενώ έχουν συχνά αποτελέσει την απάντηση σε αιφνίδιες κρίσεις και καταστάσεις ανάγκης. Η τεχνοκρατική τους φύση διευκολύνει την αποδοχή τους από τα κράτη-μέλη, τα οποία συχνά αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Παράλληλα, ενισχύουν την διακρατική συνεργασία, υποστηρίζουν τα ευρωπαϊκά όργανα στο έργο τους και βοηθούν την Επιτροπή να εστιάσει στα πολιτικά της

---

<sup>292</sup> ENISA Single Programming Document 2024 – 2026 (Condensed version), διαθέσιμο διαδικτυακά: <https://www.enisa.europa.eu/publications/corporate-documents/enisa-single-programming-document-2024-2026-condensed-version> (τελευταία προσπέλαση: 01/05/024)

καθήκοντα, ασχολούμενή με επιμέρους ζητήματα ποικίλων τομέων ενωσιακής πολιτικής.

Η ειδικότερη αναφορά στον ENISA δεν απετέλεσε τυχαία επιλογή. Πρόκειται για έναν από τους μόλις δύο αποκεντρωμένους οργανισμούς της ΕΕ που εδρεύουν στην χώρα μας, το δε έργο που παράγει είναι ιδιαίτερα σημαντικό. Στην εποχή της τεχνητής νοημοσύνης, σε μία ιστορική περίοδο που για πρώτη φορά τα όρια μεταξύ του ψηφιακού και του υλικού κόσμου είναι πιο ρευστά από ποτέ, το ζήτημα της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο ποτέ άλλοτε δεν υπήρξε τόσο επίκαιρο.

Αντιμέτωπη με νέες προκλήσεις, η Ένωση θα πρέπει να σταθεί αντάξια της εμπιστοσύνης των μελών της, προασπιζόμενη την ασφάλεια και του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και εργαζόμενη ακούραστα για το πάντα επίκαιρο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

## Βιβλιογραφία

---

### ΣΥΓΓΡΑΜΑΤΑ :

- Γεωργακόπουλος Θ. & Χρήστου Γ., «*Μαθήματα θεωρίας της οικονομικής ενοποίησης*», 1992, Αθήνα, Εκδόσεις Σταμούλη
- Γιώτη-Παπαδάκη Ο., «*Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης*», Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Κριτική
- Θεοφανίδης Σ., «*Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*», 1991, Εκδόσεις Θεμέλιο
- Ιωακειμίδης Π., «*Η Ευρώπη σε μεταλλαγή*», 1990, Εκδόσεις Θεμέλιο
- Ιωακειμίδης Π., «*Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση*», 1993, Εκδόσεις: Θεμέλιο, Αθήνα
- Ιωακειμίδης Π., «*Κρίση, Ευρώπη και Αριστερά, η Φύση και η Επίλυση της Κρίσης, ο ΣΥΡΙΖΑ στην Ευρώπη, Ευρωπαϊκή Αριστερά και Σοσιαλδημοκρατία*», 2016, Αθήνα, Εκδόσεις: Παπαζήση
- Κιούπης Δ., «*Ποινικό Δίκαιο και Internet*», 1999, Εκδόσεις Σάκκουλας
- Κουσκουβέλης Η., «*Εισαγωγή στις διεθνείς σχέσεις*», 2004, Β' έκδοση, Εκδόσεις Ποιότητα, Αθήνα
- Κώνστας Δ., «*Θεωρία και μεθοδολογία των διεθνών σχέσεων*», 1983, Τόμος: Α', Εκδόσεις: Σακκουλα, Αθήνα
- Κώνστας Δ. – Αρβανιτόπουλος Κ., «*Διεθνείς Σχέσεις, Συνέχεια και Μεταβολή*», 2002, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη, Αθήνα
- Λαγαρία Α., «*Οι κεφαλαιαγορές στην Ευρωπαϊκή Ένωση: ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο ρυθμιστικό πλαίσιο*», 2017, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη
- Λαγαρία Α., «*Οι αποκεντρωμένοι οργανισμοί της ΕΕ*», εις: Στεφάνου Κ., (επιμ.), «*Το Σύστημα Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*», 2020, Νομική Βιβλιοθήκη
- Μούσης Ν., «*Ευρωπαϊκή Ένωση – Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*», 1996, Εκδόσεις Παπαζήση
- Πανάγος Β., «*Ευρωπαϊκή Οικονομική, Θεωρία και Πολιτική της Οικονομικής και Νομισματικής Ολοκλήρωσης της Ευρώπης*», 1987, Εκδόσεις: Παρατηρητής , 2<sup>η</sup> Έκδοση , Θεσσαλονίκη

