

1



ΓΕΝΙΚΟ ΕΠΙΤΕΛΕΙΟ
ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ

2022

ΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΝΟΠΛΩΝ ΔΥΝΑΜΕΩΝ

HELLENIC ARMED FORCES LAW REVIEW

1

ΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΝΟΠΛΩΝ ΔΥΝΑΜΕΩΝ

ΕΚΔΟΣΗ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ ΕΝΟΠΛΩΝ ΔΥΝΑΜΕΩΝ

ΙΚΑΙΟΝ ΚΑΙ ΠΡΕΠΟΝ



ΓΕΝΙΚΟ ΕΠΙΤΕΛΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΩΜΑ ΕΝΟΠΛΩΝ ΔΥΝΑΜΕΩΝ

ΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΕΝΟΠΛΩΝ ΔΥΝΑΜΕΩΝ
Τεύχος 1

Αθήνα, Ιούνιος 2022

Αποποίηση ευθύνης και πνευματικά δικαιώματα

Οι απόψεις και οι αναλύσεις που διατυπώνονται στα κείμενα που δημοσιεύονται εκφράζουν αποκλειστικά τους συγγραφείς τους και δεν απηχούν απαραίτητα τις θέσεις του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας ή οποιουδήποτε τρίτου φορέα.

Έκδοση

Νομικό Σώμα Ενόπλων Δυνάμεων

Υπεύθυνος Έκδοσης

Αντισυνταγματάρχης (ΝΟΜ) Δημήτριος Χατζηφωτεινός

+30 694 887 5949, +30 210 657 4041

d.chatzifoteinos@hndgs.mil.gr , dchatzifoteinos@gmail.com

Εκτύπωση

Τυπογραφείο Ελληνικού Στρατού

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Χαιρετισμός Αρχηγού ΓΕΕΘΑ.....	5
Χαιρετισμός Διευθυντή Νομικού Σώματος.....	7
Σημείωμα Έκδοσης.....	8
<i>Αντωνία Ζερβάκη</i>	
Διεθνής προστασία των πολιτιστικών αγαθών σε περιόδους ενόπλων συρράξεων: η συμβολή των Ηνωμένων Εθνών	10
<i>Διονύσιος Κολοβός</i>	
Η διεθνής διαιτησία στις συμβάσεις προμήθειας	31
<i>Έλενα Κόρκα</i>	
Η Ελληνική Επιτροπή της Μπλε Ασπίδας	45
<i>Ισμήνη Κριάρη</i>	
Χαιρετισμός: Οι τεχνολογικές προκλήσεις και το δίκαιο	51
<i>Κωνσταντίνος Μενουδάκος</i>	
Χαιρετισμός	59
<i>Κωνσταντίνα Μπενίση</i>	
Ένοπλες συρράξεις και πολιτιστική κληρονομιά	61
<i>Άγγελος Μπίνης</i>	
Σύναψη δημόσιων συμβάσεων και διαφάνεια – Το παράδειγμα των Ενόπλων Δυνάμεων.....	65
<i>Φωτεινή Παζαρτζή</i>	
Χαιρετισμός	68
<i>Αδάμ Χ. Παπαδαμάκης</i>	
Ένοπλες Δυνάμεις και σύγχρονο κράτος δικαίου	72
<i>Ανδρέας Ποττάκης</i>	
Ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Ένοπλες Δυνάμεις	88
<i>Βασιλική Σαράντη</i>	
Η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης ως υβριδική απειλή: ματιές από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου	97
<i>Κώστας Χατζηκωνσταντίνου</i>	
Ειρηνευτικές Επιχειρήσεις και Δίκαιο των Ενόπλων Συρράξεων	113

Artemis Papathanassiou
Protecting cultural property in the event of armed conflict: legal
framework, new challenges and current developments. A dedicated
overview 121

Monica Zanarelli
Acknowledgement 141

Χαιρετισμός Αρχηγού ΓΕΕΘΑ

Με ιδιαίτερη ικανοποίηση χαιρετίζω την έκδοση της «Νομικής Επιθεώρησης Ενόπλων Δυνάμεων», του πρώτου εξειδικευμένου επιστημονικού περιοδικού με στρατιωτική θεματολογία νομικού ενδιαφέροντος που εκδίδεται με πρωτοβουλία του Νομικού Σώματος των Ενόπλων Δυνάμεων.

Η θεσμική μετεξέλιξη του Στρατολογικού Σώματος σε Νομικό Σώμα που έλαβε χώρα πριν από 12 έτη υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική, καθώς εξασφάλισε την παροχή άρτιας και εξειδικευμένης νομικής υποστήριξης στις Ένοπλες Δυνάμεις τόσο σε επίπεδο καθημερινής επιτελικής λειτουργίας όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο. Χάρη στις εύστοχες και έγκυρες νομικές παρεμβάσεις τους κατά τον επιτελικό συντονισμό των θεμάτων, οι στρατιωτικοί νομικοί σύμβουλοι εδραίωσαν όλα αυτά τα χρόνια τον σημαίνοντα ρόλο τους στη συνείδηση των στελεχών και των τριών Κλάδων των Ενόπλων Δυνάμεων, με αποτέλεσμα να θεωρούνται πλέον αναπόσπαστο τμήμα της διοικητικής διαδικασίας που λαμβάνει χώρα εντός των Γενικών Επιτελείων, των Μειζόνων Σχηματισμών και των λοιπών θέσεων που στελεχώνουν.

Με την πρωτοβουλία της περιοδικής έκδοσης «Νομικής Επιθεώρησης Ενόπλων Δυνάμεων» εγκαινιάζονται νέες δυνατότητες για τους Αξιωματικούς του Νομικού Σώματος, ώστε να συμμετάσχουν ενεργά στη διαμόρφωση των εξελίξεων της νομικής επιστήμης και να συμβάλουν στον επιστημονικό διάλογο επί θεμάτων εθνικού και διεθνούς δικαίου που άπτονται της Εθνικής Άμυνας.

Εκτός από βήμα ποιοτικής αρθρογραφίας όμως, το ανά χείρας περιοδικό φιλοδοξεί να λειτουργήσει και ως ένα μέσο εξωστρέφειας του Νομικού Σώματος των Ενόπλων Δυνάμεων, απευθυνόμενο σε κάθε μέλος της νομικής ακαδημαϊκής κοινότητας καθώς και σε κάθε αναγνώστη που επιθυμεί να εμβαθύνει στις νομικές πτυχές των στρατιωτικών ζητημάτων.

Η ανταπόκριση εξεχόντων Καθηγητών και διακεκριμένων εκπροσώπων νομικών φορέων να συμμετάσχουν με ιδιαίτερως ενδιαφέροντα άρθρα στο πρώτο τεύχος του Περιοδικού με χαροποιεί ιδιαίτερα, καθώς αποτελεί απόδειξη της εκτίμησής τους προς το Νομικό Σώμα και κατ' επέκτα-

ση τις Ένοπλες Δυνάμεις, ενώ ταυτόχρονα εγγυάται το υψηλό ποιοτικό επίπεδο της έκδοσης που είμαι βέβαιος ότι θα διατηρηθεί και στα επόμενα τεύχη.

Κλείνοντας, θέλω να συγχαρώ τη Διεύθυνση του Νομικού Σώματος του ΓΕΕΘΑ και διαχρονικά όλους όσους την «έχτισαν», για την επιτυχή υλοποίηση αυτής της πρωτοβουλίας και να ευχηθώ καλή και μακρά επιτυχία στην έκδοση του περιοδικού.

Στρατηγός Κωνσταντίνος Φλώρος

Αρχηγός ΓΕΕΘΑ

Χαιρετισμός Διευθυντή Διεύθυνσης Νομικής Υποστήριξης ΓΕΕΘΑ

Με ιδιαίτερη χαρά καλωσορίζω την πρώτη έκδοση του νομικού περιοδικού του Νομικού Σώματος των Ενόπλων Δυνάμεων, τη «Νομική Επιθεώρηση Ενόπλων Δυνάμεων».

Σκοπός της είναι να καλύψει την επιστημονική νομική αρθρογραφία στο σύνολο των θεμάτων που σχετίζονται με τη λειτουργία των Ενόπλων Δυνάμεων και είμαι σίγουρος ότι θα αποτελέσει όχι μόνο βήμα αρθρογραφίας για κάθε ενδιαφερόμενο νομικό, αλλά και όχημα εξωστρέφειας του Νομικού Σώματος και των στελεχών του.

Σε μια εποχή πολλαπλών προκλήσεων, με τις Ένοπλες Δυνάμεις να αποδεικνύουν σταθερά και επιτυχώς τον πολυδιάστατο θεσμικό τους ρόλο, από την κύρια αποστολή τους και τη διαφύλαξη της εθνικής άμυνας και ασφάλειας μέχρι την καθημερινή κοινωνική προσφορά, το Νομικό Σώμα μπορεί με αυτοπεποίθηση να εγγυηθεί την έγκυρη νομική τους υποστήριξη, την προσήλωσή του στην εσωτερική και τη διεθνή νομιμότητα και την εξυπηρέτηση των εθνικών σκοπών και της εθνικής πολιτικής.

Υποστράτηγος Δημήτριος Οικονομίδης

Διευθυντής ΓΕΕΘΑ/ΔΝΥ

Σημείωμα Έκδοσης

Τα νομικά περιοδικά είναι τα κατ' εξοχήν μέσα μετάδοσης γνώσεων, αναλύσεων και απόψεων των μελών της νομικής κοινότητας. Ανεξαρτήτως του γνωστικού πεδίου στο οποίο τα μέλη αυτά εξειδικεύονται ή δραστηριοποιούνται επαγγελματικά, η δημοσίευση της γνώμης τους είναι αυτή που τους δίνει τη δυνατότητα να αλληλεπιδρούν μεταξύ τους, να διατυπώνουν κρίσεις και τελικά να προάγουν την επιστήμη της νομικής.

Εμμέσως, όμως, τα περιοδικά παρέχουν και δύο επιπλέον υπηρεσίες, εξίσου σημαντικές. Η πρώτη είναι ότι λειτουργούν ως αρχεία επιστημονικής γνώσης και μνήμης, από τα οποία μπορεί να ανασυρθούν αποτελέσματα έρευνας και εμπειρίες και να συναχθούν συμπεράσματα για τη νομοθεσία, τη νομολογία και τη νομική θεωρία, χρήσιμα για τη διαμόρφωση μιας συνοπτικής εποπτικής εικόνας ως προς την κατανόηση της εξέλιξης του δικαίου και τη σύνδεσή του με την ιστορία και την πολιτική.

Η δεύτερη αφορά προσωπικά στους αποδέκτες των περιοδικών, δηλαδή στους αναγνώστες τους, ανεξαρτήτως αν έχουν εμπειρία συγγραφής ενός επιστημονικού άρθρου και συμμετοχής στον επιστημονικό διάλογο. Η ανάγνωση ενός άρθρου, πέραν της ενημέρωσης που παρέχει και της γνώσης που μεταδίδει, λειτουργεί και εκπαιδευτικά ως προς την τρόπο ανάπτυξης και προβολής της επιχειρηματολογίας, τη διατύπωση των απόψεων, το απαιτούμενο βάθος της έρευνας που έχει προηγηθεί από τον συγγραφέα και την επάρκεια των γνώσεων και της ανάλυσης που εκθέτει. Ιδανικά δε και ως κίνητρο και έναυσμα για τη γέννηση ιδεών και τη διατύπωση επιπλέον ανάλυσης, διαφωνίας, αποκλίνουσας γνώμης, συνεισφοράς δηλαδή στην κοινή γνώση.

Πρόκειται, δηλαδή, για ένα εγχείρημα συλλογικό. Ανεξαρτήτως του φορέα που ανέλαβε τη σχετική πρωτοβουλία και την υλοποίησε, στην πραγματικότητα η βιωσιμότητα και η αντοχή στον χρόνο οποιασδήποτε επιστημονικής έκδοσης βασίζεται στη διάθεση και στην πραγματική ανάγκη να εκφράσει την κοινότητα στην οποία απευθύνεται.

Για τη Νομική Επιθεώρηση Ενόπλων Δυνάμεων η κοινότητα αυτή είναι ιδιαίτερα ευρεία. Και ως εκ τούτου είναι εξαιρετικά αισιόδοξο το ενδιαφέρον που εκφράστηκε ενόψει της έκδοσής της, τόσο από εγνωσμένους κύρους μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας στην Ελλάδα και στο εξωτε-

ρικό και εξειδικευμένων ιδιωτικών και δημοσίων φορέων όσο και από στρατιωτικούς νομικούς συμβούλους και άλλους νομικούς, με την υποβολή άρθρων, μελετών, χαιρετισμών και προτάσεων συνεργασίας.

Οι Ένοπλες Δυνάμεις, με τη σύσταση του Νομικού Σώματος το 2010 και την υπηρεσιακή του πορεία και εξέλιξη, παρέχουν το φυσικό – αλλά και το ιδανικό – περιβάλλον υποστήριξης και διατήρησης της παρούσας έκδοσης. Άλλωστε η προσοχή που διαχρονικά επεδείκνυαν στη νομική τους υποστήριξη ξεκινά ήδη από τα μισά του 19ου αιώνα, δηλαδή τις πρώτες μετεπαναστατικές δεκαετίες ζωής του νεοσύστατου ελληνικού κράτους, με τον διορισμό αξιωματικών και δικαστικών λειτουργών ως καθηγητών στρατιωτικού δικαίου, την έκδοση νόμων για τη στρατιωτική ποινική νομοθεσία, την ανάληψη πρωτοβουλιών για έκδοση επίσημης στρατιωτικής εφημερίδας, τη σύσταση σωμάτων δικαστικών συμβούλων κ.α.

Στο πλαίσιο αυτό η Νομική Επιθεώρηση Ενόπλων Δυνάμεων θα επιχειρήσει να είναι το βήμα που θα φιλοξενεί κάθε νομική άποψη για κάθε θέμα που άπτεται των Ενόπλων Δυνάμεων, ανεξαρτήτως του κλάδου του δικαίου στο οποίο εντάσσεται. Ελπίζουμε η πορεία της να είναι εξίσου δυναμική με την έναρξή της και να αποτελέσει μέσο εξέλιξης του Νομικού Σώματος, ενίσχυσης της εξωστρέφειάς του και προαγωγής του συμφέροντος των Ενόπλων Δυνάμεων και της νομικής επιστήμης γενικά.

Αντισυνταγματάρχης (NOM) Δημήτριος Χατζηφωτεινός
Υπεύθυνος Έκδοσης

Αντωνία Ζερβάκη

Επίκουρη Καθηγήτρια Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Γραμματέας Ελληνικού Τμήματος Μπλε Ασπίδας

Η Αντωνία Ζερβάκη είναι Επίκουρη Καθηγήτρια Διεθνών Σχέσεων στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης (ΕΚΠΑ). Είναι πτυχιούχος της Φιλοσοφικής Σχολής Αθηνών, κάτοχος ΜΑ Ευρωπαϊκών Σπουδών (University of Exeter/Institut d' Etudes Politiques de Rennes), ΜΔΕ στην Ευρωπαϊκή Οργάνωση και Διπλωματία (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών) και διδάκτωρ του ίδιου Τμήματος. Διετέλεσε research fellow στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας και συμμετείχε ως συντονίστρια/ερευνήτρια σε έργα χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ. Εργάστηκε ως Ειδική Σύμβουλος για την Θαλάσσια Πολιτική της ΕΕ στο Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού του Υπουργείου Εξωτερικών και ερευνήτρια στο ΕΚΕΜ. Έχει διδάξει σε προπτυχιακό ή/και σε μεταπτυχιακό επίπεδο σε ελληνικά πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα, συμπεριλαμβανομένης της Διπλωματικής Ακαδημίας του Υπουργείου Εξωτερικών. Είναι συγγραφέας δύο μονογραφιών και άρθρων/κεφαλαίων σε ελληνικές και διεθνείς εκδόσεις και περιοδικά σχετικά με τις διεθνείς σχέσεις, τη διεθνή οργάνωση και διακυβέρνηση, τους διεθνείς θεσμούς, τη διεθνή ασφάλεια, τη θαλάσσια διακυβέρνηση και τη διεθνή προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Διεθνής προστασία των πολιτιστικών αγαθών σε περιόδους ενόπλων συρράξεων: η συμβολή των Ηνωμένων Εθνών

Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς σε περιόδους ενόπλων συρράξεων, είτε διακρατικών είτε εμφυλίων, συνιστά ένα ζήτημα διαχρονικό,¹ το οποίο επανήλθε στο προσκήνιο με ιδιαίτερη επίταση τις τελευταίες δεκαετίες.² Ενώ οι μνήμες από τον βομβαρδισμό του Ντουμπρόβνικ, των μαυσωλείων και των ιερών χειρογράφων στο Μάλι και των αρχαιολογικών χώρων και τεκμηρίων στη Συρία και το Ιράκ στοιχειώνουν ακόμη το συλλογικό θυμικό, ο πόλεμος στην Ουκρανία φέρνει εκ νέου στο επίκεντρο το ζήτημα της καταστροφής και της εξαφάνισης υλικών

1 Craig Forrest, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Routledge, 2010, σσ. 63-67.

2 Sabine von Schorlemer, «Cultural Heritage Protection as a Security Issue in the 21st Century, Recent Developments», *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 16, 2018, σ. 28.

και άυλων εκφάνσεων του πολιτισμού κατά τη διάρκεια των εχθροπραξιών και κατοχής.

Σε ό,τι αφορά στην υλική κληρονομιά (μνημεία και αντικείμενα), η καταστροφή τους κατά τη διάρκεια των εχθροπραξιών, είτε για λόγους στρατιωτικής αναγκαιότητας ή ως παράπλευρη απώλεια, είτε λόγω ηθελημένης στοχοποίησης από τον αντίπαλο, αποτελεί τον πιο σημαντικό κίνδυνο. Η παράνομη κτήση και μεταφορά πολιτιστικών θησαυρών από τις δυνάμεις κατοχής, από τρομοκρατικές οργανώσεις ή άλλα παράνομα δίκτυα, δυστυχώς συμπληρώνει την εικόνα της καταστροφής.

Υπάρχει ωστόσο και η άλλη όψη του νομίσματος που δεν είναι άλλη από το αποτύπωμα των ενόπλων συρράξεων στην άυλη διάσταση του πολιτισμού. Πρόκειται για τις επιπτώσεις στον τρόπο ζωής, τα έθιμα, τη λαϊκή παράδοση, το σύστημα αξιών και τη συλλογική συνείδηση των κοινοτήτων που είναι φορείς των άυλων στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς, μέσα από τη συστηματική εξόντωση των μελών τους ή τον εξαναγκασμό σε εγκατάλειψη των πατρογονικών εστιών.

Η διαχείριση των συγκεκριμένων προκλήσεων από τη διεθνή κοινότητα συνιστά ένα εγχείρημα εξαιρετικά σύνθετο και συνδέεται με τις διαφορετικές αναγνώσεις της έννοιας της ασφάλειας. Με αφετηρία την παραδοσιακή πρόσληψη της εθνικής ασφάλειας, οι επιπτώσεις των ενόπλων συρράξεων στην πολιτιστική κληρονομιά συνδέονται με τις «απειλ[ές] στις αξίες ενός έθνους»³ και το ζήτημα «της επιβίωσης μιας [δεδομένης] πολιτικής κοινότητας μέσω της διατήρησης της ταυτότητάς της».⁴ Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς συνδέεται με την έννοια της διεθνούς ασφάλειας, όπως αυτή έχει αποκρυσταλλωθεί μέσα από τους μηχανισμούς του συστήματος των Ηνωμένων Εθνών.⁵ Η συμβολή του τελευταίου στη διαμόρφωση αρχών, κανόνων και μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου της εφαρμογής των δι-

3 Arnold Wolfers, «'National Security' as an Ambiguous Concept», *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, December 1952, σσ. 482-502.

4 H. J. Morgenthau, *Politics in the Twentieth Century*, University of Chicago Press, 1971, σ. 219.

5 Bruno Simma et al. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary, 2nd edition*, Vol. I, Oxford University Press, 2002, σ. 42.

εθνών υποχρεώσεων από τα κράτη⁶ υπήρξε καθοριστική. Επιπλέον, τις τελευταίες δεκαετίες σημειώθηκε μια αυξανόμενη και πολύπλευρη κινητικότητα σε επίπεδο επιχειρησιακού μηχανισμού συλλογικής ασφάλειας των Ηνωμένων Εθνών με τη λήψη μέτρων που αφορούν σε έκνομες δραστηριότητες που συνδέονταν με πολιτιστικά αγαθά ή ευρύτερα με την πολιτιστική έκφραση και ταυτότητα και απειλούν ή διαταράσσουν τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια. Τέλος, υπερβαίνοντας την εθνοκεντρική ή διακυβερνητική λογική της ασφάλειας, η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς από τις ένοπλες συρράξεις συνδέεται με την έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας.⁷ Η εν λόγω ανθρωποκεντρική πρόσληψη της ασφάλειας⁸ περιλαμβάνει εκτός από τις συμβατικές και υβριδικές απειλές όπως η κλιματική αλλαγή, οι μετακινήσεις πληθυσμών, η τρομοκρατία, οι κυβερνοεπιθέσεις. Πρόκειται για διεθνικού χαρακτήρα προκλήσεις οι οποίες έχουν σημαντικές επιπτώσεις στον άνθρωπο σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο σε σχέση και με τα πολιτιστικά δικαιώματα⁹ και τη διασφάλιση των συνθηκών εκείνων που θα επιτρέψουν τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και της ελευθερίας συμμετοχής στην πολιτιστική ζωή. Η αντιμετώπιση των συγκεκριμένων πηγών ανασφάλειας σχετίζεται με τη δημιουργία συνθηκών κοινωνικής ειρήνης που θα αποτρέψουν κρίσεις ανθρωπιστικού χαρακτήρα που δύνανται να διασαλεύσουν την εθνική, περιφερειακή και διεθνή ασφάλεια.

Η συγκεκριμένη συμβολή θα επιχειρήσει να αποτυπώσει τη συμβολή των Ηνωμένων Εθνών στην προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς σε περιόδους ενόπλων συρράξεων σε δύο επίπεδα: με αφετηρία την παρουσίαση των υφιστάμενων διεθνών κανόνων, θα πραγματοποιηθεί μια ανάλυση της αντίδρασης του συστήματος σε όλα τα στάδια του λεγό-

6 Artemis Papathanassiou, «Protecting Cultural Property in the Event of Armed Conflict: New Challenges and Recent Developments in the Context of UNESCO», *Art, Antiquity and Law*, Vol. 22, Issue 3, 2017, σσ. 265-278.

7 Yasushi Watanabe (ed.), *Handbook of Cultural Security*, Sage, 2018.

8 Anna Hayes, «Human (In)Security» στο Derek S. Reviron, Nikolas K. Gvosdev, John A. Cloud (eds.), *The Oxford Handbook of U.S. National Security*, Oxford University Press, 2018, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190680015.013.32 .