- Πασιάς Γ., «Ευρωπαϊκή Ένωση και Εκπαίδευση, Θεσμικός λόγος και εκπαιδευτική πολιτική (1950-1999)», 2006, Τόμος Α', Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα
- Πλατιάς Χ., «Πολιτική και Διακυβέρνηση – Νέες Μορφές Διακυβέρνησης», εις: Στεφάνου Κ. (επιμ.), «Το Σύστημα Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2020, Νομική Βιβλιοθήκη
- Πλατιάς Χ., «Θεσμικά όργανα», εις: Στεφάνου Κ. (επιμ.), «Το Σύστημα Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2020, Νομική Βιβλιοθήκη
- Σημίτης Κ., «Η Κρίση», 2009, 4<sup>η</sup> Έκδοση, Εκδόσεις: Πόλις
- Στεφάνου Κ., «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», 1999, Τόμος: Γ', «Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης» Εκδόσεις: Σάκκουλα, Αθήνα
- Τσινισιζέλης Μ., «Θεωρία της διεθνούς πολιτικής ενοποίησης», εις: «Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», επιμέλεια: Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ., 1995, Εκδόσεις: Θεμέλιο
- Τσινισιζέλης Μ., «Quo Vadis Europa?», 2001, Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις, Αθήνα
- Χατζόπουλος Β., «Αντιμετωπίζοντας την οικονομική κρίση μέσα από νέες μορφές διακυβέρνησης: το παράδειγμα της ίδρυσης Ευρωπαϊκών Οργανισμών (agencies)», εις: «Τιμητικό τόμο για τον Καθηγητή Παναγιώτη Κ. Ιωακειμίδη, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: οι πολλαπλές κρίσεις και οι προκλήσεις του μέλλοντος», επιμέλεια Κόντη Α. & Βέρνυ Σ., 2017, Εκδόσεις Παπαζήση
- Χριστιανός Β., «Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2010, Νομική Βιβλιοθήκη
- Χρυσόχου Δ., «Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης», Έκδοση του 2003 και του 2015, Εκδόσεις Παπαζήση
- Deutsch K. «Nationalism and social communication: an inquiry into the foundations of nationality», 1966, Cambridge, Massachusetts, MIT Press
- Deutch K., «The analysis of international relations», 1968, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall
- Forsyth M., «Η Σύγχρονη έννοια της συνομοσπονδίας», εις: «Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση» (επιμέλεια: Τσινισιζέλης Μ.), 1996, Εκδόσεις: Σιδέρη, Αθήνα
- George Christou, «Cybersecurity in the European Union: Resilience and Adaptability in Governance Policy», Springer 2016

- Haas E.B., «*The Uniting of Europe. Political, Social and Economic forces 1950-1957*», 1968, Stanford, Stanford University Press
- Lindberg L., «*The Political Dynamics of European Integration*», 1963, Stanford, Stanford University Press
- Mitrany D., «*The progress of international governments*», 1933, London, George Allen & Unwin
- Mitrany D., «*A working peace system*», 1965, Chicago, Quadrangle Books
- Mitrany D., «*The prospect of integration: Federal or Functional?*», (1965), Journal of Common Market Studies, vol. IV, no. 2
- Rosamond B., «*Theories of European Integration*» («*Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*»), 2004, μετάφραση: Μαριάς Ε., Εκδόσεις: Μεταίχμιο, Αθήνα
- Schmitter P., «*A revised theory of Regional Integration, International Organisation*», 1970, vol.24, σελ.: 836-869
- Sheehan M., «*Ο μεταβαλλόμενος χαρακτήρας του πολέμου*» εις: J. Baylis, S. Smith, Patricia Owens, «*Η παγκοσμιοποίηση της Διεθνούς Πολιτικής*», 2013, 5<sup>η</sup> έκδοση, Εκδόσεις Επίκεντρο, Αθήνα
- Telo M., «*Η Ευρωπαϊκή Θεώρηση των Διεθνών Σχέσεων*», μετάφραση: Ζαρταμόπουλος Ν., 2012, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση
- Viner J., «*The customs Union Issue*», 1950, New York, Carnegie Endowment for International Peace
- Whyte C., «*European Union: Policy, Cohesion, and Supranational Experiences with Cybersecurity*», Routledge Companion to Global Cyber-Security Strategy, Routledge 2021

#### ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΕΙΣ – ΑΡΘΡΑ - ΜΕΛΕΤΕΣ :

- Κότιος Α., Γαλανός Γ., Ρουκανάς Σ., «*Η Ελληνική κρίση και η κρίση του συστήματος διακυβέρνησης της Ευρωζώνης*», 2012, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πολυτεχνική Σχολή, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Σειρά ερευνητικών εργασιών, 18 (1)
- Παπαθανασίου Α., Γερμανός Γ., «*Εξέλιξη και ανάπτυξη νέων μορφών εγκληματικότητας στον Κυβερνοχώρο σε εποχές κρίσης*», Crime in Crisis, Τμητικός Τόμος για τον Καθηγητή Νέστορα Κουράκη, 25/01/2016

- Φακιάλας Ε., «*Θεωρία Διεθνών Σχέσεων και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*», βιβλιογραφικό δοκίμιο, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, Νοέμβριος 2017, σελ.: 141-171
- Φαραντούρης Ν., «*Σύγχρονες εγκληματικές δράσεις στο Διαδίκτυο – Εννοιολογική προσέγγιση και ποινική αντιμετώπιση του Hacking και του φαινομένου της μόλυνσης με ιούς*», Ποινική Δικαιοσύνη 2/2003
- Χρυσομαλλίδης Χ., Μαραβέγιας Ν., «*Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελληνική Οικονομία: η Ελλάδα στον Πυρήνα ή στην Περιφέρεια της Ευρώπης;*», Περιφέρεια, Τεύχος: 2017-2018 (6-7), σελ.: 71-97
- Atanassov N., «*Accountability of EU Regulatory Agencies, European Parliamentary Research Service*», Μάρτιος 2015
- Bendiek A., Bossong R., Schulze M., «*The EU's Revised Cybersecurity Strategy*», 2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comments 47
- Dewar R.S., «*Cyber Security in the European Union: An Historical Institutionalist Analysis of a 21st Century Security Concern*», 2017, Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο της Γλασκόβης
- Dimitra Markopoulou, Vagelis Papakonstantinou and Paul de Hert, «*The new EU cybersecurity framework: The NIS Directive, ENISA's role and the General Data Protection Regulation*», Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice
- Egeberg M. & Trondal J., «*Agencification of the European Union administration: Connecting the dots*», TARN working paper no 1/2016
- Font N. «*Policy properties and political influence in post-delegation: the case of EU agencies*», International Review of Administrative Sciences, 81 (4), Ιανουάριος 2015, σελ.: 773-792
- Hansen R.D., «*European Integration: Reflections on a decade of theoretical efforts*», 1969, World Politics 21 (2)
- Hoffman S., «*The European process at Atlantic Cross purposes*», Νοέμβριος 1964, Journal of Common Market Studies, Vol. 3, Issue: 2, σελ.: 85-101
- Hoffman S., «*Obstinate or Obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*», 1966, Daedalus, Vol. 95, No 3, σελ.: 862-915