9 Janet Blake, *International Cultural Heritage Law*, Oxford University Press, 2015, σσ. 271-312.

μενου «κύκλου της ειρήνης» των Ηνωμένων Εθνών,¹⁰ ο οποίος περιλαμβάνει την προληπτική διπλωματία, την αποκατάσταση, τη διατήρηση, την επιβολή και την οικοδόμηση της ειρήνης στις περιοχές που έχουν πρόσφατα βιώσει μια σύγκρουση.

Διεθνές δίκαιο προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς και ένοπλες συρράξεις

Το ζήτημα της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς κατά τη διάρκεια των ενόπλων συρράξεων απασχόλησε τη διεθνή κοινότητα στις δύο Διασκέψεις της Χάγης του 1899 και του 1907¹¹. Στους κανόνες για τη διεξαγωγή του πολέμου που υιοθετήθηκαν στις εν λόγω Διασκέψεις συμπεριελήφθη η υποχρέωση να προστατεύονται τα «ιστορικά μνημεία» κατά τη διάρκεια των βομβαρδισμών και των πολιορκιών «*υπό τον όρο ότι δεν χρησιμοποιούνται για στρατιωτικούς λόγους*»,¹² ενώ στις υποχρεώσεις των δυνάμεων κατοχής συμπεριελήφθη η προστασία των ιδρυμάτων των τεχνών και απαγορεύθηκε η λεηλασία, η καταστροφή ή η σκόπιμη πρόκληση ζημίας σε αυτά αλλά και σε ιστορικά μνημεία και σε έργα τέχνης και επιστήμης.¹³ Ωστόσο, οι κανονισμοί αυτοί δεν απέτρεψαν τις μεγάλες καταστροφές πολιτιστικών μνημείων και τεκμηρίων κατά την διάρκεια του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου, όπως την καταστροφή της βιβλιοθήκης της Λουβέν στο Βέλγιο αλλά και του καθεδρικού ναού της Ρέιμς στην Γαλλία.

Κατά το μεσοπόλεμο υπήρξαν μια σειρά από πρωτοβουλίες με χαρακτηριστική εκείνη του Διεθνούς Γραφείου Μουσείων της Κοινωνίας των

10 Όπως αποτυπώθηκε για πρώτη φορά στον Οδηγό για την Ειρήνη το 1992 και εξειδικεύτηκε στο Συμπλήρωμα του 1995. Βλ. *An Agenda for Peace*, A/47/277 – S/24111 (17 Ιουνίου 1992) και *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary General on the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60-S/1995/1 (3 Ιανουαρίου 1995).

11 Μ. Παπαδοπούλου, «Η Προστασία των Πολιτιστικών Αγαθών σε Περίπτωση Ένοπλης Σύρραξης» στο Perrakis S. & Marouda M.D. (Eds.), *Armed Conflicts and International Humanitarian Law: 150 Years After Soferino*, Ant. N. Sakkoulas, 2009, σσ. 253-254.

12 Άρθρο 27 του Προσαρτημένου Κανονισμού της Σύμβασης περί των Νόμων και Εθίμων των εν τω κατά Ξηρά Πολέμω (Χάγη, 1899).

13 Άρθρο 56 του Προσαρτημένου Κανονισμού της Σύμβασης περί των Νόμων και Εθίμων των εν τω κατά Ξηρά Πολέμω (Χάγη, 1899).

Εθνών για την προετοιμασία σχεδίου Διεθνούς Σύμβασης για την Προστασία Ιστορικών Κτηρίων και Έργων Τέχνης σε περίπτωση Πολέμου, το οποίο θα υποβαλλόταν προς υιοθέτηση στη Συνέλευση της Κοινωνίας των Εθνών, γεγονός που δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ.¹⁴

Οι συστηματικές και τεραστίου μεγέθους καταστροφές και λεηλασίες που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια του Β΄ ΠΠ αφύπνισαν τη διεθνή κοινότητα έχοντας ως αποτέλεσμα την περαιτέρω επεξεργασία των υφιστάμενων κανόνων τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια.¹⁵ Το 1954 υιοθετήθηκε η Σύμβαση της Χάγης του 1954 για την προστασία των πολιτιστικών αγαθών σε περίπτωση ένοπλης σύρραξης.¹⁶ Στο προοίμιο της Σύμβασης αναφέρεται ότι η «*ζημία σε πολιτιστικά αγαθά..., συνιστά ζημία της πολιτιστικής κληρονομιάς ολόκληρης της ανθρωπότητας, δεδομένου ότι κάθε λαός συνεισφέρει στην παγκόσμια κληρονομιά*», συνδέοντας για πρώτη φορά σε κείμενο σύμβασης την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς με τα δικαιώματα της ανθρωπότητας, διευρύνοντας την πρόσληψη της ανάγκης προστασίας σε σχέση με το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο ή με τα εμπράγματα δικαιώματα που σχετίζονται με τα πολιτιστικά αγαθά. Με τον τρόπο αυτό, η αξία της πολιτιστικής κληρονομιάς προσλαμβάνεται στη συγχρονία και στη διαχρονία της, ως τεκμήριο της κοινής συνεισφοράς των λαών στην παγκόσμια κληρονομιά αλλά και ως υποχρέωση διαφύλαξης και μετάδοσής και στις επόμενες γενιές.¹⁷

Η Σύμβαση καθιερώνει ένα γενικό καθεστώς προστασίας, εισάγοντας συγκεκριμένες υποχρεώσεις τόσο για τα κράτη που λαμβάνουν μέρος στην σύγκρουση, όσο και για τις δυνάμεις κατοχής (άρθρο 2). Προνοεί επίσης για την προληπτική λήψη μέτρων για την προστασία των πολιτι-

14 Για τις εξελίξεις στο Μεσοπόλεμο βλ. Craig Forrest, *op.cit.*, σσ. 69-73.

15 *Ibid*, σσ. 73-131, Roger O'Keefe, «Cultural Heritage and International Humanitarian Law» στο Francesco Francioni, Anna Filipa Vrdoljak (eds.), *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, Oxford University Press, 2020, σσ. 43-74, Sigrid Van der Auwera, «International Law and the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: Actual Problems and Challenges», *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, Vol. 43, 2013, σσ. 175-190.

16 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention) [1954] 249 UNTS 240

17 Α. Ζερβάκη, *Η έννοια της πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς της ανθρωπότητας: η συμβολή της UNESCO*, Αντ. Σάκκουλας, 2010, σ. 216.

στικών αγαθών από τις προβλεπόμενες συνέπειες μιας ένοπλης σύρραξης σε καιρό ειρήνης (άρθρο 3). Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνεται η συμπερίληψη στους στρατιωτικούς κανονισμούς ή οδηγίες των απαιτούμενων διατάξεων που θα διασφαλίζουν την εφαρμογή της Σύμβασης από τις ένοπλες δυνάμεις των κρατών καθώς και η συγκρότηση ειδικών υπηρεσιών ή η επιφόρτιση ειδικευμένου προσωπικού με αποστολή τη διασφάλιση του σεβασμού των πολιτιστικών αγαθών στη διάρκεια ενόπλων συρράξεων και τη συνεργασία με το αρμόδιο πολιτικό προσωπικό για το σκοπό αυτό (άρθρο 7). Επιπλέον, προβλέπεται η συμπερίληψη στα εν λόγω μέτρα προγραμμάτων στρατιωτικής εκπαίδευσης (άρθρο 25). Τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να τοποθετήσουν το διακριτικό έμβλημα της Μπλε Ασπίδας (άρθρο 6) σε κινητά και ακίνητα αγαθά.

Ως προς την προστασία στο πεδίο, ο σεβασμός των εν λόγω αγαθών (άρθρο 4) αφορά στην απαγόρευση χρήσης τους κατά τέτοιο τρόπο που τα εκθέτει σε καταστροφή ή φθορά και την αποχή από οποιαδήποτε πράξη που δύναται να προκαλέσει ζημία σε αυτά. Είναι σκόπιμο να σημειωθεί ότι η Σύμβαση απαγορεύει τα αντίποινα εναντίον πολιτιστικών θησαυρών. Μοναδική εξαίρεση αποτελεί η επίκληση αδήριτης στρατιωτικής αναγκαιότητας (*imperative military necessity*).¹⁸ Τέλος, απαγορεύεται κάθε πράξη κλοπής, λεηλασίας ή υπεξαίρεσεως πολιτιστικών αγαθών, κάθε πράξη βανδαλισμού καθώς και η επίταξη των κινητών αγαθών που βρίσκονται στο έδαφος κάποιου από τα συμβαλλόμενα μέρη.

18 Στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών εργασιών για την υιοθέτηση της Σύμβασης, για το θέμα αυτό η Ελληνική Αντιπροσωπεία πέτυχε την απαλοιφή της αναφοράς στη στρατιωτική αναγκαιότητα στο προοίμιο της Σύμβασης ενώ στη σχετική συζήτηση του άρθρου 4 η Ελληνική πρόταση αποτέλεσε την μέση οδό ανάμεσα στην ομάδα των λεγόμενων «πραγματιστών» που επιθυμούσαν την διατήρηση της εξαίρεσης της στρατιωτικής αναγκαιότητας ώστε να διασφαλιστεί στην πράξη η εφαρμογή της Σύμβασης και την ομάδα των υποστηρικτών της «ουτοπικής» προσέγγισης που θεωρούσαν ότι το τελικό κείμενο της Σύμβασης δεν θα έπρεπε να περιλαμβάνει μια εξαίρεση τέτοιου είδους. Η πρόταση της Ελληνικής αντιπροσωπείας η οποία υιοθετήθηκε από την Διάσκεψη, συνέβαλε στην μη καθιέρωση της στρατιωτικής ανάγκης ως γενικής ρήτρας εξαίρεσης από την υποχρέωση προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς σε περιόδους ένοπλης σύρραξης (με την μη συμπερίληψη σχετικής αναφοράς στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 4). Βλ. σχετικά Jiri Toman, *La protection des biens culturels en cas de conflit armé. Commentaire de la Convention de la Haye du 14 mai 1954 ainsi que d'autres instruments de droit international relatifs à cette protection*, Editions UNESCO, 1994, σσ. 94-97.

Στη συνέχεια, η Σύμβαση εισάγει ένα ειδικό καθεστώς προστασίας για περιορισμένο αριθμό καταφυγίων και κέντρων που περιέχουν μνημεία, κυρίως πόλεων που διαθέτουν ιστορικά κέντρα μεγάλης σπουδαιότητας και άλλων ακίνητων πολιτιστικών αγαθών. Τα μνημεία αυτά εγγράφονται σε έναν Κατάλογο πολιτιστικών αγαθών υπό ειδική προστασία (άρθρα 8-10).

Η Σύμβαση συμπληρώθηκε από ειδικό πρωτόκολλο για την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που απομακρύνθηκαν από έδαφος υπό κατοχή.¹⁹ Τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση (α) να εμποδίσουν την εξαγωγή από έδαφος το οποίο έχουν καταλάβει των πολιτιστικών αγαθών σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης, (β) να θέσουν υπό επιτήρηση αγαθά που έχουν εισαχθεί στο έδαφός τους άμεσα ή έμμεσα από οποιοδήποτε καταληφθέν έδαφος, είτε κατόπιν αίτησης των αρχών του εν λόγω εδάφους είτε με διαφορετικό τρόπο και (γ) να επιστρέψουν τα αγαθά μετά την λήξη των εχθροπραξιών. Προβλέπεται δε ότι το κράτος που όφειλε να εμποδίσει την εξαγωγή των πολιτιστικών αγαθών από το υπό κατάληψη έδαφος, θα καταβάλει με καλή πίστη αποζημίωση στους κατόχους των εν λόγω αγαθών τα οποία και οφείλει να επιστρέψει (άρθρα 1-4). Η υποχρέωση επιστροφής προβλέπεται και για τα κράτη τα οποία «φιλοξένησαν» πολιτιστικά αγαθά από ένα εμπόλεμο κράτος με τον αποκλειστικό σκοπό την προστασία τους κατά την διάρκεια μιας ένοπλης σύρραξης (άρθρο 5).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το συγκεκριμένο καθεστώς προστασίας συμπληρώνουν οι πρόνοιες των Πρωτοκόλλων του 1977 των Συμβάσεων της Γενεύης του 1949,²⁰ καθώς και του Πρωτοκόλλου του 1980/1996 για

19 Protocol to the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict [1954] 249 UNTS 358.

20 Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977; Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977, Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law applicable in Armed Conflicts (Bern, Federal Department of Foreign Affairs 1978).

την απαγόρευση ή τον περιορισμό χρήσης ναρκών, παγίδων και άλλων μηχανισμών.²¹

Το 1999, μετά την εμπειρία του Γιουγκοσλαβικού εμφυλίου, υιοθετείται το δεύτερο Πρωτόκολλο στη Σύμβαση της Χάγης, το οποίο επιχειρεί να θεραπεύσει τις αδυναμίες του υφιστάμενου καθεστώτος. Με το Πρωτόκολλο «εκσυγχρονίζεται» ο θεσμικός μηχανισμός με τη δημιουργία μιας Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής του (άρθρα 24-27) καθώς και ένα Ταμείο για την οικονομική στήριξη τόσο των προπαρασκευαστικών μέτρων σε καιρό ειρήνης όσο και για τη λήψη μέτρων κατά τη διάρκεια των ενόπλων συρράξεων (άρθρο 29). Ως προς το πεδίο εφαρμογής, δίνεται έμφαση στην προστασία των πολιτιστικών αγαθών και στις ένοπλες συρράξεις μη διεθνούς χαρακτήρα εξαιρώντας «τις καταστάσεις εσωτερικών αναταραχών και εντάσεων, όπως εξεγέρσεις, μεμονωμένες ή σποραδικές πράξεις βίας και άλλες πράξεις παρόμοιας φύσης» (άρθρο 22).

Επιπλέον, εξειδικεύονται οι πρόνοιες της σύμβασης (α) ως προς τα προληπτικά μέτρα που λαμβάνει ένα κράτος σε καιρό ειρήνης (ευρετήρια, σχέδια έκτακτων μέτρων σε περίπτωση πυρκαγιάς ή κατάρρευσης, σχέδια απομάκρυνσης κινητών αγαθών κ.ο.κ.) (άρθρο 50) και (β) ως προς την αποσαφήνιση των συνθηκών στις οποίες εφαρμόζεται η εξαίρεση της αδήριτης στρατιωτικής αναγκαιότητας (άρθρο 6). Συγκεκριμένα, η επίκληση της τελευταίας μπορεί να γίνει μόνο όταν (και για το χρονικό διάστημα που) το συγκεκριμένο πολιτιστικό αγαθό έχει καταστεί λόγω της λειτουργίας του στρατιωτικός στόχος και εφόσον δεν υπάρχει εφικτή εναλλακτική λύση για την απόκτηση αντίστοιχου στρατιωτικού πλεονεκτήματος, ενώ η λήψη της σχετικής απόφασης λαμβάνεται από αξιωματικό «που διοικεί δύναμη ίση ή μεγαλύτερη του τάγματος» με την εξαίρεση περιπτώσεων που αυτό δεν είναι εφικτό.

Το πρωτόκολλο εισάγει ένα καθεστώς ενισχυμένης προστασίας για τα αγαθά που έχουν εξαιρετική σημασία για την ανθρωπότητα. Πρόκειται

21 Protocol (II) on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices. Geneva, 10 October 1980 και Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices (Protocol II) (As Amended on 3 May 1996) < <https://ihl-databases.icrc.org/ihl> > (τελευταία πρόσβαση 4/5/2022).

για την εγγραφή σε έναν Κατάλογο πολιτιστικών αγαθών ενισχυμένης προστασίας (άρθρο 11), με πρωτοβουλία του κράτους στην επικράτεια του οποίου βρίσκονται τα αγαθά, ενώ ανάλογη σύσταση για συμπερίληψη στον εν λόγω Κατάλογο μπορούν να απευθύνουν και άλλα συμβαλλόμενα μέρη ή η Διεθνής Επιτροπή Μπλε Ασπίδας και άλλοι μη κυβερνητικοί οργανισμοί με σχετική εμπειρία και στη συνέχεια να ακολουθήσει σχετική πρόσκληση στο ενδιαφερόμενο κράτος από την Επιτροπή. Με την έναρξη των εχθροπραξιών, ένα συμβαλλόμενο μέρος μπορεί να ζητήσει επειγόντως την ενισχυμένη προστασία πολιτιστικών αγαθών υπό την δικαιοδοσία του ή τον έλεγχο του υποβάλλοντας σχετικό αίτημα στην Επιτροπή. Τα συγκεκριμένα αγαθά εντάσσονται σε καθεστώς ασυλίας (άρθρο 12). Σημειώνεται ότι σε περίπτωση που ένα αγαθό εμπίπτει στο καθεστώς ειδικής προστασίας και ενισχυμένης προστασίας υπερισχύει το δεύτερο. Τέλος, ενισχύονται οι πρόνοιες της Σύμβασης που αφορούν στην ποινική ευθύνη στις περιπτώσεις σοβαρών παραβιάσεων της Σύμβασης και του Πρωτοκόλλου (άρθρο 15), ενώ εισάγεται η οικουμενική δικαιοδοσία για συγκεκριμένες περιπτώσεις (άρθρο 18).

Εκτός όμως από τις πρόνοιες στο πλαίσιο του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου, η προστασία των πολιτιστικών αγαθών σε περιόδους ενόπλων συρράξεων ενισχύεται και από τα διαφορετικά καθεστώτα προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς όπως οι σχετικές συμβάσεις της UNESCO για τη λήψη μέτρων για την απαγόρευση και παρεμπόδιση της παράνομης εισαγωγής, εξαγωγής και μεταβίβασης κυριότητας των πολιτιστικών αγαθών του 1970²², για την προστασία της Παγκόσμιας Πολιτιστικής και Φυσικής Κληρονομιάς του 1972,²³ για τη διαφύλαξη της Άυλης Πολιτιστικής Κληρονομιάς του 2003.²⁴ Επιπλέον, συνδέεται και με την εφαρμογή άλλων διεθνών συμβάσεων όπως η Σύμβαση για την καταστολή της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας του 1999,²⁵ για την Κατα-

22 UNESCO Convention on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property [1970] 823 UNTS 231.

23 UNESCO Convention concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage [1972] 1037 UNTS 151.

24 UNESCO Convention on the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage [2003] MISC/2003/CLT/CH/14.

25 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism [1999] 2178 UNTS 197.

πολέμηση του Διεθνικού Οργανωμένου Εγκλήματος του 2000²⁶ και για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς (2003).²⁷

Είναι εμφανές ότι πρόκειται για ένα θεσμικό τοπίο κατακερματισμένο, καθώς συγκροτείται από ένα σύνολο διαφορετικών καθεστώτων προστασίας με διαφοροποίηση ως προς τις υποχρεώσεις των κρατών, αλλά και διαφορετικούς μηχανισμούς λήψης αποφάσεων, παρακολούθησης και ελέγχου. Με την εξαίρεση των κανόνων που διαθέτουν εθιμικό χαρακτήρα,²⁸ τα κράτη διαθέτουν την ευχέρεια της επιλεκτικής συμμετοχής στα διαφορετικά καθεστάτα, δημιουργώντας έτσι μια «μεταβλητή θεσμική γεωμετρία»²⁹ η οποία έχει σημαντικές επιπτώσεις στην αποτελεσματική προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς σε περιόδους ενόπλων συρράξεων.

26 United Nations Convention against Transnational Organized Crime [2000] 2225 UNTS 209.

27 United Nations Convention against Corruption [2003] 2349 UNTS 41.

28 Σύμφωνα με την Διεθνή Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού, υπάρχει ένα σώμα εθιμικών κανόνων που εφαρμόζονται τόσο σε διακρατικές όσο και σε εσωτερικές συγκρούσεις: «(1) Σεβασμός των πολιτιστικών αγαθών από τα μέρη της σύγκρουσης, τα οποία πρέπει να λαμβάνουν ειδική μέριμνα στις στρατιωτικές επιχειρήσεις για την αποφυγή πρόκλησης ζημίας σε κτήρια αφιερωμένα στη θρησκεία, τις τέχνες, την επιστήμη, την εκπαίδευση ή για φιλανθρωπικούς σκοπούς και ιστορικά μνημεία εκτός αν συνιστούν στρατιωτικούς στόχους, ενώ αγαθά υψίστης σημασίας για την πολιτιστική κληρονομιά των λαών δεν θα πρέπει να καθίστανται αντικείμενο επίθεσης εκτός αν αυτό επιβάλλεται από λόγους στρατιωτικής αναγκαιότητας. (2) Απαγόρευση χρήσης των αγαθών υψίστης σημασίας για την πολιτιστική κληρονομιά των λαών για λόγους που δύνανται να τα εκθέσουν σε κίνδυνο καταστροφής ή πρόκλησης ζημίας, εκτός αν επιβάλλεται από επιτακτική στρατιωτική αναγκαιότητα. (3) Απαγόρευση (α) κατάσχεσης ή καταστροφής ή εκούσιας πρόκλησης ζημίας σε θεσμούς αφιερωμένους στη θρησκεία [...] την εκπαίδευση, τις τέχνες και τις επιστήμες, τα ιστορικά μνημεία και τα έργα τέχνης και (β) κάθε μορφής κλοπής, λεηλασίας ή παράνομης κτήσης ή ιδιοποίησης των πολιτιστικών αγαθών υψίστης σημασίας για τους λαούς καθώς και τέλεσης πράξεων βανδαλισμού. (4) Υποχρέωση της δύναμης κατοχής πρόληψης της παράνομης εξαγωγής πολιτιστικών αγαθών από το υπό κατοχή έδαφος και επιστροφής των παρανόμως εξαχθέντων πολιτιστικών αγαθών στις αρμόδιες αρχές του υπό κατοχή εδάφους». Βλ. σχετικά: Jean-Marie Henckaerts, «Study on customary international humanitarian law», *International Review of the Red Cross*, Vol. 87, No 857, 2005 σσ. 201-202.

29 Για αναλυτικότερη παρουσίαση βλ. Antonia Zervaki, «The concept of cultural heritage of mankind beyond UNESCO: the case of international financial institutions» στο F. Pazarti, M. Gavouneli (eds.), *Reconceptualising the Rule of Law in Global Governance, Resources, Investment and Trade*, Hart Publishing, 2016, σσ. 170-173.

Επιπλέον, το διεθνές νομικό πλαίσιο είναι ανισοβαρές, καθώς δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην προστασία της ένυλης πολιτιστικής κληρονομιάς, αφήνοντας σημαντικά κενά στο ζήτημα της διατήρησης της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς σε περιόδους ενόπλων συρράξεων και κατοχής.³⁰ Το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο προνοεί για την προστασία συγκεκριμένων μόνο όψεων της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς σε αυτές τις περιπτώσεις, ενώ συμπληρώνεται από το διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τις σχετικές συμβάσεις της UNESCO του 2003 για την άυλη πολιτιστική κληρονομιά και του 2005 για την προστασία και διατήρηση της πολυμορφίας των πολιτιστικών εκφράσεων.³¹

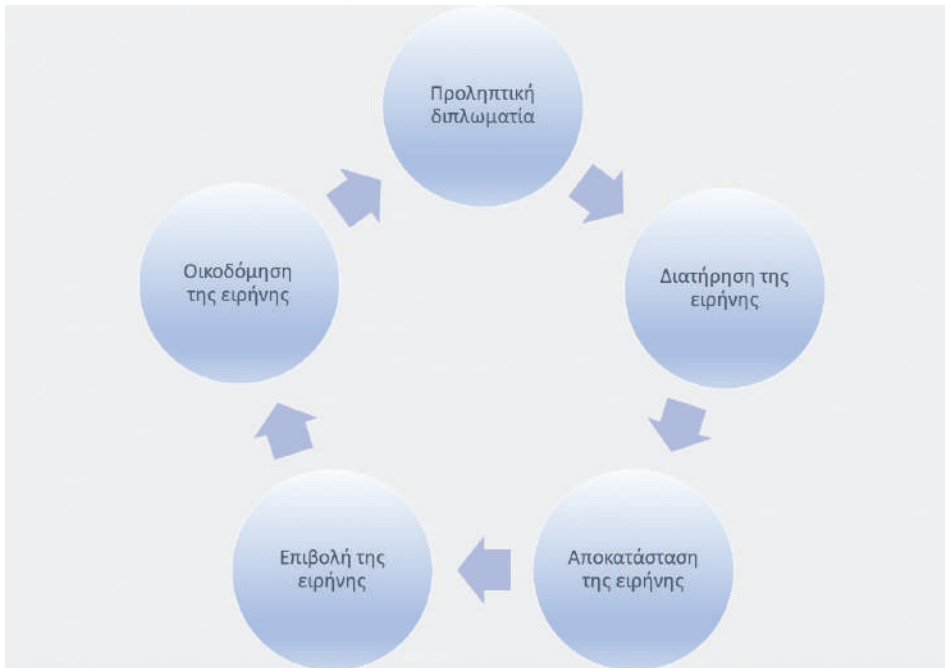
Η προστασία στην πράξη: λήψη μέτρων και επιχειρησιακή δράση σε επίπεδο Ηνωμένων Εθνών

Η συστηματική στοχοποίηση της πολιτιστικής κληρονομιάς σε περιόδους ενόπλων συρράξεων και οι δυσκολίες εφαρμογής ή τα κενά των υφιστάμενων διεθνών κανόνων, σε συνδυασμό με τη σύνδεση της καταστροφής και της παράνομης διακίνησης πολιτιστικών αγαθών με την τρομοκρατία, κινητοποίησαν το μηχανισμό των Ηνωμένων Εθνών με τρόπο διαφορετικό από ό,τι στο παρελθόν με αποκορύφωμα την υιοθέτηση του ψηφίσματος 2347/2017³² από το Συμβούλιο Ασφαλείας, το οποίο συνιστά μια προσπάθεια αποτύπωσης μιας συνολικής στρατηγικής για την συνδυασμένη διαχείριση των εν λόγω ζητημάτων. Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς συνδέθηκε με τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, έχοντας ως αποτέλεσμα την ενσωμάτωση της πολιτιστικής διάστασης σε όλα τα στάδια του κύκλου της ειρήνης του οργανισμού.

30 Βλ. σχετικά Christiane Johannot-Gradis, «Protecting the past for the future: How does law protect tangible and intangible cultural heritage in armed conflict?» στο *International Review of the Red Cross*, Vol. 97, No 900, 2015, σσ. 1253–1275, Kalliopi Chainoglou, «The Protection of Intangible Cultural Heritage in Armed Conflict: Dissolving the Boundaries Between the Existing Legal Regimes?» στο *Santander Art and Culture Law Review*, Vol. 2 (3), 2017, σσ. 109–134.

31 UNESCO Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions [2005], 2440 UNTS 311.

32 UNSC Res 2347 (24 Μαρτίου 2017) UN Doc S/RES/2347.



Εικόνα 1- Ο κύκλος της ειρήνης των Ηνωμένων Εθνών

Ξεκινώντας από την πρόληψη, η οποία περιλαμβάνει τη «δραστηριότητα που αναλαμβάνεται για να προληφθούν οι διενέξεις, να αποτραπεί η κλιμάκωσή τους σε συγκρούσεις και να περιορισθεί η εξάπλωσή τους»,³³ η προώθηση της ανεκτικότητας, κυρίως μέσω της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του διαπολιτισμικού διαλόγου, συμβάλλει στη δημιουργία συνθηκών αμοιβαίας κατανόησης και ειρηνικής συνύπαρξης όχι μόνο σε εθνικό ή περιφερειακό αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο.³⁴ Η προσχώρηση των κρατών στις διεθνείς συμβάσεις που προστατεύουν τόσο τα ανθρώπινα δικαιώματα όσο και τα πολιτιστικά αγαθά συνιστά το πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση. Επιπλέον, η αποτελεσματική εφαρμογή των στοχευμένων προληπτικών μέτρων που προβλέπονται στο πλαίσιο της Σύμβασης της Χάγης καθώς και των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις θεματικές συμβάσεις της UNESCO

33 A/47/277 – S/24111 (1992), παρ. 20.

34 *Culture and Development. Note by the Secretary General, A/66/127* (26 Ιουλίου 2011), παρ. 7.

συμβάλλει στη δημιουργία μιας κρίσιμης υποδομής για την προστασία, στο μέτρο του δυνατού, των διαφορετικών εκφάνσεων του πολιτισμού σε περιπτώσεις κλιμάκωσης κρίσεων σε ένοπλες συρράξεις. Η χρήση του εμβλήματος της Μπλε Ασπίδας, η δημιουργία ευρετηρίων, η εκπαίδευση του πολιτικού και στρατιωτικού προσωπικού, η κατάρτιση σχεδίων διαχείρισης κρίσεων συνιστούν καθοριστικής σημασίας ενέργειες οι οποίες λαμβάνουν χώρα σε περιόδους ειρήνης.³⁵

Δεύτερον, η πληροφόρηση σχετικά με τη διαχείριση της ένυλης και άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στην προστασία των σχετικών με αυτή δικαιωμάτων σε εθνικό επίπεδο τροφοδοτεί τους μηχανισμούς έγκαιρης προειδοποίησης των Ηνωμένων Εθνών σε περιπτώσεις που μια κατάσταση μπορεί να κλιμακωθεί σε κρίση με μεγαλύτερες διαστάσεις.³⁶ Η καταστροφή των αγαλμάτων του Βούδα στην κοιλάδα Μπαμιγιάν στο Αφγανιστάν από το καθεστώς των Ταλιμπάν το 2001 είναι χαρακτηριστική περίπτωση ενός εξτρεμιστικού καθεστώτος, το οποίο, επιδεικνύοντας μηδενική ανεκτικότητα στην πολιτισμική διαφορετικότητα, επιχείρησε να εξαλείψει τα ίχνη της πολυπολιτισμικού παρελθόντος της συγκεκριμένης περιοχής.³⁷ Ο φανατισμός και η μισαλ-

35 Βλ. σχετικά *Reinforcement of Unesco's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the event of Armed Conflict*, 38 C/49, (2 Νοεμβρίου 2015).

36 Σύμφωνα με τον Γενικό Γραμματέα των ΗΕ: «[e]xtremists and terrorists [...] have always understood that by attacking and destroying cultural artefacts, buildings and monuments, they can divide people, erase their common values, shred the social fabric and create greater fragility and vulnerability to their cynical ideology». «Protecting Cultural Heritage Threads through United Nations Peacekeeping Strategy, Secretary-General Tells Yale University Colloquium», SG/SM/17664 (12 Απριλίου 2016), < <http://www.un.org/press/en/2016/sgsm17664.doc.htm> > (τελευταία πρόσβαση 18/5/2022).

37 Η διεθνής κοινότητα δεν κατάφερε να αποτρέψει την καταστροφή των αγαλμάτων, ωστόσο, η υιοθέτηση από την UNESCO της Διακήρυξης σχετικά με την Καταστροφή της Πολιτιστικής Κληρονομιάς από Πρόθεση το 2003, αφού σημειώνει την αύξηση τέτοιων περιστατικών, αναφέρεται στην ευθύνη των Κρατών αλλά και στην ατομική ποινική ευθύνη για τις εν λόγω πράξεις και συνδέει την ποινικοποίηση των σοβαρών παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του ανθρωπιστικού δικαίου με την καταστροφή των πολιτιστικών αγαθών από πρόθεση. *UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage*, 17 October 2003 και F. Francioni, F. Lenzerini, «The Obligation to Prevent and Avoid Destruction of Cultural Heritage: from Bamiyan to Iraq» στο B.T. Hoffman (ed.), *Art and Cultural Heritage. Law, Policy and*

λοδοξία που διαπνέουν τέτοιες επιλογές συνιστούν ενδείξεις για την περαιτέρω κλιμάκωση αυτών των ακραίων συμπεριφορών. Οι μετέπειτα εξελίξεις στο Αφγανιστάν, η διάχυση του φαινομένου της καταστροφής πολιτιστικών αγαθών στην ευρύτερη περιφέρεια της Μέσης Ανατολής με την εμφάνιση του ISIS και οι επιπτώσεις τους για την παγκόσμια ασφάλεια που απασχολούν ακόμη την διεθνή κοινότητα επιβεβαιώνουν την θέση αυτή.

Το δεύτερο στάδιο αφορά τη διατήρηση της ειρήνης η οποία «προϋποθέτει την επιτόπια ανάπτυξη δυνάμεων του ΟΗΕ [...]. Η διατήρηση της ειρήνης συνιστά μια τεχνική που διευρύνει τις δυνατότητες τόσο για την αποτροπή των συγκρούσεων όσο και για την αποκατάσταση της ειρήνης».³⁸ Πρόκειται για τις ειρηνευτικές επιχειρήσεις οι οποίες στην πλειονότητά τους σήμερα καλούνται να ανταποκριθούν στη διαχείριση σύνθετων κρίσεων με διευρυμένες -σε σχέση με τον παραδοσιακό τους ρόλο- εντολές. Το 2013 το Συμβούλιο Ασφαλείας συμπεριέλαβε σε εντολή ειρηνευτικής δύναμης, για πρώτη φορά, την επιτόπια προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Αφορμή για την εξέλιξη αυτή ήταν ο εμφύλιος πόλεμος στο Μάλι, κατά τη διάρκεια του οποίου θρησκευτικά μνημεία και μαουσουλεία της πόλης του Τιμποκτού, θέσεις που είχαν αναγνωρισθεί ως μνημεία Παγκόσμιας Κληρονομιάς της UNESCO,³⁹ καθώς και μη εγγεγραμμένα στον Κατάλογο Παγκόσμιας Κληρονομιάς τεμένη, δέχθηκαν επιθέσεις από μέλη ακραίων ισλαμιστικών οργανώσεων με αποτέλεσμα την ολική ή μερική καταστροφή τους.⁴⁰ Στην εντολή της ειρηνευτικής δύναμης που αναπτύχθηκε στο Μάλι (MINUSMA), το Συμβούλιο Ασφαλείας συμπεριέλαβε την υποστήριξη της μεταβατικής κυβέρνησης σε θέματα προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς από κοινού με την UNESCO και, συγκεκριμένα, τη φύλαξη πολιτιστικών μνημείων από επιθέσεις.⁴¹

Practice, Cambridge University Press, 2006, σσ. 28-40.

38 A/47/277 – S/24111, παρ. 20.

39 Βλ. σχετικά <<https://whc.unesco.org/en/list/119>> (τελευταία πρόσβαση 22/5/2022).

40 Για την αποτύπωση του μεγέθους της καταστροφής βλ. International Criminal Court, ‘Situation in Mali, Article 53(1) Report’ 16 January 2013, <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/SASMaliArticle53_1PublicReportENG16Jan2013.pdf> (τελευταία πρόσβαση 22/5/2022).

41 UNSC Res 2100 (25 Απριλίου 2013) UN Doc S/RES/2100 παρ. 16 (f).

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η ανάπτυξη ειρηνευτικών επιχειρήσεων από τα Ηνωμένα Έθνη καθώς και οι κανόνες εμπλοκής των εν λόγω δυνάμεων θεμελιώνονται στην υποχρέωση μεταξύ άλλων «σεβασμού στα τοπικά έθιμα, πολιτιστικά αντικείμενα, θεσμούς και περιβάλλον»,⁴² του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου συμπεριλαμβανομένης της Σύμβασης της Χάγης του 1954⁴³ και του δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁴⁴

Η πολιτιστική διάσταση είναι εμφανής και στις δράσεις του οργανισμού στο στάδιο της αποκατάστασης της ειρήνης, στις δράσεις δηλαδή «που οδηγούν τα αντιμαχόμενα μέρη στη σύναψη μιας συμφωνίας, κατά κύριο λόγο με ειρηνικά μέσα που προβλέπει κυρίως το Κεφάλαιο 6 του Χάρτη».⁴⁵ Στο επίκεντρο βρίσκονται οι συμφωνίες που συνάπτονται ανάμεσα σε αντιμαχόμενα μέρη κατόπιν μεσολάβησης ή με τη χρήση των καλών υπηρεσιών του Γενικού Γραμματέα και την εφαρμογή των οποίων συχνά καλείται να παρακολουθήσει ο πολιτικός ή/και ο επιχειρησιακός μηχανισμός των Ηνωμένων Εθνών. Πολλές από τις συμφωνίες αυτές αναφέρονται στη διάσταση του πολιτισμού, όπως στην περίπτωση της Πολιτικής Συμφωνίας της Λιβύης του 2015 όπου αναγνωρίζονται τα δικαιώματα όλων των μερών που συνθέτουν την πολιτιστική φυσιογνωμία του Λιβυκού λαού⁴⁶

42 Principles of United Nations Peacekeeping, UN DPKO/DFS CPTM Version 2017.

43 Jadranka Petrovic, « The Cultural Dimension of Peace Operations: Peacekeeping and Cultural Property» στο Andrew H. Campbell (ed.), *Global Leadership Initiatives for Conflict Resolution and Peacebuilding*, IGI Global, 2018, σσ. 84-115.

44 Βλ. σχετικά *Capstone Doctrine*, 2008, < https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf > (τελευταία πρόσβαση 22/5/2022) και UN Secretary General Bulletin, Observance by United Nations forces of international humanitarian law, ST/SGB/1999/13 6 August 1999, παρ. 6.6 : « *The United Nations force is prohibited from attacking monuments of art, architecture or history, archaeological sites, works of art, places of worship, and museums and libraries, which constitute the cultural or spiritual heritage of peoples. In its area of operation, the United Nations force shall not use such cultural property or their immediate surroundings for purposes which might expose them to destruction or damage. Theft, pillage, misappropriation and any act of vandalism directed against cultural property is strictly prohibited*».

45 A/47/277 – S/24111 (1992), παρ. 20.

46 «Safeguarding the rights of cultural components, as they are considered an integral and fundamental component of the Libyan people, within the state of citizenship and the unifying national identity». < <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf> > (τελευταία πρόσβαση 22/5/2022).

ή της Συμφωνίας του Μάλι του 2014 όπου αναγνωρίζεται και προωθείται η πολιτιστική πολυμορφία.⁴⁷ Στις περιπτώσεις αυτές η άυλη διάσταση του πολιτισμού φαίνεται ότι υπερτερεί σε σχέση με τα άλλα στάδια του κύκλου της ειρήνης. Υπάρχουν ωστόσο και πρωτοβουλίες με επίκεντρο την υλική πολιτιστική κληρονομιά όπως στην περίπτωση της δικαιοδικής επιτροπής για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς στην Κύπρο η οποία λειτουργεί με την υποστήριξη της UNFICYP, του UNDP και της της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο των μέτρων οικοδόμησης εμπιστοσύνης με στόχο την ανεύρεση μιας πολιτικής λύσης.⁴⁸

Σε ό,τι αφορά στην επιβολή της ειρήνης στο πλαίσιο του Κεφαλαίου 7 του Χάρτη, ο πολιτισμός συνδέεται με την εφαρμογή κυρώσεων και τη λήψη μέτρων στρατιωτικού χαρακτήρα σε περιπτώσεις απειλής ή διατάραξης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας ή επιθετικής ενέργειας. Πράγματι, το Συμβούλιο Ασφαλείας προχώρησε στην επιβολή κυρώσεων για την καταστολή της παράνομης διακίνησης αγαθών σε περιοχές που βίωσαν ένοπλες συγκρούσεις.

Συγκεκριμένα, στην περίπτωση του Ιράκ, μετά τη συστηματική λεηλασία πολιτιστικών οργανισμών (βιβλιοθηκών, μουσείων κ.τλ.) που ακολούθησε τη μονομερή επέμβαση των ΗΠΑ και των συμμάχων τους το 2003, με το ψήφισμα 1483/2003⁴⁹ το Συμβούλιο Ασφαλείας συνέδεσε την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς με τις υποχρεώσεις των κατοχικών δυνάμεων⁵⁰ και κάλεσε τα κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών

47 Το άρθρο 1 της συμφωνίας κάνει αναφορά στην «αναγνώριση και προώθηση της πολιτιστικής πολυμορφίας» ως βασικής αρχής για την βιώσιμη επίλυση της σύγκρουσης, ενώ το κείμενο κάνει επίσης αναφορές την πολιτιστική ανάπτυξη. < https://www.un.org/en/pdfs/EN-ML_150620_Accord-pour-la-paix-et-la-reconciliation-au-Mali_Issu-du-Processus-d'Alger.pdf > (τελευταία πρόσβαση 22/5/2022).

48 < <https://unficyp.unmissions.org/civil-affairs> > και < <https://www.cy.undp.org/content/cyprus/en/home/library/partnershipforthefuture/the-technical-committee-on-cultural-heritage--2015-.html> > (τελευταία πρόσβαση 24/5/2022).

49 UNSC Res 1483 (22 Μαΐου 2003) UN Doc S/RES/1483.

50 Το εν λόγω ψήφισμα καλεί τις δυνάμεις κατοχής (ΗΠΑ και Ηνωμένο Βασίλειο) να εφαρμόσουν το διεθνές δίκαιο και ιδιαίτερα τις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 και τους Κανονισμούς της Χάγης του 1907, που περιέχουν κανόνες, όπως προαναφέρθηκε, και για την προστασία των πολιτιστικών αγαθών στα υπό κατοχή εδάφη. Είναι σκόπιμο να σημειωθεί ότι την εποχή που υιοθετήθηκε το ψήφισμα οι δύο χώρες δεν ήταν συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση της Χάγης του 1954 (την οποία κύρωσαν το 2009 οι

να προχωρήσουν στην ασφαλή επιστροφή στο Ιράκ πολιτιστικών αγαθών που απομακρύνθηκαν παράνομα από την χώρα μετά την εισβολή του Ιράκ στο Κουβέιτ,⁵¹ απαγορεύοντας το εμπόριο ή την διακίνηση των εν λόγω αγαθών. Ομοίως, επιχειρώντας να αντιδράσει στη συστηματική καταστροφή αλλά και στην παράνομη διακίνηση των πολιτιστικών αγαθών στα εδάφη που βρέθηκαν υπό την κατοχή του ISIL στο Ιράκ και τη Συρία, το Συμβούλιο Ασφαλείας με το ψήφισμα 2199/2015⁵² καταδίκασε την καταστροφή της πολιτιστικής κληρονομιάς στη συγκεκριμένη περιοχή και διέυρνε το πεδίο εφαρμογής των μέτρων του ψηφίσματος 1483 για να συμπεριλάβει την παράνομη διακίνηση πολιτιστικών αγαθών από την Συρία από τις 15 Μαρτίου του 2011. Τέλος, την περίπτωση του Μάλι, με το ψήφισμα 2374/2017⁵³ το Συμβούλιο Ασφαλείας επέβαλε κυρώσεις για να ανακόψει τη χρηματοδότηση, μεταξύ άλλων, και από την παράνομη διακίνηση πολιτιστικών αγαθών, ατόμων ή οντοτήτων που παραβιάζουν ή παρεμποδίζουν την εφαρμογή της Συμφωνίας για την Ειρήνη και την Συμφιλίωση στο Μάλι.

Το Συμβούλιο Ασφαλείας συνέδεσε επίσης την παράνομη διακίνηση των πολιτιστικών αγαθών με το γενικότερο καθεστώς των κυρώσεων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, συγκεκριμένα αναφορικά με την χρηματοδότηση μέσω του ψηφίσματος 1373/2001⁵⁴ και τις κυρώσεις των ψηφισμάτων 1267/1999,⁵⁵ 1989/2011⁵⁶ και 2253/2015⁵⁷ κατά της Αλ Κάιντα και του ISIL.

Ως προς τη λήψη στρατιωτικών μέτρων, δεν υπάρχει κάποια εξουσιοδότηση που να συνδέεται άμεσα με την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, με την εξαίρεση του ψηφίσματος 1244/1999⁵⁸ και τη συγκρό-

ΗΠΑ και το 2017 το Ηνωμένο Βασίλειο).

51 Συγκεκριμένα μετά την υιοθέτηση του ψηφίσματος 661. Βλ. UNSC Res 661 (6 Αυγούστου 1990) UN Doc S/RES/661.

52 UNSC Res 2199 (12 Φεβρουαρίου 2015) UN Doc S/RES/2199.

53 UNSC Res 2374 (5 Σεπτεμβρίου 2017) UN Doc S/RES/2374.

54 UNSC Res 1373 (28 Σεπτεμβρίου 2001) UN Doc S/RES/1373.

55 UNSC Res 1267 (15 Οκτωβρίου 1999) UN Doc S/RES/1267.

56 UNSC Res 1989 (17 Ιουνίου 2011) UN Doc S/RES/1989.

57 UNSC Res 2253 (17 Δεκεμβρίου 2015) UN Doc S/RES/2253.

58 UNSC Res 1244 (10 Ιουνίου 1999) UN Doc S/RES/1244.

τηση της KFOR από το NATO στο Κόσοβο, όπου στο παράρτημα του ψηφίσματος αναφέρεται η προστασία ιστορικών τόπων (patrimonial sites). Ωστόσο, όπως και στην περίπτωση των ειρηνευτικών επιχειρήσεων, τα κράτη και οι διεθνείς οργανισμοί που κάνουν χρήση της σχετικής εξουσιοδότησης δεσμεύονται από τις σχετικές πρόνοιες του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου κατά τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη των επιχειρήσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η κατ'εξουσιοδότηση επιχείρηση Unified Protector στη Λιβύη, η οποία έλαβε χώρα στο πλαίσιο του ψηφίσματος 1973/2011.⁵⁹ Στην περίπτωση αυτή η UNESCO⁶⁰ αλλά και διεθνείς μη κυβερνητικοί οργανισμοί όπως η Μπλε Ασπίδα⁶¹ και μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας⁶² παρείχαν στο NATO πληροφορίες για μνημεία, αρχαιολογικούς χώρους και μουσεία, οι οποίες ελήφθησαν υπόψη στο σχεδιασμό της επιχείρησης με στόχο την προστασία σημαντικών τεκμηρίων της πολιτιστικής κληρονομιάς της Λιβύης.