- Jordana J. & Trivino-Salazar J.C., «*European Union Agencies: A transnational logic?*», Ινστιτούτο Διεθνών Μελετών Βαρκελώνης, IBEI Working Papers, 2017/54
- Kelemen R.D., «*The politics of ‘Eurocratic’ structure and the new European agencies*», 2002, West European Politics, 25 (4), σελ.: 93-118
- Kreuzer M., «*Cyberspace is an Analogy, Not a Domain: Rethinking Domains and Layers of Warfare for the Information Age*», The strategy bridge, 08/07/2021
- Nitszke A., «*EU agentification?: A new framework for the functioning of decentralized agencies in the European Union*», Athenaum, Polish Political Science Studies, vol. 59 (2018), σελ.: 205-223
- Rittberger B. & Wonka A., «*Introduction: agency governance in the European Union*», 2011, Journal of European Public Policy, 18(6), σελ.: 780-789
- Schimmelfennig, F., «*What’s the news in “New Intergovernmentalism”? A critique of Bickerton, Hodson and Puetter*», 2015, Journal of Common Market Studies 53:4, σελ.: 723-730
- Scholten M., «*Mind the trend! Enforcement of EU law has been moving to “Brussels”*», 2017, Journal of European Public Policy, 24:9, σελ.: 1348-1366
- Tsourdi, E., «*EU agencies*», εις: «*From Tampere 20 to Tampere 2.0.: Towards a New European Consensus on Migration*», 2019
- Vos E., «*EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny*», 2018, Βρυξέλλες: European Union publications
- Yiataganas X., «*Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies*», 2001, Jean Monnet Working Papers

#### **NΟΜΟΛΟΓΙΑ :**

- Van Gend en Loos κατά Nederlandse Administratie der Belastingen, 05/02/1963, αριθ.: 26/62
- Flaminio Costa κατά ENEL, 15/07/1964, αριθ.: 6/64
- Ηνωμένο Βασίλειο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 02/05/2006, αριθ.: C-217/04

- Ηνωμένο Βασίλειο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 22/01/2014, αριθ.: C-270/12 & Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Niilo Jääskinen τη 12<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2013

**ΠΡΑΞΕΙΣ-ΑΝΑΦΟΡΕΣ-ΕΚΘΕΣΕΙΣ κλπ. ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ:**

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «*Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών*», COM(2002) 718
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Σχέδιο διοργανικής συμφωνίας για ένα πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών*», COM(2005) 59
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, «*Ευρωπαϊκοί Οργανισμοί – Πορεία προς το μέλλον*», COM(2008) 135
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ψήφισμα σχετικά με τη δημοσιονομική διαχείριση και τον έλεγχο των οργανισμών της ΕΕ (2008/2207(INI), P6 TA(2009)0274 (23/04/2009)
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «*Study on Agencies' Discharge, Committee on Budgetary Control*» (2006)
- Analytical Fiche Nr° 1, «*Definition and classification of "European Regulatory Agency"*», 2010
- Analytical Fiche Nr° 2, «*Creation of agencies*»
- Analytical Fiche Nr° 20, «*Funding and budget revenues of agencies*»
- Ramboll / Euréval / Matrix Insight, «*Evaluation of the EU decentralised agencies in 2009 – Final Report, Volume II: Conclusions at a system level*», 2009
- 1<sup>η</sup> Αναφορά της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων της 15/03/1999 με θέμα «*Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*»
- Από 03/10/2000 ομιλία του (τότε) προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Romano Prodi, ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
- Κανονισμός 2309/1993 του Συμβουλίου της 22/07/1993 (για τη θέσπιση κοινοτικών διαδικασιών έγκρισης και εποπτείας των φαρμακευτικών προϊόντων για ανθρώπινη και κτηνιατρική χρήση και για τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για την αξιολόγηση των φαρμακευτικών προϊόντων)