Τέλος, ο πολιτισμός αποτελεί πλέον μέρος της οικοδόμησης της ειρήνης, που έπεται της σύγκρουσης και αποσκοπεί στη δημιουργία των συνθηκών εκείνων που δεν θα επιτρέψουν την επιστροφή στο συγκρουσιακό παρελθόν.⁶³ Η οικοδόμηση της ειρήνης περιλαμβάνει τη συγκρότηση ενός αποτελεσματικού κρατικού μηχανισμού που θα λειτουργεί με σεβασμό στα ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και την εκπόνηση προγραμμάτων αναπτυξιακού χαρακτήρα που θα ενισχύσουν την οικονομική και κοινωνική συνοχή και θα αποτρέψουν την αναζωπύρωση της σύγκρουσης.⁶⁴

59 UNSC Res 1973 (17 Μαρτίου 2011) UN Doc S/RES/1973.

60 NATO, «Human Security», τελευταία ενημέρωση 11/3/2022 < https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_181779.htm?selectedLocale=en > (τελευταία πρόσβαση 24/5/2022).

61 Karl Von Hasburg-Lothringen, «The work of Blues Shield» στο *International Conference on the 20th anniversary of the 1999 Second Protocol of the 1954 Hague Convention - Protecting Cultural Property, Conference Proceedings*, UNESCO, 2020, σσ. 69-72.

62 «NATO and Libya - Cultural heritage in times of unrest» < <https://www.youtube.com/watch?v=6cZz8gjiGPDw> > (τελευταία πρόσβαση 24/5/2022).

63 A/47/277 – S/24111 (1992), παρ. 20.

64 R. Paris, «Post-Conflict Peace-building» στο Th. Weiss and S. Daws (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, 2008, σσ. 404-426.

Στο πνεύμα αυτό, ως προς τη σχέση του πολιτισμού με την οικοδόμηση της ειρήνης είναι σκόπιμο να γίνει αναφορά στο ζήτημα της λογοδοσίας και της απονομής δικαιοσύνης για εγκληματικές ενέργειες που είχαν ως αποτέλεσμα την καταστροφή της πολιτιστικής κληρονομιάς. Οι εξελίξεις στον τομέα της διεθνούς ποινικής δικαιοσύνης τις τελευταίες δεκαετίες αναδεικνύουν την τάση αυτή. Στις αρχές της δεκαετίας του '90, το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την πρώην Γιουγκοσλαβία (ICTY) που συνέστησε το Συμβούλιο Ασφαλείας συμπεριέλαβε στην αρμοδιότητά του την «κατάσχεση, καταστροφή, πρόκληση βλάβης από πρόθεση, οργανισμών αφιερωμένων στην θρησκεία [...] στην εκπαίδευση, στις τέχνες και τις επιστήμες, των ιστορικών μνημείων και των έργων τέχνης και των επιστημών».⁶⁵ Η καταστροφή της πολιτιστικής κληρονομιάς κατά τη διάρκεια του Γιουγκοσλαβικού εμφυλίου απασχόλησε το ICTY στο πλαίσιο 19 υποθέσεων· από τη νομολογία του, η απόφαση που θεωρείται εμβληματική αφορούσε στον βομβαρδισμό της Παλαιάς Πόλης του Ντουμπρόβνικ, μνημείου Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς της UNESCO από το 1979 καθώς η εν λόγω ενέργεια χαρακτηρίστηκε ως «επίθεση [που στρεφόταν] όχι μόνο κατά της ιστορίας και της κληρονομιάς της περιοχής, αλλά κατά της ανθρωπότητας».⁶⁶

Στη συνέχεια, με τη δημιουργία του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου, αναγνωρίστηκαν ως εγκλήματα πολέμου οι «[ε]πιθέσεις με πρόθεση κατευθυνόμενες κατά κτιρίων αφιερωμένων στην θρησκεία, την εκπαίδευση, την τέχνη, την επιστήμη ή αγαθοεργούς σκοπούς, ιστορικά μνημεία, [...], εφόσον δεν αποτελούν στρατιωτικούς στόχους».⁶⁷ Στο πλαίσιο του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου έλαβε χώρα η εκδίκαση της πρώτης υπόθεσης που αφορά αποκλειστικά στην καταστροφή πολιτιστικής κληρονομιάς με την προσαγωγή του Ahmad Al Faqi Al Mahdi, μέλους της εξτρεμιστικής οργάνωσης Ansar Eddine για την επιβολή του ισλαμικού νόμου (Sharria) στο βόρειο Μάλι (με διασυνδέσεις με την Αλ Κά-

65 Άρθρο 3 (d), *Updated Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, September 2009, < <http://www.icty.org/en/documents/statute-tribunal> > (τελευταία πρόσβαση 19/5/2022).

66 *Sentencing Judgment, Prosecutor v. Miodrag Jokiz (Case No. IT-01-42/1-S)*, 18 March 2004, παρ. 51.

67 Άρθρο 8, *Rome Statute of the International Criminal Court*, 17 July 1998, 2187 UNTS 90.

ιντα), ο οποίος κατηγορήθηκε ότι συμμετείχε στην καταστροφή ιερών τόπων λατρείας, ομολόγησε την ενοχή του και καταδικάστηκε σε εννέα χρόνια φυλάκισης.⁶⁸

Επίμετρο

Είναι εμφανές ότι η σύνδεση της απώλειας της πολιτιστικής κληρονομιάς με τον εξτρεμισμό και την τρομοκρατία καθώς και με την χρηματοδότηση της τελευταίας, έδωσε το έναυσμα για τη λήψη στοχευμένων μέτρων σε επίπεδο Ηνωμένων Εθνών, καθώς και την ενσωμάτωση του ζητήματος αυτού στην ευρύτερη agenda των Ηνωμένων Εθνών που αφορά στη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Αυτό επιβεβαιώνεται από την υιοθέτηση του θεματικού ψηφίσματος 2347/2017 από το Συμβούλιο Ασφαλείας με το οποίο επιχειρείται για πρώτη φορά μια πολυεπίπεδη προσέγγιση των ζητημάτων που άπτονται της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς σε περιόδους ενόπλων συρράξεων, υπό το φως των εξελίξεων αναφορικά με την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

Στο ψήφισμα αυτό αναγνωρίζεται η πρωταρχική ευθύνη των κρατών για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς στο έδαφός τους, το Συμβούλιο Ασφαλείας ενθαρρύνει τα κράτη να κυρώσουν τις σχετικές συμβάσεις, θέτει το πλαίσιο για τη γενίκευση της πρακτικής της ειρηνευτικής δύναμης MINUSMA, εισάγει την ιδέα της δημιουργίας ασφαλών καταφυγίων στα κράτη για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, τονίζει την ανάγκη για την εφαρμογή των κυρώσεων για την παράνομη διακίνηση και ενθαρρύνει τη δημιουργία χρηματοδοτικών εργαλείων για την πρόληψη της παράνομης διακίνησης, την επιστροφή των αγαθών στις χώρες προέλευσης αλλά και την αποκατάσταση των ζημιών. Ως προς το ζήτημα της λογοδοσίας, η απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας αναφέρεται στην υπόθεση Al Mahdi και επιβεβαιώνει ότι «*επιθέσεις κατευθυνόμενες κατά κτιρίων αφιερωμένων στην θρησκεία, την εκπαίδευση, την τέχνη, την επιστήμη ή αγαθοεργούς σκοπούς ή ιστορικά μνημεία, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο συνιστούν εγκλήματα πολέμου και οι υπαίτιοι πρέπει να προσαχθούν στη δικαιοσύνη*».

68 *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi (Al Mahdi Case)*, ICC-01/12-01/15, < https://www.icc-cpi.int/cases?field_defendant_t=721 > (τελευταία πρόσβαση 19/5/2022).

Το συγκεκριμένο ψήφισμα ωστόσο επικεντρώνεται στην προστασία των υλικών τεκμηρίων της πολιτιστικής κληρονομιάς από την καταστροφή και την παράνομη διακίνηση στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της δραστηριότητας τρομοκρατικών οργανώσεων. Η Ρωσική εισβολή στην Ουκρανία συνιστά μια υπόμνηση ότι οι παραδοσιακές διακρατικές συγκρούσεις συνεχίζουν να συνιστούν μέρος του προβλήματος. Συνεπώς, επιστρέφουμε εκ νέου στην ευθύνη των ίδιων των εμπόλεμων κρατών να σεβαστούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο και τη διεθνή προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επιπλέον, το ζήτημα της προστασίας της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς σε περιόδους ενόπλων συρράξεων και κατοχής παραμένει μια πρόκληση η οποία αντιμετωπίζεται αποσπασματικά μέχρι σήμερα. Η διεθνής κοινότητα θα πρέπει να ενσκήψει με τρόπο αποφασιστικό στο θέμα αυτό, καθώς συνδέεται με την ανθρώπινη ασφάλεια και υπάρχει πάντα ο κίνδυνος ανατροφοδότησης εντάσεων δίνοντας πολιτιστικό πρόσημο στις κρίσεις, ενώ παράλληλα επηρεάζει με τρόπο καθοριστικό ένα μέρος της ανθρώπινης κληρονομιάς το οποίο κινδυνεύει με εξαφάνιση.

Διονύσιος Κολοβός

Πάρεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Γραφείο Νομικού Συμβούλου Υπουργείου Εθνικής Άμυνας

Ο Πάρεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Διονύσιος Κολοβός υπηρετεί επί σειρά ετών στο Γραφείο Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας. Μέχρι σήμερα έχει εκπροσωπήσει το Ελληνικό Δημόσιο σε σημαντικό αριθμό υποθέσεων Διεθνούς Διαιτησίας του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου (International Chamber of Commerce - ICC) αλλά και του Διεθνούς Κέντρου για την Επίλυση Διαφορών από Επενδύσεις (International Centre for Settlement of Investment Disputes - ICSID), εξ αφορμής συμβάσεων για την προμήθεια κύριου εξοπλιστικού υλικού για τις ανάγκες των Ενόπλων Δυνάμεων. Επίσης, έχει εκπροσωπήσει το Ελληνικό Δημόσιο σε πολυάριθμες ποινικές υποθέσεις διαφθοράς, που σχετίζονται με την ανάθεση και υλοποίηση εξοπλιστικών προγραμμάτων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, υποστηρίζοντας τις κατηγορίες και διεκδικώντας την αποκατάσταση της σχετικά προκληθείσας ζημίας του Ελληνικού Δημοσίου.

Η διεθνής διαιτησία στις συμβάσεις προμήθειας

A. Εισαγωγή

Η διαιτησία αποτελεί εναλλακτικό τρόπο επίλυσης διαφορών. Είναι μία παράλληλη προς την κρατική δικαιοσύνη δικαιοδοτική τάξη. Εξασφαλίζει την ταχύτερη επίλυση των διαφορών και βοηθάει στην αποσυμφόρηση των δικαστηρίων από το φόρτο των υποθέσεων που τόσο δυσχεραίνει την έγκαιρη απονομή της δικαιοσύνης.

Η διεθνής διαιτησία γνωρίζει στις μέρες μας μεγάλη ανάπτυξη. Χάρη σε αυτήν, διάδικοι από διαφορετικές χώρες επιλύουν διαφορές που προκύπτουν από διεθνείς συναλλαγές. Στη χώρα μας, μέχρι τη θέσπιση του ν.2735/1999, δεν υπήρχε ρύθμιση για τη διεθνή διαιτησία. Ο Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας και τα άλλα σχετικά νομοθετήματα διέκριναν μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών διαιτητικών αποφάσεων. Η διεθνής διαιτησία αναφερόταν παρεμπιπτόντως σε μερικές διατάξεις που αφορούν την αμοιβή των δικαστών όταν είναι διαιτητές, είχαν δηλαδή πολύ περιορισμένο πεδίο εφαρμογής.

Όσον αφορά τις διεθνείς διαιτησίες που έχουν διεξαχθεί στην αλλοδαπή, η εκτέλεσή τους εξασφαλιζόταν από τις διατάξεις των άρθρων 903,

905 και 906 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, αλλά και τις διεθνείς συμβάσεις που είχαν κυρωθεί από την Ελλάδα, ιδίως τη Σύμβαση της Ν. Υόρκης του 1958 για την αναγνώριση και εκτέλεση των αλλοδαπών αποφάσεων, ν.δ. 4220/ 1961.

Β. Ο ν.2735/1999 για τη διεθνή εμπορική διαιτησία

Η Επιτροπή του Ο.Η.Ε. για το δίκαιο του διεθνούς εμπορίου, γνωστή με τα αρχικά UNCITRAL της αγγλικής της ονομασίας, ανέπτυξε αξιόλογη δραστηριότητα για την ενοποίηση των νομοθεσιών των κρατών - μελών του Ο.Η.Ε. γύρω από θέματα που ενδιαφέρουν τις διεθνείς συναλλαγές. Το έργο της διεξήχθη με δύο κυρίως τρόπους. Ο πρώτος ήταν η κατάρτιση διεθνών συμβάσεων. Τέτοια ήταν η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τις διεθνείς πωλήσεις κινητών πραγμάτων, που έγινε στη Βιέννη στις 11.4.1980 και κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον ν. 2532/1997. Ο δεύτερος ήταν η κατάρτιση προτύπων νόμων. Ένας πρότυπος νόμος αναφέρεται σε ένα συγκεκριμένο νομικό θεσμό. Δεν αποτελεί σύμβαση, αλλά προτείνεται στις Κυβερνήσεις. Κάθε κράτος που θεωρεί ότι ο πρότυπος νόμος καλύπτει μία ανάγκη τον υιοθετεί μέσω της νομοθετικής εξουσίας με ή χωρίς επί μέρους τροποποιήσεις.

Ο πρότυπος νόμος της UNCITRAL για τη διεθνή εμπορική διαιτησία αποτελεί μία κωδικοποίηση εθίμων και συνήθων πρακτικών σε θέματα διεθνούς εμπορικής διαιτησίας και ιδιωτικού διεθνούς δικαίου. Με τον ν.2735/1999 η χώρα μας υιοθέτησε τον πρότυπο νόμο με μερικές βελτιώσεις που προκύπταν από την μέχρι τότε ελληνική νομοθεσία και τη νομολογία των δικαστηρίων μας.

Με το άρθρο 1 του νόμου αυτού οριοθετήθηκε το πεδίο εφαρμογής του για τη Διεθνή Εμπορική Διαιτησία και ορίστηκε ότι ο νόμος εφαρμόζεται στη διεθνή εμπορική διαιτησία, όταν ο τόπος της διαιτησίας βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια. Ορίστηκε επίσης στο ίδιο άρθρο τότε η διαιτησία είναι διεθνής. Το ίδιο το κείμενο του προτύπου νόμου, όπως συντάχθηκε από την UNCITRAL έχει σε σχέση με τον όρο «εμπορική» την ακόλουθη υποσημείωση που διευρύνει τα εννοιολογικά όριά του, ώστε να λαμβάνεται υπόψη ως «οικονομική»:

«Στον όρο «εμπορική» δίδεται ευρεία ερμηνεία, ώστε να καλύπτει ζητήματα που προκύπτουν από κάθε σχέση εμπορικής φύσης, συμβατική ή

όχι. Οι σχέσεις εμπορικής φύσης περιλαμβάνουν - χωρίς να περιορίζονται σε αυτές - τις ακόλουθες συναλλαγές: κάθε εμπορική συναλλαγή για την παροχή ή ανταλλαγή εμπορευμάτων ή υπηρεσιών, συμφωνία διανομής, εμπορική αντιπροσωπεία ή πρακτορεία, πρακτορεία επιχειρηματικών απαιτήσεων (factoring), χρηματοδοτική μίσθωση (leasing), κατασκευή έργων, παροχή άδειας εκμετάλλευσης, επένδυση, χρηματοδότηση, τραπεζικές εργασίες, ασφαλίσεις, σύμβαση εκμετάλλευσης ή παραχώρησης, κοινοπραξία και άλλες μορφές βιομηχανικής ή επιχειρηματικής συνεργασίας, αεροπορική, θαλάσσια, σιδηροδρομική ή οδική μεταφορά αγαθών και επιβατών».

Για νομοτεχνικούς λόγους αυτή η υποσημείωση δεν περιλήφθηκε στο κείμενο του ν.2735/1999, όπως προκρίθηκε σε διάφορες χώρες κατά υιοθέτηση του προτύπου νόμου ως εσωτερικού δικαίου. Όμως δεν παύει εξ αυτού να αποτελεί ερμηνευτικό βοήθημα για την έκταση του όρου «εμπορική».

Γ. Οι διαιτητικές ρήτρες στις προμήθειες αμυντικού υλικού

Ο θεσμός της Διεθνούς Εμπορικής Διαιτησίας χρησιμοποιήθηκε κατά κόρον, ακόμη και προ της ισχύος του ν.2735/1999, ως τρόπος επίλυσης των διαφορών που θα ανέκυπταν στα πλαίσια συμβάσεων προμηθειών στον τομέα της Άμυνας. Ως νομικό υπόβαθρο για τη συγκεκριμένη δυνατότητα λειτούργησε η παρ.7 του άρθρου 69 του ισχύοντος τότε νομικού πλαισίου για τις προμήθειες των Ενόπλων Δυνάμεων (π.δ. 284/1989), σύμφωνα με το οποίο: «7. Ειδικότερα για προμήθειες μείζονος σημασίας, ο τρόπος επίλυσης των διαφορών καθορίζεται από τη σχετική σύμβαση. Στην περίπτωση αυτή θα υπάρχει ανάλογη πρόβλεψη στους ειδικούς όρους της διακήρυξης του αντίστοιχου διαγωνισμού».

Η ρήτρα επίλυσης των διαφορών με προσφυγή στη διεθνή εμπορική διαιτησία και, μάλιστα, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες διαιτησίας του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου (International Chamber of Commerce – I.C.C.), προβλέφθηκε σε δεκάδες συμβάσεις εξοπλιστικών που αφορούσαν κυρίως την υλοποίηση του ΕΜΠΑΕ 1996-2000. Οι συγκεκριμένες συμβάσεις, λόγω κυρίως της πίεσης υπό την οποία υπογράφηκαν (με πρόσφατο τότε το περιστατικό των Ιμίων, που λειτούργησε ως βασική αιτιολογία για την ανάθεση μεγάλων εξοπλιστικών προγραμ-

μάτων με εξαιρετικές κυρίως διαδικασίες), παρουσίαζαν αρκετά κενά ή προβληματικές διατυπώσεις, που, προφανώς, έσπευδαν να εκμεταλλευτούν προς το συμφέρον τους οι προμηθευτές. Σε αρκετές περιπτώσεις προβληματική ήταν ακόμη και η διατύπωση της διαιτητικής ρήτηρας. Συγκεκριμένα, σε κάποιες από αυτές, δεν αναφέρεται ρητά ότι εφαρμοστέο δίκαιο για την επίλυση των διαφορών είναι το ελληνικό ή/και ότι έδρα της διαιτησίας είναι η Αθήνα ή/και ότι υποχρεωτικά η γλώσσα της διαιτητικής διαδικασίας είναι η ελληνική. Η θέση του Ελληνικού Δημοσίου στις σχετικές διαιτητικές διαδικασίες επίλυσης των διαφορών που ανέκυψαν ήταν ιδιαίτερα δυσχερής!

Πολύ πρόσφατα και, συγκεκριμένα, με την προσθήκη του άρθρου 70 Α στο ν.3433/2006, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 176 του ν.4782/2021, μπήκε μία τάξη σχετικά με τις βασικές προβλέψεις της διαιτητικής ρήτηρας στις προμήθειες της Άμυνας. Συγκεκριμένα το άρθρο 70Α του ν.3433/2006 αναφέρει τα εξής: «Άρθρο 70Α: Διαιτητική επίλυση συμβατικών διαφορών. 1. Στα έγγραφα της σύμβασης, ιδίως για συμβάσεις μείζονος οικονομικής αξίας, μπορεί να περιληφθεί ρήτρα διαιτητικής επίλυσης κάθε διαφοράς που απορρέει από ή σχετίζεται με τη συγκεκριμένη σύμβαση προμήθειας ή υπηρεσίας. 2. Η υπαγωγή κάθε διαφοράς σε διαιτησία προϋποθέτει γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εθνικής Άμυνας, σύμφωνα με όσα ορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 49 του εισαγωγικού νόμου του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (π.δ. 503/1985, Α` 182). 3. Έδρα του διαιτητικού δικαστηρίου και των συνεδριάσεών του είναι η Αθήνα. Εφαρμοστέο δίκαιο είναι το ελληνικό και γλώσσα της διαιτητικής διαδικασίας η ελληνική. Η διαιτητική απόφαση και το κείμενο της συμφωνίας στο οποίο αυτή βασίζεται συντάσσονται σε πρωτότυπο στην ελληνική γλώσσα».

Η Αιτιολογική Έκθεση του ν.4782/2021, σχετικά με το άρθρο 176, αναφέρει τα εξής: «Με το άρθρο 175 (176 στην τελική αρίθμηση του νόμου) προστίθεται άρθρο 70Α στον ν. 3433/2006, με το οποίο εισάγεται η δυνατότητα προσφυγής σε διαιτησία για την εξωδικαστική επίλυση διαφορών που προκύπτουν κατά την εκτέλεση συμβάσεων. Μέσω της διαιτησίας, εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον, καθόσον προσφέρονται αξιόπιστες και ταχείες μέθοδοι επίλυσης διαφορών και ταυτόχρονα εξοικονομούνται χρόνος και πολύτιμοι πόροι προς όφελος τόσο

της πολιτειακής δικαιοσύνης όσο και της αναθέτουσας αρχής και των εμπλεκόμενων οικονομικών φορέων. Σημειώνεται ότι η διαιτητική επίλυση διαφορών προβλέπεται ήδη ρητά στην ελληνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων (άρθρο 176 του ν. 4412/2016) για τον τομέα των δημοσίων έργων. Με το παρόν άρθρο προβλέπεται πλέον ρητά η δυνατότητα επίλυσης με διαιτησία των διαφορών που απορρέουν από συναφθείσες συμβάσεις προμηθειών ή υπηρεσιών και αφορούν τον κρίσιμο και ευαίσθητο τομέα της άμυνας. Η προωθούμενη ρύθμιση εκτιμάται ότι δύναται να συμβάλει στην αποτροπή χρονοβόρων δικαστικών διενέξεων με επιτυχή και ταχεία επίλυση διαφορών μέσω του σύγχρονου και πλέον αποτελεσματικού για το συμβατικό δίκαιο θεσμού της διαιτησίας, με όρους όμως που διασφαλίζουν στον μέγιστο βαθμό και την αναθέτουσα αρχή (δίκαιη και αποτελεσματική εκπροσώπηση Δημοσίου, εφαρμοστέο ελληνικό δίκαιο). Ειδικότερα, καθορίζεται ότι στα έγγραφα της σύμβασης η αναθέτουσα αρχή μπορεί να συμπεριλάβει ρήτρα διαιτητικής επίλυσης κάθε διαφοράς που απορρέει από ή σχετίζεται με τη συγκεκριμένη σύμβαση προμήθειας ή υπηρεσίας, συμπεριλαμβανομένων και διαφορών που σχετίζονται με το κύρος, την ερμηνεία ή την εκτέλεση αυτής. Στην παρ. 2 διευκρινίζεται ότι για την προσφυγή σε διαιτησία απαιτείται σχετική κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εθνικής Άμυνας, κατόπιν γνωμοδότησης της Ολομέλειας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 49 του Εισαγωγικού Νόμου του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (π.δ. 503/1985, Α' 182). Τέλος, στην παρ. 3 ορίζεται ότι το διαιτητικό δικαστήριο εδρεύει και συνεδριάζει στην Αθήνα και εφαρμόζει το ελληνικό δίκαιο. Γλώσσα της διαιτητικής διαδικασίας ορίζεται η ελληνική, η διαιτητική δε απόφαση και το κείμενο της συμφωνίας στο οποίο αυτή βασίζεται συντάσσονται πρωτότυπα στην ελληνική γλώσσα. Για επιμέρους θέματα σχετικά με τη διεξαγωγή της διαιτητικής διαδικασίας και τη διαιτητική απόφαση ισχύουν τα αναφερόμενα στα άρθρα 867 έως 903 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας».

Επισημαίνεται ιδιαίτερα και πρέπει να συνεκτιμάται κατά την κατάρτιση των συμβάσεων προμηθειών στον τομέα της άμυνας ότι, σε περίπτωση συνομολόγησης διαιτητικής ρήτρας, το Ελληνικό Δημόσιο δεν μπορεί να κάνει χρήση των δυνατοτήτων μονομερούς επιβολής που του παρέχει το εκάστοτε εφαρμοζόμενο νομικό πλαίσιο προμηθειών (π.χ. έκπτωση

προμηθευτή, επιβολή ποινικών ρητρών κλπ) και οι όροι της σύμβασης, προτού ληφθεί σχετική απόφαση από το διαιτητικό δικαστήριο. Αυτό δε διότι έχει νομολογηθεί (βλ. ΔΕΑ 1566/2009) ότι όλες οι σχετικά παρεχόμενες δυνατότητες αποτελούν εν δυνάμει διαφορές μεταξύ των Μερών. Σύμφωνα λοιπόν με τη διαιτητική ρήτρα, οι διαφορές αυτές θα πρέπει να υποβληθούν προς επίλυση στο διαιτητικό δικαστήριο, κατόπιν σχετικού Αιτήματος/Προσφυγής από πλευράς του Ελληνικού Δημοσίου.

Γενικά, κατά την άποψη του γράφοντος, η συνομολόγηση διαιτητικών ρητρών στις συμβάσεις προμηθειών πρέπει να γίνεται με ιδιαίτερη φειδώ. Συναφώς τονίζεται ότι, πέραν του μεγάλου κόστους υποστήριξης των διαιτητικών υποθέσεων, τα μέλη ενός διεθνούς διαιτητικού δικαστηρίου δεν διαθέτουν την εξειδίκευση/εξοικείωση των (ελληνικών) διοικητικών δικαστηρίων σχετικά με τα θέματα των προμηθειών. Σε αρκετές μάλιστα περιπτώσεις είναι αλλοδαποί με εμπειρία σε εντελώς διαφορετικά συστήματα απονομής δικαιοσύνης. Συνεπώς η διατήρηση, όπου αυτό είναι εφικτό, της αρμοδιότητας του «φυσικού δικαστή» αποτελεί μια ασφαλέστερη επιλογή για το ΕΔ.

Δ. Ζητήματα χειρισμού μιας διαιτητικής υπόθεσης

Σύμφωνα με τα παραπάνω, υφίσταται πλέον ρητή νομοθετική πρόβλεψη για τη δυνατότητα συμπερίληψης ρήτρας διαιτητικής επίλυσης κάθε διαφοράς που απορρέει από ή σχετίζεται με μια συγκεκριμένη σύμβαση προμήθειας ή υπηρεσίας. Είναι χρήσιμο εντούτοις να γίνει κατανοητό τι σημαίνει στην πράξη η ενεργοποίηση της διαιτητικής ρήτρας για την επίλυση μιας τέτοιας διαφοράς.

Ο χειρισμός των συγκεκριμένων υποθέσεων απαιτεί ιδιαίτερα σύνθετες αλλά και επείγουσες ενέργειες. Ειδικότερα (εξυπακούεται ότι η απарίθμηση που ακολουθεί είναι απολύτως ενδεικτική):

1. Συντρέχουσες σωρευτικά προϋποθέσεις μιας, κατά το δυνατόν, θετικής για τα συμφέροντα του Ελληνικού Δημοσίου έκβασης της διαιτητικής διαδικασίας αποτελούν οπωσδήποτε:

- α. Η πληρότητα/σαφήνεια και η αρτιότητα του συμβατικού κειμένου τόσο σε επίπεδο νομικών όσο και τεχνικών όρων αυτού. Η συνδρομή του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στα νομικά ζητήματα θα μπο-

ρούσε να είναι ιδιαίτερα χρήσιμη. Επισημαίνεται ενταύθα ότι ο καταλληλότερος χρόνος για την επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος για τα συμφέροντα του ΕΔ είναι αυτός της διαπραγμάτευσης που προηγείται της υπογραφής της σύμβασης, όταν ο υποψήφιος προμηθευτής έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για να αναλάβει την προμήθεια και είναι περισσότερο ενδοτικός σχετικά με το περιεχόμενο συμβατικών όρων, και όχι ο χρόνος μιας διαπραγμάτευσης στα πλαίσια επόμενης τροποποίησης με σκοπό τη βελτίωση ή διόρθωση συμβατικών όρων.

β. Η συνεχής και στενή παρακολούθηση της υλοποίησης της σύμβασης και η άμεση/επίκαιρη και εύστοχη/τεκμηριωμένη αντίδραση σε κάθε εμφανή ή κρυπτόμενη προσπάθεια της πλευράς του προμηθευτή είτε για να αλλάξει επί τα χείρω για το ΕΔ τα συμβατικά δεδομένα είτε για τη δημιουργία τετελεσμένων με νομικό αντίκτυπο. Μέσα από αυτή την εντατική προσπάθεια θα προκύψει στη συνέχεια ο φάκελος των (εγγράφων) στοιχείων της υπόθεσης από την πληρότητα του οποίου εξαρτάται εν πολλοίς και η απόφαση του διαιτητικού δικαστηρίου. Να σημειώσουμε ακόμη ότι τυχόν αδράνεια απάντησης και ανάληψης ενεργειών ερμηνεύεται από το διαιτητικό δικαστήριο, κατά κανόνα, δυσμενώς σε βάρος του αδρανήσαντα διαδίκου.

2. Σχετικά με τη διαδικασία επίλυσης των διαφορών μιας σύμβασης προμήθειας και πέρα από τα προσδιοριζόμενα στο άρθρο 70Α του ν.3433/2006, χρήσιμο είναι να προβλέπεται στη σύμβαση η τήρηση ενός προδικαστικού σταδίου συνεννόησης των Μερών για την επίλυση των διαφορών και η πρόβλεψη για την υπαγωγή στη διαιτητική διαδικασία μόνο των διαφορών που δεν κατέστη δυνατόν να επιλυθούν εξωδικαστικά. Το διαιτητικό δικαστήριο επιβάλλεται να έχει τρία μέλη προκειμένου κάθε Μέρος να ορίσει από έναν διαιτητή ενώ ο Πρόεδρος του δικαστηρίου ορίζεται με συμφωνία των δύο άλλων διαιτητών ή, σε περίπτωση διαφωνίας, σύμφωνα με τους εκάστοτε διαδικαστικούς κανόνες διεξαγωγής της διαιτησίας (π.χ. I.C.C. Rules of Arbitration). Ενόψει τέλος του εξαιρετικά μεγάλου κόστους της διαιτητικής διαδικασίας, προτείνεται η διαιτητική ρήτρα να προβλέπει ρητή συμφωνία ότι κάθε Μέρος αναλαμβάνει οριστικά τα δικά του έξοδα διεξαγωγής της διαιτησίας (αμοιβές δικηγόρων, πραγματογνωμόνων κλπ) ενώ τα λοιπά έξοδα (διαδικαστικά έξοδα, αμοιβές διαιτητών κλπ) κατανέμονται σε ίσα μέρη στους διαδίκους.

3. Η υπαγωγή κάθε διαφοράς σε διαιτησία προϋποθέτει γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εθνικής Άμυνας, σύμφωνα με όσα ορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 49 του εισαγωγικού νόμου του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, ανεξάρτητα από το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο της συγκεκριμένης προμήθειας (π.δ.284/1989 ή επόμενο).
4. Προ της κατάθεσης της προσφυγής του Ελληνικού Δημοσίου στη διαιτησία ή, στην περίπτωση που επισπεύδων/προσφεύγων είναι ο προμηθευτής, μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την κοινοποίηση της σχετικής προσφυγής, θα πρέπει να οριστεί (από την Ολομέλεια Ν.Σ.Κ.) και να γνωστοποιηθεί ο διαιτητής από πλευράς του ΕΔ. Μέσα στην ίδια προθεσμία θα πρέπει να γίνει μια πρώτη τοποθέτηση/Απάντηση (Answer) επί των ισχυρισμών και αιτημάτων της προσφυγής του προμηθευτή. Η Απάντηση θα πρέπει να περιέχει οπωσδήποτε ρητή επιφύλαξη του ΕΔ για κάθε νόμιμο δικαίωμα και μάλιστα για το δικαίωμα να υποβάλει και αυτό Ανταπαιτήσεις (Counterclaims) κατά του Προσφεύγοντα (βλ. παρακάτω).
5. Οι απόψεις της Διοίκησης είναι απαραίτητες σε αυτό το στάδιο και επιβάλλεται να συντάσσονται σε απόλυτη συνεργασία με τους χειριστές της υπόθεσης από πλευράς του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (εφεξής χειριστές), προς αποφυγή εσφαλμένων τοποθετήσεων, που θα μπορούσαν να έχουν αρνητικό αντίκτυπο για τη συνέχεια της υπόθεσης και, γενικότερα, για την υποστήριξη των συμφερόντων του ΕΔ.
6. Στο ίδιο διάστημα και πάντως προ της συγκρότησης του Διαιτητικού Δικαστηρίου (εφεξής ΔΔ), υπάρχει πάντα σοβαρή πιθανότητα να απαιτηθεί η υποβολή ή αντίκρουση αίτησης εξαίρεσης προτεινόμενου διαιτητού. Οι χειριστές απαιτείται να διερευνήσουν με κάθε τρόπο (και μέσω της παρεχόμενης από το Διαδίκτυο πληροφόρησης) εάν υπάρχουν ενδείξεις ότι ο προτεινόμενος από τους αντιδίκους διαιτητής δεν διαθέτει τα στοιχεία της αμεροληψίας και της ανεξάρτητης γνώμης.
7. Μετά τη συγκρότηση του ΔΔ, οι διάδικοι καλούνται να συμφωνήσουν και να συνυπογράψουν με τα μέλη του ΔΔ τους Όρους Αναφοράς (Terms of Reference) και την πρώτη Διαδικαστική Διαταγή (Procedural Order) της υπόθεσης. Πρόκειται στην ουσία για μια «μικρή δικονομία» που προσδιορίζει τον τρόπο διεξαγωγής/εκδίκασης της υπόθεσης και

τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των διαδίκων μέχρι την έκδοση οριστικής απόφασης. Οι χειριστές πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικοί ώστε τα ανωτέρω αφενός να είναι σύμφωνα με τη διαιτητική ρήτρα της σύμβασης αφετέρου να καλύπτουν, κατά το δυνατόν, ζητήματα που είναι ενδεχόμενο να προκαλέσουν σοβαρές δυσκολίες χειρισμού (π.χ. διεκδίκηση της ελληνικής γλώσσας στην περίπτωση παλαιότερων συμβάσεων που η διαιτητική ρήτρα δεν προβλέπει ρητά τη γλώσσα της διαιτησίας ή, έστω, δίγλωσσης διαιτησίας, διασφάλιση επιπλέον χρόνου για την υποβολή μεταφράσεων των υπομνημάτων και των αποδεικτικών στοιχείων στη γλώσσα της διαιτησίας κλπ).

8. Το ΕΔ θα πρέπει να διερευνήσει, στα πλαίσια συνεργασίας των χειριστών με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, τη δυνατότητα υποβολής Ανταπαιτήσεων (Counterclaims) στο ΔΔ. Δυστυχώς οι συνθήκες εκδίκασης των συγκεκριμένων υποθέσεων δίνουν ένα ψυχολογικό προβάδισμα στον Προσφεύγοντα, που μπορεί να είναι διατεθειμένος να χρησιμοποιήσει μεγάλους πόρους για την υποστήριξη της υπόθεσης και, συνεπώς, είναι χρήσιμο το ΕΔ (εάν αυτό είναι δυνατό) να οργανώσει μια πιο δυναμική αντίδραση προσδίδουσα ισχυρότερες προοπτικές στις θέσεις του ΕΔ.

9. Το σύνηθες σε μια διαιτησία είναι να απαιτηθούν από δύο (2) υποβολές υπομνημάτων από κάθε διάδικο προ της διεξαγωγής της ακροαματικής διαδικασίας (Hearing) στην έδρα της διαιτησίας. Κάθε υπόμνημα συνοδεύεται από το σχετικό αποδεικτικό υλικό, για την έγκαιρη συγκέντρωση του οποίου θα πρέπει να καταβληθεί ιδιαίτερη προσπάθεια από τους χειριστές σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες. Συγκεκριμένα:

10. Έγγραφα: Επισημαίνεται ότι η απλή αποστολή εγγράφου αιτήματος στην αρμόδια υπηρεσία για τη διαβίβαση των κρίσιμων εγγράφων είναι μια απολύτως επισφαλής επιλογή. Με δεδομένο ότι οι διαιτητικές υποθέσεις που χειρίζεται το ΓΝΣ ΥΕΘΑ αφορούν την υλοποίηση συμβάσεων εξοπλιστικών προγραμμάτων, είναι ΕΠΙΒΕΒΛΗΜΕΝΟ για τους χειριστές να διεξάγουν οι ίδιοι έρευνα στα αρχεία/φακέλους της επίδικης σύμβασης, προκειμένου να επιλέξουν τα κρίσιμα και χρήσιμα έγγραφα.

11. Μάρτυρες: Ο εντοπισμός των κρίσιμων μαρτύρων θέλει ιδιαίτερη προσοχή. Πέρα από τη γνώση κρίσιμων στοιχείων της υπόθεσης πρέπει, κατά το δυνατόν, να διασφαλιστεί ότι τα πρόσωπα που τελικά θα επιλε-

γούν θα μπορούν να αντέξουν την ιδιαίτερα πιεστική αντιμετώπισή τους (4 στάδια εξέτασης!) κατά τη διεξαγωγή της ακροαματικής διαδικασίας. Πιθανοί μάρτυρες μπορεί να είναι και πολιτικά πρόσωπα (π.χ. Υπουργοί) κάτι που προσθέτει περαιτέρω δυσχέρειες στη συνεννόηση με τα πρόσωπα αυτά. Αλλά το θέμα δεν τελειώνει εκεί: Οι μάρτυρες πρέπει να ενημερωθούν για τα κρίσιμα στοιχεία (προσφυγή, ισχυρισμούς των αντιδίκων, κρίσιμα έγγραφα), που αφορούν το μέρος της υπόθεσης για το οποίο θα καταθέσουν και στη συνέχεια να συντάξουν (σε συνεργασία με τους χειριστές) γραπτή μαρτυρική κατάθεση (witness statement), η οποία υποβάλλεται στο ΔΔ και με βάση την οποία θα διεξαχθεί η εξέταση του μάρτυρα στην ακροαματική διαδικασία. Εξυπακούεται ότι ενόψει της ακροαματικής διαδικασίας πρέπει να υπάρξει εκ νέου συνεννόηση με τους μάρτυρες και προετοιμασία τους σχετικά με πιθανές ερωτήσεις που θα τους υποβληθούν από το ΔΔ και τους αντιδίκους.

12. Εμπειρογνώμονες: Ο χειρισμός μιας διαιτητικής υπόθεσης χωρίς τη συνδρομή νομικών ή/και άλλων (π.χ. οικονομικών, τεχνικών κλπ) εμπειρογνώμωνων (Experts) είναι απολύτως καταδικασμένος να αποτύχει! Το ΔΔ δεν υπάρχει περίπτωση να πεισθεί επί νομικού ή άλλου ισχυρισμού που προϋποθέτει ειδικές γνώσεις χωρίς την υποβολή Γνωμοδοτήσεων από ειδικούς Εμπειρογνώμονες (Expert Opinions). Οι χειριστές της υπόθεσης πρέπει να εντοπίσουν (εντός ή εκτός Ελλάδος!) τους κατάλληλους για την υποστήριξη ενός νομικού ή τεχνικού ζητήματος Experts, που, μάλιστα, πρέπει να είναι κατά το δυνατόν αντιστοίχου «βεληνεκούς» με τους προτεινόμενους από τους αντιδίκους. Οι υποψήφιοι εμπειρογνώμονες πρέπει να ενημερωθούν για τα στοιχεία της υπόθεσης, να τους υποβληθούν κρίσιμα ζητήματα/ερωτήματα σχετικά με την πιθανή δική τους εμπλοκή στην υπόθεση και να διαγνωσθεί η συμφωνία των θέσεων τους με τις απόψεις/ισχυρισμούς του ΕΔ. Μετά την ανάθεση του έργου της παροχής Γνωμοδότησης σε κάποιους από αυτούς (βλ. παρακάτω Οικονομικά ζητήματα χειρισμού), θα πρέπει να προετοιμάσουν (πάντα υπό την εποπτεία των χειριστών) και να παραδώσουν στους χειριστές τη Γνωμοδότησή τους μαζί με όλο το υλικό (θεωρία, νομολογία κλπ) που την υποστηρίζει. Οι χειριστές θα πρέπει να μεριμνήσουν για την προετοιμασία των εμπειρογνώμωνων για τη συμμετοχή τους στο Hearing.

13. Οι χειριστές, μετά τη συγκέντρωση του αποδεικτικού υλικού, θα πρέπει να συντάξουν και να υποβάλουν εμπρόθεσμα το Υπόμνημα

για την υπόθεση. Η δουλειά είναι τεράστια και γι' αυτό είναι χρήσιμο σε κάθε μέλος της ομάδας χειριστών να ανατίθεται από τον επικεφαλής η προετοιμασία ενός «κομματιού» της υπόθεσης και στη συνέχεια να ακολουθεί η επεξεργασία και συρραφή του τελικού περιεχομένου της υποβολής. Η ίδια διαδικασία (έγγραφα, συμπληρωματικές μαρτυρικές καταθέσεις, συμπληρωματικές γνωμοδοτήσεις) πρέπει αναγκαία να ακολουθηθεί σε κάθε επόμενη υποβολή.

14. Ενδιάμεσα (συνήθως) από τις υποβολές, εξελίσσεται μια διαδικασία Παραγωγής Εγγράφων (Documents Production) σε τέσσερα (4) στάδια: α. Υποβολή αιτημάτων από κάθε πλευρά προς την άλλη, β. Τοποθέτηση [αοριστία αιτημάτων, ύπαρξη/ανυπαρξία εγγράφων, λόγοι (π.χ. θέματα απορρήτου) που αποκλείουν την υποβολή τους κλπ] επί των αιτημάτων, γ. σχετική απόφαση/διάταξη του ΔΔ και δ. υποβολή των εγγράφων που διέταξε το ΔΔ. Και η συγκεκριμένη διαδικασία απαιτεί άψογη συνεργασία των χειριστών με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες.

15. Η ακροαματική διαδικασία εμπεριέχει συνήθως τρία στάδια: α. Της παρουσίασης των θέσεων των διαδίκων (Presentation), β. της εξέτασης των μαρτύρων και γ. της εξέτασης των εμπειρογνομόνων. Η παρουσίαση γίνεται με τη χρήση του Power Point, το οποίο θα πρέπει να έχουν προετοιμάσει με ιδιαίτερη προσοχή οι χειριστές ώστε να ανταποκρίνεται σε μια συνοπτική και ιδιαίτερα εύληπτη παράθεση των κρίσιμων σημείων της υπόθεσης. Εξυπακούεται ότι απαιτεί ιδιαίτερη προσπάθεια η προετοιμασία και των λοιπών σταδίων του Hearing (προετοιμασία ερωτήσεων κ.λπ.).

16. Μετά την ολοκλήρωση του Hearing, προγραμματίζεται μια τελευταία υποβολή από κάθε Μέρος, σχετικά με τις διαπιστώσεις της ακροαματικής διαδικασίας (Post Hearing Brief) και ακολουθεί η έκδοση της απόφασης του ΔΔ.

17. Το δίκαιο που προσδιορίζει τη δυνατότητα προσβολής της απόφασης του ΔΔ διά της άσκησης αγωγής ακύρωσης ή άλλου αντιστοίχου ενδίκου μέσου ή βοηθήματος, τους προβλεπόμενους λόγους και τις προθεσμίες για την άσκηση αυτής, είναι αυτό της έδρας της διαιτησίας. Σε κάθε περίπτωση, μετά την έκδοση της απόφασης του ΔΔ, οι χειριστές της υπόθεσης πρέπει να εισηγηθούν σχετικά ενώπιον της Ολομελείας Ν. Σ.Κ. και να τηρήσουν τα προβλεπόμενα από το νομίμως εγκριθησόμενο

Πρακτικό της Ολομελείας. Στην περίπτωση που η διαιτησία διεξάγεται στην Ελλάδα, ο ν.2735/1999 προβλέπει τη δυνατότητα, τους λόγους και την προθεσμία άσκησης αγωγής ακύρωσης κατά της απόφασης του ΔΔ ενώπιον του Εφετείου Αθηνών.