- Κοινή Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις αποκεντρωμένες αρχές, 19 Ιουλίου 2012
- Κανονισμός 726/2004 της 31<sup>ης</sup>/03/2004 (για τη θέσπιση κοινοτικών διαδικασιών χορήγησης άδειας και εποπτείας όσον αφορά τα φάρμακα που προορίζονται για ανθρώπινη και για κτηνιατρική χρήση και για τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων)
- Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση (17/05/2006, 2006/C 139/01)
- Ετήσια αναφορά του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου για την Ισότητα των Φύλων (EIGE) για το έτος 2017
- Ετήσια αναφορά του Γραφείου Διανοητικής Ιδιοκτησίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUIPO) για το έτος 2022
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 216/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Φεβρουαρίου 2008 για τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφαλείας της Αεροπορίας, καθώς και για την κατάργηση της οδηγίας 91/670/ΕΟΚ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1592/2002 και της οδηγίας 2004/36/ΕΚ (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Guidance on the avoidance and management of conflicts of interest under the Financial Regulation*» (2021/C 121/01)
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή της κοινής προσέγγισης για τους αποκεντρωμένους οργανισμούς της ΕΕ*», 24/04/2015, COM(2015) 179
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Performance budgeting and decentralized agencies – Guidelines*», 2013
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «*Communication from the Commission on the guidelines for programming document for decentralised agencies and the template for the Consolidated Annual Activity Report for decentralised agencies*» (C(2014)9641 final), 2014
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Commission Staff Working Document: «*Guidelines on key performance indicators (KPI) for directors of EU decentralized agencies*», SWD(2015)62

- COUNCIL REGULATION (EC) No 58/2003 of 19 December 2002: «*Laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes*»
- «*Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μία Λευκή Βίβλος*» (COM(2001) 428, τελικο, (2001/C 287/01)
- Ανακοίνωση της Επιτροπής, «*Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών*», 11/12/2002 COM(2002) 718
- Commission of the European Communities: *Bulletin of the European Communities, Supplement 7/85, «A Peoples' Europe, Reports from the ad hoc Committee»*
- Απόφαση 2004/97/EK Ευρατόμ της 13<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2003
- Κανονισμός (ΕΚ) 460/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004
- Κανονισμός (ΕΚ) 526/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21<sup>ης</sup> Μαΐου 2013
- Κανονισμός (ΕΚ) 2019/881 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17<sup>ης</sup> Απριλίου 2019
- «*Location of the EU decentralized agencies*», Study requested by the BUDG Committee – European Parliament, Νοέμβριος 2021
- Οδηγία 2013/40/ΕΕ της 12<sup>ης</sup> Αυγούστου 2013 για τις επιθέσεις κατά συστημάτων πληροφοριών και την αντικατάσταση της Απόφασης-Πλαισίου 2005/222/ΔΕΥ του Συμβουλίου
- Enisa Threat landscape 2020 – List of top 15 threats, 20/10/2020
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, για μία Ασφαλέστερη Κοινωνία της Πληροφορίας με την βελτίωση της ασφάλειας των υποδομών πληροφόρησης και την καταπολέμηση του εγκλήματος πληροφορικής, 26/01/2001, COM(2000) 890
- ENISA programming document 2017-2019
- ENISA programming document 2019-2022
- Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 της 30<sup>ης</sup> Μαΐου 2001
- ENISA, Foresight Cybersecurity Threats For 2030 - Update 2024: Executive Summary, Μάρτιος 2024

**ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΗΣ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ:**

- DELANO, Luxemburg's Financial and Expat Communities, «*Europe Day, extra vacation day passed by MPs*», 27/03/2019
- Έκθεση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την εφαρμογή των νομικών διατάξεων και της κοινής δήλωσης που διασφαλίζουν τον κοινοβουλευτικό έλεγχο επί των αποκεντρωμένων οργανισμών (2018/2114(INI)), 30/01/2019
- Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης, (Δεκέμβριος 2020), Εθνική Στρατηγική Κυβερνοασφάλειας 2020-2025
- DHS Lexicon, Homeland Security