18. Οικονομικά ζητήματα χειρισμού: Ο χειρισμός μιας διεθνούς διαιτησίας απαιτεί μια χρονοβόρα και πολυδάπανη διαδικασία σε διάφορα επίπεδα, για τη διεκπεραίωση της οποίας θα πρέπει κατ' αρχήν να μεριμνήσουν οι χειριστές σε εγγύτατη συνεργασία και συντονισμό με την αρμόδια οικονομική υπηρεσία του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας. Ειδικότερα θα πρέπει οι χειριστές να ζητήσουν και η οικονομική υπηρεσία να φροντίσει να εξευρεθούν οι αναγκαίες πιστώσεις για την πληρωμή των διαδικαστικών εξόδων της διαιτησίας, των αμοιβών των διαιτητών, των αμοιβών των εμπειρογνομόνων (μετά την ανάθεση σε αυτούς του έργου της συγγραφής Γνωμοδοτήσεων με απόφαση του Προέδρου του ΝΣΚ και τη συνυπογραφή των αναγκαίων συμβάσεων) και των λοιπών εξόδων της διαιτησίας (π.χ. πιθανή μετάβαση των χειριστών, μαρτύρων, εμπειρογνομόνων εκτός Ελλάδος για τη συμμετοχή σε προγραμματισμένη ακροαματική διαδικασία, πληρωμή του συνεδριακού κέντρου όπου θα διεξαχθεί η διαδικασία, πληρωμή αμοιβών Πρακτικογράφων και Διερμηνέων κλπ). Όλες οι πληρωμές τελικά θα πρέπει να προγραμματιστούν και υλοποιηθούν έγκαιρα ώστε να μην προκύψει κανένα πρόβλημα στην ομαλή εκδίκαση της υπόθεσης.

19. Επικοινωνία με τις αρμόδιες υπηρεσίες, το ΔΔ και τους αντιδίκους: Σε μια διεθνή διαιτησία η επικοινωνία με τους λοιπούς συντελεστές της υπόθεσης είναι καθημερινή, δεν έχει ωράριο, δεν υπάρχουν σαββατοκύριακα και εξαιρετές ημέρες (αργίες), δεν υπάρχουν θερινές διακοπές! Οι χειριστές της υπόθεσης ανά πάσα στιγμή μπορεί να λάβουν ή να απαιτηθεί να στείλουν αλληλογραφία, η οποία συνήθως έχει τη μορφή του ηλεκτρονικού μηνύματος (mail). Ο επικεφαλής χειριστής πρέπει να είναι σε ετοιμότητα να τοποθετηθεί επί παντός ζητήματος, αφού πρώτα συνεννοηθεί με τα λοιπά μέλη της ομάδας ίσως και με τις αρμόδιες υπηρεσίες και, σε αρκετές περιπτώσεις, εκπονήσει, σε συνεργασία με τους υπολοίπους χειριστές σχέδια απάντησης. Σε περιόδους αιχμής (π.χ. ενόψει υποβολής ή προ και κατά τον χρόνο εξέλιξης ενός Hearing) τα ηλεκτρονικά μηνύματα που θα λάβει ή θα πρέπει να στείλει/απαντήσει ημερησίως μπορεί να είναι δεκάδες!

20. Λοιπά ζητήματα χειρισμού: Σε μια δαιδαλώδη διαδικασία όπως αυτή της Διεθνούς Διαιτησίας είναι απολύτως αδύνατο να μην προκύψουν απρόβλεπτα ζητήματα, που πρέπει άμεσα να ξεπεραστούν. Μεταξύ άλλων αναφέρονται: α. ανάγκες μεταφράσεων σε υπομνήματα και γενικότερα έγγραφα της διαδικασίας, β. ανάγκες εκτυπώσεων (επισημαίνεται ότι κατά την εξέλιξη μιας διεθνούς διαιτησίας θα απαιτηθούν οπωσδήποτε εκτυπώσεις πιθανότατα χιλιάδων σελίδων. Η υποδομή του ΓΝΣ ΥΕΘΑ είναι απολύτως αδύνατο να αντιμετωπίσει αυτή την ανάγκη και μάλιστα έγκαιρα. Για την αντιμετώπιση του ζητήματος εγκρίνεται κάθε χρόνο ένα κονδύλιο από την οικονομική υπηρεσία ώστε να μπορούν να γίνουν αυτές οι εκτυπώσεις εκτός γραφείου έγκυρα και έγκαιρα. Τονίζεται άλλωστε ότι η «εικόνα» των υποβολών των διαδίκων αποτελεί μια όχι αμελητέα παράμετρο για το μέλλον αυτών των υποθέσεων), γ. ανάγκες σχετικά με την αποστολή του υλικού των υποβολών στο ΔΔ και στους αντιδίκους. Η τήρηση των συμφωνηθέντων προθεσμιών μιας διαιτησίας δεν εξαρτάται μόνο από την έγκαιρη προετοιμασία των υποβολών αλλά και την υπεύθυνη και εμπρόθεσμη αποστολή και αντίστοιχα παραλαβή αυτών από τους αποδέκτες. Ο «όγκος» μιας υποβολής μπορεί ενίοτε να είναι τεράστιος και να κατευθύνεται σε διάφορους προορισμούς εντός ή/και εκτός Ελλάδος. Για την αντιμετώπιση του ζητήματος δρομολογήθηκε ανάλογη λύση με τις εκτυπώσεις και ήδη τις σχετικές αποστολές/ διαβιβάσεις αναλαμβάνουν αναγνωρισμένες επιχειρήσεις ταχυμεταφοράς (courier), που πληρώνονται απευθείας από την οικονομική υπηρεσία του ΥΕΘΑ.

Ε. Συμπεράσματα

1. Η χρήση της δυνατότητας για συνομολόγηση ρήτρας διαιτητικής επίλυσης κάθε διαφοράς που απορρέει από ή σχετίζεται με μια συγκεκριμένη σύμβαση προμήθειας ή υπηρεσίας για τις ανάγκες των Ενόπλων Δυνάμεων θα πρέπει να γίνεται με ιδιαίτερη φειδώ.
2. Η πληρότητα/σαφήνεια και η αρτιότητα του συμβατικού κειμένου τόσο σε επίπεδο νομικών όσο και τεχνικών όρων αυτού αποτελεί το αναγκαίο υπόβαθρο για την επίτευξη του καλύτερου δυνατού αποτελέσματος μιας διαιτητικής διαδικασίας για τα συμφέροντα του ΕΔ.
3. Η συνεχής και στενή παρακολούθηση της υλοποίησης της σύμ-

βασης από την αρμόδια υπηρεσία και η άμεση/επίκαιρη και εύστοχη/ τεκμηριωμένη αντίδραση σε κάθε συμπεριφορά της πλευράς του προμηθευτή συμβάλλει τα μέγιστα στη δημιουργία φακέλου στοιχείων που μπορεί να υποστηρίξει επαρκώς τις θέσεις/ισχυρισμούς και τα αιτήματα του ΕΔ ενώπιον του διαιτητικού δικαστηρίου.

4. Ο χειρισμός μιας υπόθεσης που παραπέμπεται προς επίλυση ενώπιον των διαιτητικών δικαστηρίων, απαιτεί ιδιαίτερα σύνθετες αλλά και επείγουσες ενέργειες για τις οποίες επιβάλλεται να υπάρχει διαρκής και αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των χειριστών από πλευράς του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, της αρμόδιας για την υλοποίηση της σύμβασης Υπηρεσίας και της αρμόδιας οικονομικής Υπηρεσίας του ΥΕΘΑ (ΓΔΟΣΥ) για την επίλυση οικονομικών ζητημάτων της υπόθεσης.

Έλενα Κόρκα

Επίτιμη Γενική Διευθύντρια Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς του Υπουργείου Πολιτισμού και Πρόεδρος του ΔΣ του Ελληνικού Τμήματος της Μπλε Ασπίδας

Η κ. Έλενα Κόρκα είναι αρχαιολόγος, επίτιμη Γενική Διευθύντρια Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, με Master's και διδάκτωρ του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών (με θέμα διδακτορικής διατριβής: «Το ζήτημα της επανένωσης των γλυπτών του Παρθενώνα στο πλαίσιο της νέας διεθνούς πρακτικής επιστροφής πολιτιστικών αγαθών»). Γνωρίζει άριστα τέσσερις γλώσσες (αγγλικά, γαλλικά, γερμανικά, ιταλικά). Έχει λάβει μέρος σε πολλές ανασκαφικές έρευνες, ανάμεσα στις οποίες το ανασκαφικό πρόγραμμα στη Ράχη Κουτσογκίλα Κεγχρεών (όπου είχε τη διεύθυνση της ανασκαφής σε συνεργασία με την Αμερικανική Σχολή Κλασικών Σπουδών στην Αθήνα) και από το 2013 έχει τη διεύθυνση της συστηματικής ανασκαφής της αρχαίας Τενέας στο Χιλιομόδι Κορινθίας. Υπηρέτησε σε διάφορες θέσεις ευθύνης του Υπουργείου Πολιτισμού, και έχει εκπροσωπήσει το Υπουργείο Πολιτισμού σε πολλές διεθνείς συναντήσεις στο εξωτερικό, κατά κύριο λόγο της UNESCO, Συμβουλίου της Ευρώπης, EAC, EHHF, ICCROM κ.α. Έχει υπάρξει μέλος πολλών επιτροπών και συμβουλίων στην Ελλάδα και στο εξωτερικό και εκλεγμένο μέλος του Συμβουλίου του ICCROM (Διεθνές Κέντρο για τη Μελέτη Προστασίας και Συντήρησης της Πολιτιστικής Κληρονομιάς) και Αντιπρόεδρος για την περιφέρεια της ΝΑ Μεσογείου της Διεθνούς Επιστημονικής Επιτροπής για τη Διαχείριση της Αρχαιολογικής Κληρονομιάς (ICAHM – International Committee on Archaeological Heritage Management) του Διεθνούς Συμβουλίου για τα Μνημεία και τις Τοποθεσίες (ICOMOS – International Council on Monuments and Sites), μέλος ICORP, ICOM, μέλος του ΔΣ του ελληνικού ICOMOS, CICOP, EAC, ιδρυτικό μέλος του διεθνούς βραβείου Υπατία και πρόεδρος του Μουσείου Π και Α Κανελλοπούλου. Υπήρξε εθνική συντονίστρια του Υπουργείου για τα μνημεία παγκόσμιας κληρονομιάς της UNESCO (2007-2010). Έχει λάβει μέρος σε πολλά συνέδρια στο εσωτερικό και το εξωτερικό για το ζήτημα της επιστροφής των Μαρμάρων του Παρθενώνα, για τα Μνημεία Παγκόσμιας Κληρονομιάς και την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς εν γένει και έχει αρθρογραφήσει αναφορικά με τα ανωτέρω θέματα. Έχει δώσει πολλές συνεντεύξεις στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης και είχε την επιστημονική επιμέλεια πολλών αρχαιολογικών εκθέσεων και συνεδρίων σχετικά με τα ανωτέρω θέματα. Έχει συγγράψει, επίσης, παιδικά βιβλία αναφορικά με την προστασία των μνημείων πολιτιστικής κληρονομιάς. Έχει τιμηθεί από Διεθνείς Επιτροπές για την Επιστροφή των Μαρμάρων του Παρθενώνα για τη δράση και το έργο της για την Επανένωση των Γλυπτών του Παρθενώνα και αποτελεί ανεπιστέλλον μέλος του Γερμανικού Αρχαιολογικού Ινστιτούτου στην Αθήνα. Διδάσκει σε διάφορα ελληνικά Πανεπιστήμια και σήμερα είναι σύμβουλος της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού.

Η Ελληνική Επιτροπή της Μπλε Ασπίδας

Τις τελευταίες δεκαετίες το ζήτημα της προστασίας της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς της ανθρωπότητας στην περίπτωση ένοπλων συρράξεων, αλλά και σε καιρό ειρήνης, έχει αναδειχθεί ως ζήτημα άμεσα συνυφασμένο με την οικοδόμηση της ειρήνης και της ασφάλειας εξαιτίας της αύξησης των εμπόλεμων περιοχών και της εύθραυστης ισορροπίας δυνάμεων στο διεθνές σύστημα. Οι αλόγιστες καταστροφές που έχουν ήδη συντελεστεί και η αδυναμία της διεθνούς κοινότητας να δράσει κατασταλτικά έχει αφυπνίσει τα κράτη, καθώς και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς ώστε να προχωρήσουν άμεσα σε ενέργειες για τη λήψη προληπτικών μέτρων.

Η εξέλιξη αυτή είναι στενά συνδεδεμένη με την πρόσληψη της πολιτιστικής κληρονομιάς ως βασικό συστατικό της πολιτιστικής ταυτότητας των τοπικών κοινωνιών για την κατανόηση της πολιτιστικής τους ετερότητας, όπως επίσης και της διασύνδεσής της με την προστασία των ανθρωπίνων και των πολιτιστικών δικαιωμάτων των λαών για τον καθορισμό νορμών και διεθνών προτύπων.

Η αναγκαιότητα διαφύλαξης και προστασίας της, λόγω του μη ανανεώσιμου χαρακτήρα της, αφενός ως κληροδότημα για τις επερχόμενες γενεές, αφετέρου προς όφελος της διατήρησης της συλλογικής ιστορικής μνήμης, αλλά και η διασφάλιση του αισθήματος κοινωνικής δικαιοσύνης ως προς ζητήματα που σχετίζονται με την ανάπτυξη και την ευημερία, έχουν οδηγήσει στην προώθηση της διεθνούς συνεργασίας και στον προσδιορισμό κανόνων, είτε εθιμικών είτε συμβατικών και προτύπων στο πλαίσιο της διεθνούς κοινότητας, με την ανάληψη δεσμεύσεων και υποχρεώσεων από πλευράς κρατών αλλά και μη κρατικών οντοτήτων.

Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς συνάδει με την ανάδυση της διεθνούς έννομης τάξης και των θεσμών που προστατεύουν τα ανθρωπίνια δικαιώματα, όπως και με τις αξίες της διατήρησης, της ακεραιότητας, και της πρόσβασης στην υλική, άυλη, φυσική ή ψηφιακή πολιτιστική κληρονομιά.

Ήδη από τις αρχές του προηγούμενου αιώνα, τα κράτη, στην προσπάθειά τους, να κωδικοποιήσουν το δίκαιο του πολέμου και να προσδιο-

ρίσουν τα εγκλήματα πολέμου κατά της ανθρωπότητας, κατέληξαν στις δύο Διεθνείς Διασκέψεις της Χάγης το 1899 και το 1907. Η δεύτερη και σημαντικότερη Διάσκεψη κατέληξε στην κατάρτιση της Σύμβασης για την Προστασία Πολιτιστικών Αγαθών σε Περίπτωση Ένοπλης Σύρραξης, η οποία υιοθετήθηκε το 1954.

Μία από τις πολυάριθμες δράσεις που προέκυψαν από τη Σύμβαση της Χάγης είναι το σύμβολο της «Μπλε Ασπίδας» που καθιερώθηκε ως έμβλημα για την προστασία των ιστορικών τόπων σε περίπτωση πολεμικών επιχειρήσεων, αποτελώντας το πολιτιστικό ισοδύναμο του Ερυθρού Σταυρού. Έγινε, επίσης, το σήμα της Διεθνούς Επιτροπής της Μπλε Ασπίδας (ICBS) που συστήθηκε το 1996 με πρωτοβουλία πέντε διεθνών οργανώσεων, μη κυβερνητικού χαρακτήρα: του Διεθνούς Συμβουλίου Αρχείων (ICA), του Διεθνούς Συμβουλίου Μουσείων (ICOM), της Διεθνούς Ομοσπονδίας Συλλόγων και Ιδρυμάτων Βιβλιοθηκών (IFLA), του Διεθνούς Συμβουλίου Μνημείων και Τοποθεσιών (ICOMOS) και του Συντονιστικού Συμβουλίου Συλλόγων Αρχείων Οπτικοακουστικών Μέσων (CCAAA). Στόχος αυτής της σήμανσης είναι η προστασία της τοποθεσίας στην περίπτωση επίθεσης κατά τη διάρκεια μιας ένοπλης σύρραξης. Η ανάγκη διάδοσης και εδραίωσης της συμβολικής σήμανσης διαμόρφωσε ένα παγκόσμιο δίκτυο, στο οποίο συμμετέχουν, σε εθνικό αντίστοιχα επίπεδο, οργανισμοί που υποστηρίζουν μουσεία, βιβλιοθήκες, αρχεία, μνημεία και τοποθεσίες. Αυτό το δίκτυο εποπτεύεται από τον Σύνδεσμο των Εθνικών Επιτροπών της Μπλε Ασπίδας (Association of National Committees of the Blue Shield - ANCBS) που ιδρύθηκε το 2008 και εδρεύει στη Χάγη.

Κατανοώντας τη σημασία και το ρόλο του διεθνούς αυτού δικτύου στην προστασία των πολιτιστικών αγαθών όχι μόνο κατά τη διάρκεια πολεμικών συρράξεων αλλά και σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών και λαμβάνοντας υπόψη ότι τις τελευταίες δεκαετίες στην Ελλάδα έχει αυξηθεί ο αριθμός των καταστροφικών φαινομένων (πλημμύρες, πυρκαγιές, σεισμοί), προκαλώντας τόσο κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα όσο και δυσμενείς επιπτώσεις στην πολιτιστική κληρονομιά, ιδρύθηκε το Ελληνικό Τμήμα της Διεθνούς Επιτροπής «Μπλε Ασπίδα» με στόχο να συμβάλει στην ενεργοποίηση θεσμών, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, για την χαρτογράφηση και την πρόληψη των κινδύνων, καθώς και τη διαχείριση των καταστροφών.

Τα ιδρυτικά μέλη της Ελληνικής Μπλε Ασπίδας είναι επιφανείς εμπειρογνώμονες από διάφορους κλάδους (δικηγόροι, αρχαιολόγοι, ακαδημαϊκοί, αρχιτέκτονες, συντηρητές, πολιτικοί μηχανικοί κ.λπ.) και με εξειδικευμένη κατάρτιση σε ζητήματα διαχείρισης της πολιτιστικής κληρονομιάς, νομοθεσίας και διεθνούς πολιτιστικής διπλωματίας. Το καταστατικό και η ίδρυση του Σωματίου αναγνωρίστηκαν από το Ειρηνοδικείο Αθηνών με την υπ' αρ. 199/2019 Απόφαση/Διάταξη.

Σημειώνεται ότι η Ελλάδα είναι μία από τις πρώτες χώρες της νοτιοανατολικής Ευρώπης, που συγκροτούν Εθνική Επιτροπή για τη Μπλε Ασπίδα, ενισχύοντας το ρόλο και τη συμβολή της στην εφαρμογή των διεθνών συμβάσεων για τη διαφύλαξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, ειδικά στη συγκεκριμένη γεωγραφική περιφέρεια, που έχει πλούσια και πολυάριθμα πολιτιστικά αποθέματα, τα οποία ωστόσο έχουν ήδη υποστεί ή κινδυνεύουν ακόμα και σήμερα από ανθρωπογενείς και φυσικές καταστροφές.

Οι βασικοί καταστατικοί στόχοι της Επιτροπής είναι οι ακόλουθοι:

- Ο σεβασμός, η προστασία και η εξασφάλιση της πολιτιστικής κληρονομιάς και των πολιτισμικών αγαθών σε περιπτώσεις μεγάλων καταστροφών, απειλών κατά της εγχώριας δημόσιας τάξης και ενόπλων συρράξεων, δρώντας σε ηθικά και επαγγελματικά πλαίσια.
- Η εθνική και διεθνής ευαισθητοποίηση για τους κινδύνους, που απειλούν την πολιτισμική κληρονομιά.
- Η προώθηση της Σύμβασης της Χάγης του 1954 για την προάσπιση των πολιτισμικών αγαθών σε περίπτωση ένοπλης σύρραξης και τα δύο πρωτόκολλα αυτής (1954 και 1999) για την επικύρωση και την πλήρη εθνική εφαρμογή της.
- Η καλύτερη προετοιμασία των ενδιαφερομένων επαγγελματιών ενάντια στις απειλές κατά των πολιτισμικών αγαθών.
- Η συνεργασία των εθνικών φορέων για την κατάρτιση των επαγγελματιών στους τομείς της προετοιμασίας και της ανταπόκρισης ενόψει φυσικών καταστροφών και ενόπλων συρράξεων.
- Η ανάπτυξη και συντήρηση των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών δικτύων, που στηρίζονται στα δίκτυα των ΜΚΟ, που αποτελούν διεθνώς

τα μέλη της κίνησης «ΜΠΛΕ ΑΣΠΙΔΑ» συμπεριλαμβανομένων και κυβερνητικών αρχών, αντιπροσώπων της στρατιωτικής ηγεσίας, μετεωρολογικών υπηρεσιών, ομάδων αντιμετώπισης κινδύνων, πολιτιστικών και ανθρωπιστικών οργανώσεων και η συνεργασία με τα μέλη των δικτύων αυτών με σκοπό την βέλτιστη προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς σε καταστάσεις ανάγκης.

– Η σχεδίαση μιας αποτελεσματικής μεθοδολογίας για ακριβή εκτίμηση των μετακαταστροφικών ζημιών

– Η διάδοση των επισήμων θέσεων της «Μπλε Ασπίδας» αναφορικά με τις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

– Ο σχεδιασμός επαρκών μετακαταστροφικών μέτρων ανταπόκρισης και ανάκαμψης.

– Η υποστήριξη κάθε δράσης, σκοπός της οποίας είναι η αντίδραση σε απειλές, που προκαλούνται από πολιτισμικές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

Σήμερα, περισσότερο από ποτέ, έχει καταστεί σαφές ότι η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς συνιστά ένα πολυδιάστατο εγχείρημα, το οποίο απαιτεί την ανάπτυξη συνεργασιών και διαύλων επικοινωνίας μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Αναμφίβολα ο ρόλος των ενόπλων δυνάμεων είναι πρώτιστης σημασίας για την λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων που απαιτούνται τόσο για την προστασία της, όσο και για την προστασία του κράτους από έννομες συνέπειες.

Συνεπώς, είναι εξόχως σημαντικό για τις ένοπλες δυνάμεις να αναπτύξουν και να ενισχύσουν εργαλεία, πρακτικές και δεξιότητες που θα τις βοηθήσουν να ανταποκριθούν στις αυξανόμενες προκλήσεις προστασίας των πολιτιστικών αγαθών. Τούτο είναι σημαντικό τόσο σε περίπτωση ενόπλων επιχειρήσεων, αλλά και σε ένα ευρύτερο πλαίσιο που αφορά στις ανθρωπογενείς και φυσικές καταστροφές. Μέσω της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των στελεχών των ενόπλων δυνάμεων σε όλους τους τομείς που αφορούν στην προστασία των πολιτιστικών αγαθών, είναι βέβαιο ότι θα επιτευχθεί η ενίσχυση της διάδοσης και της αποτελεσματικής εφαρμογής των αρχών και των κανόνων που διέπουν τη διεθνή προστασία των πολιτιστικών αγαθών και θα εφαρμοστούν οι βέλτιστες

στρατιωτικές πρακτικές στη διάρκεια των διαφόρων φάσεων των στρατιωτικών επιχειρήσεων, είτε στην ξηρά, τη θάλασσα ή στον αέρα.

Η Ελληνική Επιτροπή της Μπλε Ασπίδας εύχεται στο νέο εγχείρημα της Νομικής Επιθεώρησης των Ενόπλων Δυνάμεων κάθε επιτυχία και θεωρούμε ότι είναι προτεραιότητα και ύψιστης σημασίας η ανάπτυξη συνεργειών με τις ένοπλες δυνάμεις της χώρας μας για την καλύτερη δυνατή προστασία της πολιτιστικής μας κληρονομιάς.

Ισμήνη Κριάρη

Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου, πρώην Πρύτανης

Δίδαξε στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών Συνταγματικό Δίκαιο, διεθνή προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, βιοηθική και δίκαιο σε προπτυχιακό και μεταπτυχιακό δίκαιο. Δίδαξε επίσης σε μεταπτυχιακά προγράμματα σε πανεπιστήμια Ευρωπαϊκών χωρών και στην Κίνα στα πλαίσια του προγράμματος ERASMUS ή μετά από προσωπική πρόσκληση. Ίδρυσε την κατεύθυνση μεταπτυχιακού προγράμματος με τίτλο: Δίκαιο, Τεχνολογία, Οικονομία και το Ευρωπαϊκό Ερευνητικό Εργαστήριο Βιοηθικής και Τεχνοηθικής στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης. Είναι συγγραφέας πέντε μονογραφιών και εβδομήντα άρθρων στα επιστημονικά αντικείμενα που καλλιεργεί σε Ελληνικά και διεθνή περιοδικά και έχει λάβει μέρος σε ερευνητικά Ευρωπαϊκά και εθνικά προγράμματα. Ήταν εθνική εκπρόσωπος στην Διακυβερνητική Επιτροπή Βιοηθικής της ΟΥΝΕΣΚΟ (20102016) και στην αντίστοιχη επιτροπή στο Συμβούλιο της Ευρώπης (20202011). Τελευταία δραστηριότητα: Η διοργάνωση στο Μουσείο της Πόλεως των Αθηνών της Έκθεσης για την Τελευταία Κρητική Επανάσταση 1897 (20 Δεκεμβρίου 2021-3 Απριλίου 2022) βασισμένη στην συλλογή της με τεκμήρια σχετικά με την Κρητική Ιστορία. Είναι μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής του Ιδρύματος της Βουλής για τον κοινοβουλευτισμό και την δημοκρατία, μέλος της Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής και Τεχνοηθικής, μέλος του Εποπτικού Συμβουλίου της Εθνικής Αρχής για την υποβοηθούμενη αναπαραγωγή, μέλος της Επιτροπής Βιοηθικής της Ιατρικής σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών και μέλος της Επιτροπής Έρευνας και Δεοντολογίας του Ερευνητικού Πανεπιστημιακού Ινστιτούτου Συστημάτων Επικοινωνίας και Υπολογιστών του Εθνικού Μετσοβίου Πολυτεχνείου. Έχει δύο γιούς: Τον Κωνσταντίνο Κατράνη, οικονομολόγο, Έφεδρο Αξιωματικό του Μηχανικού, και τον Αριστείδη Κατράνη, Κοινωνικό Θεολόγο.

Χαιρετισμός

Οι τεχνολογικές προκλήσεις και το δίκαιο

«Αναψε ξανά λίγο μέλλον για μένα!», Δημήτρης Αγγελλής, από την συλλογή ποιημάτων «Πάντα βρέχει στο κεφάλι του σκύλου», εκδ. Πόλις, 2022

Κάθε νέο επιστημονικό περιοδικό είναι ένα διαφορετικό παράθυρο στην γνώση και το περιοδικό αυτό θα ακολουθήσει αυτήν την παράδοση. Η υψηλή επιστημονική κατάρτιση και εξειδίκευση των νομικών στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων αποτελεί εγγύηση για την ποιότητα των άρθρων που θα περιλαμβάνει.

Σήμερα ο νομικός κόσμος οφείλει να αντιμετωπίσει νέες προκλήσεις, που προκύπτουν λόγω της ιλιγγιώδους τεχνολογικής προόδου και οι

οποίες συχνά συνδέονται με αλλαγή του τρόπου σκέψης μας και των κοινωνικών και εργασιακών συνθηκών. Οι αλλαγές που αποτελούν συνέπεια αυτών των προκλήσεων αναφέρονται στην νομοθεσία, στην δημόσια διοίκηση και στην νομολογία. Ας μας επιτραπεί να αναφέρουμε μερικές.

Η ψηφιακή πραγματικότητα μεταφράζεται σε νέες οικονομικές και εμπορικές σχέσεις, οι οποίες απαιτούν νέες ρυθμίσεις.

Το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο έχει ψηφίσει την Νομοθετική Πράξη για τις Ψηφιακές Αγορές (Digital Markets Act) και την Πράξη για την Ψηφιακές Υπηρεσίες (Digital Services Act) με τις οποίες εκφράζεται η Ευρωπαϊκή ψηφιακή στρατηγική. Κύριος στόχος αυτών των πράξεων είναι να εξασφαλίσουν την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, να αντιμετωπίσουν αθέμιτες πρακτικές των διαδικτυακών (online) πλατφορμών και να επανεισαγάγουν την κλονισθείσα ασφάλεια δικαίου. Στην πρώτη Πράξη τίθενται κανόνες για τις μεγάλες διαδικτυακές πλατφόρμες οι οποίες λειτουργούν ως «Ρυθμιστές πρόσβασης» (Gatekeepers) στις ψηφιακές αγορές, προβλέπονται μέτρα για την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού, την ανάπτυξη των μικρότερων επιχειρήσεων και των νεοεισερχομένων στην αγορά όπως επίσης και σοβαρά πρόστιμα σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, τα οποία ανέρχονται στο 4% έως το 20% του κύκλου εργασιών.

Η Τεχνητή Νοημοσύνη (TN) αναπτύσσεται με ιλιγγιώδη ταχύτητα και αναμένεται ότι, σε μέλλον που δεν μπορεί να προσδιορισθεί ακριβώς, δεν θα είναι μόνον δυνατή η επεξεργασία τεραστίου όγκου δεδομένων και η συναγωγή συμπερασμάτων αλλά και η δυνατότητα των υπολογιστών να «αποφασίζουν» αυτόνομα. Η εξέλιξη αυτή θα έχει τεράστιες επιπτώσεις στην ρομποτική, στην ιατρική και φυσικά στην χρήση των υπολογιστικών συστημάτων. Η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημοσίευσε πρόσφατα ένα προσχέδιο κανονισμού για την Τεχνητή Νοημοσύνη, η ΟΥΝΕΣΚΟ έχει επίσης επεξεργασθεί σχετική διακήρυξη και πολλοί άλλοι διεθνείς οργανισμοί αναφέρονται στο ίδιο θέμα. Οι βασικές ηθικές αρχές που θα πρέπει να διέπουν την TN είναι οι ακόλουθες και τα κράτη θα πρέπει να φροντίσουν να τις μετασχηματίσουν και σε νομικές αρχές:

α. Τα συστήματα TN θα πρέπει να είναι διαφανή και εξοπλισμένα με ένα

«ηθικό Μαύρο Κουτί», να περιέχουν δηλαδή στοιχεία για την με διαφάνεια και ευθύνη ρύθμισή τους και για τις ηθικές εκτιμήσεις που έχουν συμπεριληφθεί στο σύστημα.

β. Θα πρέπει να είναι στην υπηρεσία του ατόμου και του πλανήτη, να σέβεται δηλαδή τα θεμελιώδη δικαιώματα, την πολιτισμική ποικιλομορφία και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

γ. Τα μηχανήματα της ΤΝ θα διατηρούν το νομικό καθεστώς των εργαλείων, τα άτομα θα έχουν έλεγχο επί αυτών και ευθύνη πάντοτε για τις πράξεις τους. Δεν θα πρέπει δηλαδή να αποδίδεται ευθύνη στα ρομπότ, τα οποία θα πρέπει να έχουν σχεδιασθεί και να λειτουργούν με βάση τους υπάρχοντες νόμους, τα θεμελιώδη δικαιώματα και την προστασία της ιδιωτικής ζωής.

δ. Θα πρέπει να εξασφαλίζεται μια χωρίς προκαταλήψεις ως προς τα φύλα ή ως προς τις ευάλωτες ομάδες ρύθμιση του συστήματος ΤΝ.

ε. Θα πρέπει να δημιουργηθούν πολιτικές για την ευρεία και κατά το δυνατόν ίση κατανομή των ωφελειών της ΤΝ, με σκοπό την μείωση του οικονομικού, τεχνολογικού, κοινωνικού και ψηφιακού χάσματος.

στ. Θα πρέπει επίσης να εξασφαλισθεί μια διαδικασία ίσης μεταβάσεως (transition) στον κόσμο της ΤΝ, με σε-βασμό των δικαιωμάτων και των ελευθεριών.

ζ. Θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα σύστημα διακυβέρνησης με την συμμετοχή των ενδιαφερομένων ομάδων, των επιτροπών δεοντολογίας, των σχεδιαστών ΤΝ, των παραγωγών, των ιδιοκτητών, των εργατικών σωματείων, των εργοδοτών, των ερευνητών.

η. Θα πρέπει να απαγορεύεται η χρήση της ΤΝ στον ανταγωνισμό των εξοπλισμών, δηλαδή να απαγορεύεται η χρήση των θανατηφόρων αυτόνομων πολεμικών στοιχείων.

Οι πρόοδοι στις νευροεπιστήμες αναμένεται να συμβάλουν στην καταπολέμηση των νευροεκφυλιστικών νόσων όπως της νόσου του Πάρκινσον ή παθολογικών καταστάσεων που προκύπτουν από τον τραυματισμό του νευρικού συστήματος. Έχουν δηλαδή δημιουργηθεί μικροσυσσκευές με μέγεθος κόκκου αλατιού (νευρόκοκκοι - neurograins), οι οποίοι μπορούν να τοποθετηθούν στην επιφάνεια του φλοιού του εγκε-

φάλου, να καταγράφουν την ηλεκτρική δραστηριότητα μιας πληθώρας νευρώνων και να την μεταδίδουν σε ανεξάρτητη ηλεκτρονική συσκευή. Οι μικροί αυτοί κόκκοι έχουν την δυνατότητα όχι μόνον να «διαβάζουν» τα ηλεκτρικά σήματα, τα οποία μεταδίδονται από νευρώνα σε νευρώνα, αλλά και να διεγείρουν νευρώνες μέσω ηλεκτρικών σημάτων τα οποία προέρχονται από την εξωτερική ηλεκτρική συσκευή. Αυτή η διάδραση εγκεφάλου - υπολογιστή (brain - computer interface) είναι ακόμη σε πειραματικό στάδιο σε τρωκτικά, αναμένεται όμως να προκαλέσει πολλές ελπίδες για την μεταγενέστερη εφαρμογή της στον άνθρωπο.

Συγχρόνως θα πρέπει να αντιμετωπισθούν τα θέματα που προκύπτουν σχετικά με την συλλογή και επεξεργασία των δεδομένων του εγκεφάλου, τα οποία απαιτούν ακριβέστερη και συνολικότερη ενημέρωση και θα πρέπει να βελτιωθούν οι υποδομές ασφαλείας σχετικά με τα δεδομένα αυτά. Περαιτέρω υποστηρίζεται ότι ίσως θα πρέπει να «δημιουργηθεί» ένα νέο δικαίωμα που θα κατοχυρώνει σε κάθε άτομο όχι μόνον την προστασία της πληροφορίας του εγκεφάλου αλλά και το «δικαίωμα σε έναν εγκέφαλο που δεν θα έχει τεχνολογικώς τροποποιηθεί».

Το Νόμπελ Χημείας του 2020 απονεμήθηκε στις επιστήμονες Τζένιφερ Ντάουντνα και Εμμανουέλ Σαρπαντιέ για μια σημαντική εξέλιξη στην γενετική και στην βιοχημεία, δηλαδή την ανακάλυψη του CRISPR-Cas9 (Clustered Regularly interspaced Short Palindromic Repeats, ενώ το Cas9 είναι ένα ένζυμο που δρα στο γενετικό υλικό). Όπως είχε πει η Ντάουντνα σε συνέντευξή της: «Πρόκειται για μια τεχνολογία γονιδιατικής επιδιόρθωσης, δηλαδή της αλλαγής του «κώδικα της ζωής». Είναι λοιπόν ένας τρόπος για να αλλάξουμε με ακρίβεια το DNA ενός κυττάρου, ώστε να επηρεάσουμε την μοίρα του. Ακόμη και τις ιδιότητες ενός ολόκληρου οργανισμού». Με την τεχνολογία αυτή είναι δυνατόν να γίνουν επεμβάσεις σε ανθρώπινα έμβρυα, για να τροποποιηθεί το DNA τους, γεγονός πολύ σημαντικό αν πρόκειται να καταπολεμηθούν με ασφάλεια κληρονομικές ασθένειες. Συγχρόνως όμως αναφύεται ο κίνδυνος της «επιλογής» συγκεκριμένων χαρακτηριστικών ή/και του «γενετικού εμπλουτισμού» (genetic enhancement). Οι κοινωνίες συνεπώς θα πρέπει να αποφασίσουν με ποιόν τρόπο θα εφαρμόζεται αυτή η τεχνολογία, ώστε να μην ευνοηθούν τάσεις ευγονικής.

Είναι γνωστό ότι η Ευρώπη γηράσκει – όμως γηράσκει επίσης και ο υπόλοιπος κόσμος. Οι καλλίτερες συνθήκες ζωής και η αυξημένη ιατρική φροντίδα έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση του ορίου ηλικίας και του προσδοκίμου ζωής. Ήδη έχει δημιουργηθεί ο όρος «Γεροντοπαγκοσμιοποίηση» (Gerontoglobalization) για να χαρακτηρίσει αυτήν την πραγματικότητα, η οποία συνοδεύεται όχι μόνον με το ευχάριστο γεγονός της ανόδου του βιοτικού επιπέδου αλλά και με πολλά προβλήματα. Αναφέρουμε ακροθιγώς την αύξηση των κρουσμάτων άνοιας και την συνεπαγομένη ανάγκη αύξησης των δαπανών για την περίθαλψη των ασθενών, την εκπαίδευση των φροντιστών και την αναγκαία σχετική ιατρική και φαρμακολογική έρευνα. Ένα άλλο θέμα είναι η παροχή εξειδικευμένων γηριατρικών υπηρεσιών.

Τα ζητήματα σχετικά με το τέλος της ζωής απασχολούν φιλοσόφους και νομικούς από την εποχή του Πλάτωνα και του Αριστοτέλη. Σήμερα εμφανίζονται με ιδιαίτερος οξύ τρόπο, διότι η επιστημονική πρόοδος μπορεί να παρατείνει την ζωή ασθενών με σοβαρές ανίατες ασθένειες, ο ασθενής όμως υποβάλλεται σε μηχανική υποστήριξη, η οποία πολλές φορές συνδέεται με αφόρητους πόνους. Στην Ιταλία το 2019 το Συνταγματικό Δικαστήριο νομολόγησε ότι αποκλείεται η ποινική δίωξη οποιουδήποτε διευκόλυνε την πραγματοποίηση της πρόθεσης κάποιου συνανθρώπου του να αυτοκτονήσει, υπό την προϋπόθεση ότι αυτός ήταν απολύτως ικανός να λάβει και να εκφράσει ελεύθερα και αυτόνομα μια τέτοια απόφαση, ότι η ασθένειά του ήταν ανίατη, ότι υπέφερε σωματικά και ψυχικά και ότι η διατήρησή του στην ζωή εξηρτάτο από διάφορα μέσα, όπως η τεχνητή αναπνοή. Στις 13 Δεκεμβρίου του 2021 το Ιταλικό Κοινοβούλιο ξεκίνησε την συζήτηση για την αποποινικοποίηση της υποβοηθουμένης αυτοκτονίας και την ρύθμιση των όρων και προϋποθέσεών της. Σε περίπτωση ψηφίσεώς του ο ιταλικός νόμος θα προστεθεί στον Βελγικό και Ολλανδικό, οι οποίοι από την δεκαετία του 2000 ρυθμίζουν τα σχετικά θέματα.

Ένα άλλο ζήτημα που σχετίζεται με το τέλος της ζωής είναι η παροχή ανακουφιστικής φροντίδας (palliative care), η οποία θα πρέπει να συνοδεύει τον ασθενή στα τελευταία στάδια της ζωής του, όταν το νοσοκομείο δεν μπορεί πλέον να προσφέρει θεραπεία, λόγω του επερχομένου τέλους. Η εκπαίδευση ειδικού προσωπικού και η δημιουργία σχετικών δομών είναι περισσότερο από αναγκαία, δεδομένου ότι στην Ελλάδα υπάρχουν

μόνο εννέα κλίνες ανακουφιστικής φροντίδας στην Μητρόπολη Μεσογαίας και Λαυρεωτικής.

Οι νομικές ρυθμίσεις στον τομέα της τεχνολογίας παρουσιάζουν μια σημαντική ιδιότητα: Λόγω των συχνών τεχνολογικών μεταβολών επέρχονται και σημαντικές αλλαγές στις κοινωνικές αντιλήψεις, με αποτέλεσμα να είναι απαραίτητη η αναθεώρησή τους σε τακτά χρονικά διαστήματα. Ως παράδειγμα αναφέρουμε τον αγγλικό νόμο περί Υποβοηθουμένης Αναπαραγωγής (Human Fertilization and Embryology Act) του 1990, ο οποίος προέβλεπε ότι το παιδί που γεννάται με σπέρμα τρίτου δότη (Ετερόλογη γονιμοποίηση), δεν θα πληροφορείται το όνομα και τα λοιπά στοιχεία ταυτότητας του βιολογικού γονέως, πλην ορισμένων εξαιρέσεων. Με την πάροδο των ετών όμως παρατηρήθηκε ότι μεγάλος αριθμός παιδιών που είχαν γεννηθεί με αυτόν τον τρόπο κατέφευγαν στα δικαστήρια και σε πολλές περιπτώσεις δικαιωνόταν, με το επιχείρημα ότι η γνώση αυτή αποτελούσε σημαντικό στοιχείο της προσωπικότητάς τους. Το αποτέλεσμα ήταν ότι ο νόμος τροποποιήθηκε στην κατεύθυνση αυτή το 2003.

Ένα άλλο ζήτημα αναφέρεται στις ελάχιστες ηθικές δεσμεύσεις (ethics dumping): Με τον όρο αυτό χαρακτηρίζεται το γεγονός, κατά το οποίο μια ερευνητική δραστηριότητα λαμβάνει χώρα σε περιοχή, όπου δεν τηρούνται αυστηρές αρχές επιστημονικής – ερευνητικής δεοντολογίας. Το 2018 έγινε από επιστήμονα στην Κίνα γενετική τροποποίηση σε δύο παιδιά με βάση την μέθοδο CRISPR-Cas9, ενώ η μέθοδος ακόμη δεν είχε ερευνηθεί αρκετά. Στην πορεία προέκυψε ότι ο Κινέζος ερευνητής συνεργαζόταν με Αμερικανική ομάδα, η οποία δεν μπορούσε να εφαρμόσει την μέθοδο αυτήν στην Αμερική, λόγω της αυστηρής νομοθεσίας, και συνεννοήθηκε με τον κινέζο επιστήμονα να την διεξαγάγει στην Κίνα. Σημειωτέον ότι το Πανεπιστήμιο της Κίνας και ο αρμόδιος Κινέζος υπουργός δήλωσαν άγνοια για το γεγονός.

Οι συνέπειες της αλόγιστης τεχνολογικής και βιομηχανικής προόδου στο περιβάλλον είναι γνωστές. Εκτός από τα ποικίλα μέτρα, με τα οποία επιδιώκεται να τιθασευθεί η ατμοσφαιρική μόλυνση σημαντική είναι και η συμβολή της νομολογίας. Μια ιδιαίτερως σημαντική απόφαση εκδόθηκε τον Μάρτιο του 2021 από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, με την οποία κρίθηκε αντισυνταγματικός ο ομοσπονδιακός νόμος περί προστασίας του κλίματος, διάταξη, κυρίως

επειδή ο νομοθέτης έθεσε στόχους μείωσης της εκπομπής ρύπων μόνον μέχρι το 2030 και δεν προέβλεψε καθόλου τι θα συμβεί αργότερα. Με τον τρόπο αυτό μετέθεσε τους κινδύνους της κλιματικής αλλαγής σε μεταγενέστερο χρόνο και εις βάρος των νεωτέρων γενεών. Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο δικαίωσε τους νέους σε ηλικία προσφεύγοντες και ανάγκασε την κυβέρνηση να επισπεύσει την επέλευση της «Κλιματικής ουδετερότητας» κατά πέντε έτη.

Εξ ίσου σημαντική είναι η απόφαση του Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου του Φεβρουαρίου 2022, με την οποία κρίθηκαν αντισυνταγματικά αρκετά άρθρα του Γαλλικού Μεταλλευτικού Κώδικος, (αντίθετα με την Χάρτα Περιβάλλοντος που ενσωματώθηκε το 2005 στο Γαλλικό Σύνταγμα. Η ρύθμιση δεν λάμβανε υπόψη τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της μεταλλευτικής δραστηριότητας και δεν απαιτούσε επαρκείς περιβαλλοντικές μελέτες, καθώς και μελέτες κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων. Στην απόφαση ορίζεται ότι «κάθε άτομο οφείλει να ζει σε ένα ισορροπημένο περιβάλλον που σέβεται την υγεία του και «κάθε άτομο οφείλει να προλαμβάνει τις ζημιές που ενδέχεται να επιφέρει στο περιβάλλον ή, εάν αυτό δεν καθίσταται δυνατόν να μειώνει τις επιπτώσεις τους». Με τις δύο αυτές αποφάσεις τα δύο Ανώτατα Δικαστήρια εισάγουν στην νομική θεματολογία το ζήτημα της κρατικής υποχρεώσεως προστασίας των μελλουσών γενεών.

Η δυνατότητα των κρατών να αντιλαμβάνονται και να αντιμετωπίζουν τις προκλήσεις, που θα εμφανισθούν στο μέλλον δεν μπορεί να αφήνεται στην τύχη. Για τον λόγο αυτό έχουν δημιουργηθεί εργαλεία και όργανα «στρατηγικής πρόβλεψης» ή «στρατηγικής ανάλυσης προοπτικών» (strategic foresight), με σκοπό την ιχνηλάτηση των μελλοντικών προκλήσεων. Αυτά τα όργανα μπορεί να είναι κοινοβουλευτικές επιτροπές, όπως η Φινλανδική Επιτροπή για το μέλλον (Committee for the future) ή η αντίστοιχη επιτροπή της Κυβερνήσεως της Ουαλίας στο Ηνωμένο Βασίλειο. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο Αντιπρόεδρος της Κομισιόν με αρμοδιότητα τις Διαθεσμικές Σχέσεις και την Πρόβλεψη (Interinstitutional Relations and Foresight) έχει παρουσιάσει την πρώτη Έκθεση «Περί Στρατηγικής Ανάλυσης Προοπτικών – Χάραξη της πορείας προς μια περισσότερο ανθεκτική (resilient) Ευρώπη». Στην Ελλάδα η Ομάδα Μακροπρόθεσμου Στρατηγικού Σχεδιασμού και Έρευνας για το Μέλλον της Προεδρίας της Κυβέρνησης έχει εκπονήσει την μελέτη:

«Megatrends 2040: Μεταβλητότητα, Αβεβαιότητα, Επινοητικότητα». Στην μελέτη αναφέρονται επτά «μεγατάσεις» που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη στην λήψη αποφάσεων κατά την επομένη εικοσαετία: η κλιματική αλλαγή, η έλλειψη πόρων, οι δημογραφικές ανισορροπίες, η αστικοποίηση, η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη και υπερσυνδεσιμότητα, η αύξηση της μεσαίας τάξης και η κατανάλωση παγκοσμίως, η μετατόπιση επιρροής στην Ανατολή και στον Νότο.

Η παρουσίαση των ανωτέρω θεμάτων δεν είναι φυσικά πλήρης, δίνει όμως μια ιδέα των προκλήσεων που θα αντιμετωπίσει ο νομικός κόσμος στο άμεσο μέλλον. Ίσως θα πρέπει να αποκτήσουμε βαθμιαίως αυτό που περιγράφεται με τον όρο: Cathedral thinking (καθεδρική σκέψη, σκέψη που διαμορφώνεται με πρόβλεψη στο μέλλον, όπως οι μεγάλοι καθεδρικοί ναοί, οι οποίοι αποτελούσαν όνειρο και έργο πολλών γενεών). Ο όρος αυτός αναφέρεται στην σημασία του οραματισμού και της εκτέλεσης έργων που δεν θα πραγματοποιηθούν σε μια ή δυο γενεές αλλά θα σφραγίσουν με πολυσύνθετο τρόπο το κοινό μας μέλλον.

Κωνσταντίνος Μενουδάκος

Πρόεδρος της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και Επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας

Είναι πτυχιούχος της Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών και της Σχολής Πολιτικών και Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών, με μεταπτυχιακές σπουδές δημοσίου δικαίου στο Πανεπιστήμιο Paris 2. Είναι επίτιμος διδάκτωρ της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ (2014). Διετέλεσε Αντιπρόεδρος του ΣΤΕ από το 2001-2012 (Πρόεδρος Ε΄ Τμήματος 2003-2012) και Πρόεδρος από το 2012-2013. Μέλος ή Προεδρεύων στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (2011-2013). Διετέλεσε Πρόεδρος της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης από το 2004-2016. Επίσης, διετέλεσε Διευθυντής σπουδών (1994-1996) και Γενικός Διευθυντής της Εθνικής Σχολής Δικαστών (1996-1999). Κατείχε θέση Προϊσταμένου του Νομικού Γραφείου της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (1998-2001). Είναι επιστημονικός υπεύθυνος της νομικής επιθεώρησης «Νόμος και Φύση», Πρόεδρος της Ειδικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας για τη χωροταξία και την πολεοδομία, Πρόεδρος του Οργανισμού Προώθησης Εναλλακτικών Μεθόδων Επίλυσης Διαφορών (ΟΠΕΜΕΔ), μέλος του Δ.Σ. του Μουσείου Γουλανδρή Φυσικής Ιστορίας, Πρόεδρος Εκτελεστικού Συμβουλίου του Ελληνικού Κέντρου Βιοτόπων - Υγροτόπων (ΕΚΒΥ) και Πρόεδρος επιστημονικών σωματείων με αντικείμενο το περιβάλλον και τη χωροταξία. Υπήρξε Πρόεδρος του σωματείου «Εταιρία Ελλήνων Δικαστικών Λειτουργών για τη Δημοκρατία και τις Ελευθερίες» (1998-2007). Έχει συμμετάσχει σε πολλά ελληνικά και διεθνή συνέδρια και είναι συγγραφέας μεγάλου αριθμού δημοσιεύσεων με αντικείμενο κυρίως τη δικαιοσύνη, το περιβάλλον και τη χωροταξία, καθώς και την προστασία προσωπικών δεδομένων.

Χαιρετισμός

Είναι ιδιαίτερη η χαρά μου να χαιρετίσω την έκδοση του πρώτου τεύχους της Νομικής Επιθεώρησης Ενόπλων Δυνάμεων. Σε μια εποχή όπου αναδύονται νέες ανάγκες και προκλήσεις σε όλα τα επίπεδα, η δημοσίευση επιστημονικής αρθρογραφίας σε επίκαιρα θέματα δικαίου, που άπτονται της λειτουργίας και του ρόλου των Ενόπλων Δυνάμεων, είναι μια εξαιρετικά ελπιδοφόρα πρωτοβουλία. Και αυτό γιατί αποδεικνύει τη συνέπεια στην τάση συνεχούς εξωστρέφειας και την ευαισθησία του Νομικού Σώματος των Ενόπλων Δυνάμεων για τη νομιμότητα και το κράτος δικαίου, βασική συνισταμένη του οποίου είναι η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, που αποτελεί ειδικότερη έκφανση της ιδιωτικότητας και της προσωπικής ελευθερίας του ατόμου.

Είμαι βέβαιος ότι η παρούσα έκδοση θα αποτελέσει, με την εγκυρότητα και την επιστημονική της συνέπεια, πολύτιμο σημείο αναφοράς στον νομικό πολιτισμό μας και θα παρέχει πολύτιμα εφόδια στους εφαρμοστές του δικαίου. Θερμά συγχαρητήρια στους εκδότες και όλους τους συντελεστές, στους οποίους εύχομαι να συνεχίσουν το έργο τους προς τον σκοπό της περαιτέρω προαγωγής του επιστημονικού διαλόγου στον χώρο του δικαίου και ιδιαίτερα στους τομείς που άπτονται της λειτουργίας των Ενόπλων Δυνάμεων.

Κωνσταντίνα Μπενίση

Αρχαιολόγος

Πτυχιούχος του Τμήματος Ιστορίας- Αρχαιολογίας της Φιλοσοφικής Σχολής του ΕΚΠΑ και κάτοχος των Μεταπτυχιακών Τίτλων Ειδίκευσης «Methodes Physiques en Archéologie et Muséographie» Πανεπιστήμιο Bordeaux III, Γαλλίας και «Διοίκηση Πολιτισμικών Μονάδων», Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο. Έχει εργαστεί ως αρχαιολόγος στις πρώην ΙΑ΄ ΕΠΚΑ (Ευβοίας) και Α΄ ΕΠΚΑ (Αθηνών). Υπηρετεί στην Κεντρική Υπηρεσία του ΥΠΠΟΑ από το 2001, κατόπιν αποφοίτησης από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης. Από το 2014, Προϊσταμένη στο Τμήμα Εποπτείας Ελληνικών και Αλλοδαπών Επιστημονικών Ιδρυμάτων και Συντονισμού Θεμάτων Διεθνών Συνεργασιών και Οργανισμών της Διεύθυνσης Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων. Στο παρελθόν χειρίστηκε θέματα αρχαιολογικών μουσείων, αρχαιοκαπηλίας, επαναπατρισμούς αρχαιοτήτων και θέματα εφαρμογής των διεθνών συμβάσεων και της κοινοτικής νομοθεσίας για την παράνομη διακίνηση πολιτιστικών αγαθών. Από την τρέχουσα θέση της χειρίζεται, μεταξύ άλλων, θέματα συστηματικών αρχαιολογικών ερευνών, μελετών και αναλύσεων αρχαιολογικού υλικού, καθώς και διεθνή και διακρατικά θέματα που άπτονται της πολιτιστικής κληρονομιάς. Συμμετέχει, ως εκπρόσωπος του ΥΠΠΟΑ, σε συναντήσεις της UNESCO, του Συμβουλίου της Ευρώπης, της ΕΕ και άλλων περιφερειακών πλαισίων συνεργασίας. Μελετά την κοροπλαστική της Εύβοιας.

Ένοπλες συρράξεις και πολιτιστική κληρονομιά

Λίγα λόγια με αφορμή την έκδοση στα ελληνικά του στρατιωτικού εγχειριδίου της UNESCO

Η πολιτιστική κληρονομιά, υπήρξε ανέκαθεν ένα από τα θύματα των ένοπλων συγκρούσεων, μια παράπλευρη απώλεια του πολέμου. Αυτό ισχύει κατ' εξοχήν για τα μνημεία που βρίσκονται σε καίρια σημεία για την άμυνα μιας χώρας, σε στρατηγικούς στόχους, σε κομβικά σημεία πόλεων ή αποτελούν τα ίδια εμβληματικά σύμβολα που η κατάρριψή τους θα σηματοδοτήσει πιο ισχυρά την ήττα.

Η καταστροφή ακίνητων μνημείων, η διαρπαγή πολύτιμων έργων τέχνης, η συνειδητή καταστροφή ιστορικών τεκμηρίων έρχεται συχνά ως επακόλουθο μιας εμπόλεμης σύρραξης, όπως μας διδάσκει η ιστορία, αρχαία και νεώτερη. Στο βόρειο τείχος της Ακρόπολης παραμένουν ορατά τα κατάλοιπα των αρχαίων ναών ως πειστήρια της καταστρεπτικής επιδρομής των Περσών το (480 π.Χ.) που ενσωματώθηκαν από τους Αθηναίους στα τείχη για να αποτελέσουν πηγή μνήμης για τις επόμενες

γενιές. Εικόνες όπως ο βομβαρδισμός της Ακρόπολης από το Μοροζίνι ή πιο πρόσφατα των βομβαρδισμένων ιστορικών κέντρων των ευρωπαϊκών πόλεων στη διάρκεια του πρώτου και του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου, αναδεικνύουν πόσο ευάλωτη είναι η πολιτιστική κληρονομιά σε συνθήκες ένοπλων συγκρούσεων.

Οι απειλές για την πολιτιστική κληρονομιά με το πέρασμα του χρόνου γίνονται πιο σοβαρές καθώς και τα μέσα για τη διεξαγωγή του πολέμου εξελίσσονται. Ο ίδιος ο χαρακτήρας των πολέμων αλλάζει καθώς τις συγκρούσεις μεταξύ κρατών διαδέχτηκαν οι εθνοτικές συγκρούσεις, όπως ο εμφύλιος πόλεμος στην πρώην Γιουγκοσλαβία με σημαντικές απώλειες για τα μνημεία της περιοχής, αλλά και οι συγκρούσεις μη εθνικού χαρακτήρα, οργανωμένες από τρομοκρατικές οργανώσεις.

Όμως και τα σύγχρονα παραδείγματα είναι δυστυχώς πολλά. Στη Συρία, το Ιράκ, το Αφγανιστάν, τη Λιβύη, την Υεμένη, το Μάλι και πρόσφατα στην Ουκρανία, για να αναφέρουμε τις πιο χαρακτηριστικές μόνο περιπτώσεις, η πολιτιστική κληρονομιά πλήττεται βαρύτατα και ίσως ανεπανόρθωτα.

Με αυτά τα δεδομένα να καταγράφονται παγκοσμίως, προκύπτει ενδεχομένως το ερώτημα: για ποιο λόγο θα πρέπει η ανθρωπότητα να τοποθετήσει ψηλά στις προτεραιότητές της κατά τη διάρκεια των ένοπλων συγκρούσεων την τύχη της πολιτιστικής κληρονομιάς όταν ένας πόλεμος συνεπάγεται πολλές ακόμη καταστροφές και μάλιστα απώλειες σε ανθρώπινες ζωές;

Απάντηση σε αυτό το ερώτημα βρίσκουμε σε μια ομιλία της πρώην Γενικής Διευθύντριας της UNESCO κ. Irina Bokova, η οποία, το 2013, αναφερόμενη στον πόλεμο στη Συρία, είπε τα εξής:

«Γνωρίζω καλά ότι στο πλαίσιο αυτής της δραματικής ανθρωπιστικής κρίσης, η κατάσταση της πολιτιστικής κληρονομιάς της Συρίας μπορεί να φαίνεται δευτερεύουσα. Ωστόσο, είμαι πεπεισμένη ότι κάθε διάσταση αυτής της κρίσης πρέπει να αντιμετωπιστεί με τους δικούς της όρους. Δεν υπάρχει επιλογή μεταξύ της προστασίας των ανθρώπινων ζώων και της διαφύλαξης της αξιοπρέπειας ενός λαού μέσω του πολιτισμού του. Και τα δύο πρέπει να προστατεύονται, ως ενιαίο σύνολο - δεν υπάρχει πολιτισμός χωρίς ανθρώπους και κοινωνία χωρίς πολιτισμό».

Επομένως στη συζήτηση αυτή υπεισέρχονται μια ηθική και μία πρακτική παράμετρος. Η ηθική συνδέεται με την αξία των επιμέρους στοιχείων κάθε πολιτισμού ξεχωριστά και τη συμβολή του στον παγκόσμιο πολιτιστικό χάρτη της ανθρωπότητας. Δεν αφορά στην υλική μόνο υπόσταση των μνημείων, την καλλιτεχνική ή αισθητική τους αξία, αλλά στον ισχυρό συμβολισμό που τα στοιχεία αυτά καταλαμβάνουν ως αξίες, ταυτότητες και συνεκτικοί δεσμοί των κοινωνιών.

Στην πράξη, η καταστροφή της πολιτιστικής κληρονομιάς που συντελείται τα τελευταία χρόνια εξαιτίας ένοπλων συρράξεων εκτιμάται ότι είναι η πιο σημαντική μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Αφορά τόσο σε κινητά και ακίνητα μνημεία, όσο και στην άυλη πολιτιστική κληρονομιά, σε αρχεία και άλλα ιστορικά τεκμήρια. Η καταστροφή της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν πρέπει να θεωρηθεί μόνο παράπλευρη απώλεια ενός πολέμου. Αντίθετα αποτελεί συχνά εσκεμμένο στόχο έτσι ώστε να καταστραφούν ταυτότητες, να διαρραγεί η συνοχή, να τροφοδοτηθεί ο κύκλος του μίσους και της εκδίκησης. Η καταστροφή της πολιτιστικής κληρονομιάς συνδέεται με προσπάθεια εξάλειψης πολιτισμών και της ιστορικής τους παρουσίας σε ένα χώρο. Πρόκειται για ζήτημα βαθύτατα ανθρωπιστικό αλλά και εμπόδιο σε οποιαδήποτε προσπάθεια ειρηνεύσης, όταν οι εχθροπραξίες σταματήσουν, αφού αφήνει βαρύτατα τραύματα. Για το λόγο αυτό η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν μπορεί να ιδωθεί ανεξάρτητα από τη διατήρηση της ανθρώπινης ζωής ενώ η αποκατάσταση της στις μεταπολεμικές περιόδους θεωρείται κομβική για την επιστροφή στην ειρήνη και τη συμφιλίωση.

Η UNESCO με τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και τη συνειδητοποίηση των καταστρεπτικών συνεπειών του για τα μνημεία, περιέλαβε στους όρους του καταστατικού της την εποπτεία «της διατηρήσεως και προστασίας της παγκόσμιας κληρονομιάς των βιβλίων, των έργων τέχνης και των άλλων μνημείων με ιστορικό και επιστημονικό ενδιαφέρον». Σήμερα, 75 χρόνια από την ίδρυσή της, η UNESCO έχει καταρτίσει έναν αριθμό Συμβάσεων οι οποίες άσκησαν και ασκούν μεγάλη επίδραση στα θέματα προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, υλικής και άυλης, παγκοσμίως και έτυχαν ευρείας αποδοχής από τη διεθνή κοινότητα. Η συνεισφορά της στα θέματα της προστασίας των πολιτιστικών αγαθών από εμπόλεμες συρράξεις είναι τεράστια. Αναμφίβολα η Σύμβαση της Χάγης για την προστασία των πολιτιστικών σε περίπτωση

ένοπλης σύρραξης (Παρίσι, 1954) και τα δύο της Πρωτόκολλα (Παρίσι 1954 και 1999) βρίσκονται στον πυρήνα αυτής της συμβολής. Οι προβλέψεις της Σύμβασης τόσο για την περίοδο της ειρήνης όσο και κατά τη διάρκεια εχθροπραξιών ή πολεμικής κατοχής, αποτελούν ένα ισχυρό νομικό εργαλείο για την αποτροπή εγκλημάτων σε βάρος της πολιτιστικής κληρονομιάς, τα οποία θεωρούνται πλέον εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας.

Στη δύσκολη αυτή συγκυρία ενός ακόμη πολέμου σε ευρωπαϊκό έδαφος, η κινητοποίηση της UNESCO ήταν άμεση. Πλήθος πρωτοβουλιών με συμβολικό και πρακτικό χαρακτήρα, έχουν αναληφθεί με τη διαδικασία του επείγοντος για την αποτροπή των βαρύτατων συνεπειών του πολέμου, με κόστος σε ανθρώπινες ζωές αλλά και καταστροφές σημαντικών μνημείων και τεκμηρίων. Οι εικόνες του πολέμου μας κάνουν να συνειδητοποιήσουμε τη σημασία της επαρκούς προετοιμασίας και λήψης των απαραίτητων μέτρων σε καιρό ειρήνης. Η θωράκιση της πολιτιστικής κληρονομιάς και η ετοιμότητα όλων όσοι εμπλέκονται στην προστασία της σε καιρό ειρήνης και τη διαφύλαξή της σε καιρό πολέμου, είναι καθοριστική για την τύχη των μνημείων και την υποστήριξη των πληθυσμών που συνδέονται με αυτά. Ευελπιστούμε ότι η πρόσφατη μετάφραση και έκδοση του στρατιωτικού εγχειριδίου της UNESCO στα ελληνικά -προϊόν συνεργασίας του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού με τα Υπουργεία Εξωτερικών και Εθνικής Άμυνας- ένα κείμενο το οποίο απευθύνεται στις στρατιωτικές δυνάμεις σε όλες τις χώρες προκειμένου να ευαισθητοποιηθεί το στρατιωτικό προσωπικό ως προς την προστασία των πολιτιστικών αγαθών κατά τις ένοπλες συρράξεις και να εξοικειωθεί με τις αρχές που διέπουν το διεθνές δίκαιο του πολέμου, θα συμβάλει σε αυτή την κατεύθυνση.

Άγγελος Μπίνης

Διοικητής Εθνικής Αρχής Διαφάνειας

Ο Άγγελος Μπίνης είναι ο Διοικητής της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας από τον Σεπτέμβριο του 2019. Από το 2015 έως το 2019 εργάστηκε στη Μονάδα Δημόσιας Ακεραιότητας του ΟΟΣΑ σε θέματα διαφάνειας, ελέγχου και καταπολέμησης της διαφθοράς. Έχει συμμετάσχει σε διεθνή έργα στους παραπάνω τομείς στην Ευρώπη, τη Λατινική Αμερική, την Ασία και στην περιοχή της Βόρειας Αφρικής και Μέσης Ανατολής, ενώ έχει συντάξει ή συνεισφέρει σε πολλές αναφορές και επίσημες δημοσιεύσεις του ΟΟΣΑ. Πριν τον ΟΟΣΑ ο κ. Μπίνης εργάστηκε στην Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και στο Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης ως Προϊστάμενος Επιθεωρητής. Ο κ. Μπίνης έχει πτυχίο νομικής από τη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ και μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών από το University of Bristol, UK. Επίσης είναι απόφοιτος της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης. Κατέχει τις επαγγελματικές πιστοποιήσεις CFE από το ACFE USA, COSO Internal Control Certificate, καθώς και τις πιστοποιήσεις CIA, CGAP και CRMA από το IIA Global.

Σύναψη δημόσιων συμβάσεων και διαφάνεια – Το παράδειγμα των Ενόπλων Δυνάμεων

Το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας διαθέτει στελέχη με πολύ σημαντική τεχνογνωσία, δεξιότητες και εμπειρία σε θέματα δημοσίων συμβάσεων και κατά συνέπεια των κινδύνων αλλά και των ευκαιριών που αναφέρονται σε κάθε στάδιο του κύκλου ζωής μιας δημόσιας σύμβασης. Στην Εθνική Αρχή Διαφάνειας έχουμε την τύχη να συνεργαζόμαστε στενά με τους επαγγελματίες των ενόπλων δυνάμεων κυρίως στο πλαίσιο του Εθνικού Συντονιστικού Οργάνου Ελέγχου και Λογοδοσίας (ΕΣΟΕΛ), στο οποίο συμμετέχουν δεκαπέντε (15) φορείς και υπηρεσίες ελέγχου, επιθεώρησης και καταπολέμησης της διαφθοράς, μεταξύ των οποίων και η Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Άμυνας και η Υπηρεσία Εσωτερικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας. Οι βασικοί επιχειρησιακοί στόχοι του ΕΣΟΕΛ είναι οι εξής: α) ο εντοπισμός των συνεργειών και των τυχόν αλληλοεπικαλύψεων μεταξύ των ελεγκτικών δράσεων και ο σχεδιασμός και η ανάληψη κοινών ελεγκτικών αποστολών, β) ο συστηματικός διάλογος και ανταλλαγή απόψεων μεταξύ όλων των Αρχών, Φορέων και Υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται στον έλεγχο της δράσης των δημόσιων οργανισμών

και στην καταπολέμηση της διαφθοράς, και γ) η διάχυση καλών πρακτικών και καινοτόμων μεθοδολογικών προσεγγίσεων με την ανάπτυξη κοινών προτύπων και εργαλείων, καθώς και την υλοποίηση κοινών προγραμμάτων εκπαίδευσης και ανάπτυξης δεξιοτήτων

Μία πολύ σημαντική λειτουργία για την επίτευξη των στόχων κάθε οργανισμού είναι αυτή των δημοσίων συμβάσεων. Η ψήφιση του ν. 4782/2021 «Για τον εκσυγχρονισμό, την απλοποίηση και την αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των Δημοσίων Συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη και τις υποδομές», επέφερε σημαντικές βελτιώσεις στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις. Με τη συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία ρυθμίστηκαν θέματα που αφορούν στις διαδικασίες ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων, τα οποία έχουν εφαρμογή στις γενικές προμήθειες των Ενόπλων Δυνάμεων (πλην του στρατιωτικού εξοπλισμού). Επίσης, εισήχθησαν στοχευμένες τροποποιήσεις¹ του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου το οποίο διέπει τις συμβάσεις του αμυντικού τομέα. Οι αλλαγές αυτές αναμένεται να βελτιώσουν την αποδοτικότητα της διαδικασίας προμηθειών των Ενόπλων Δυνάμεων, με τρόπο ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις της διαφάνειας και του ελέγχου.

Ειδικότερα, με τις νέες διατάξεις που αφορούν στον τομέα της Άμυνας και της Ασφάλειας, επικαιροποιήθηκαν, μεταξύ άλλων, οι κανόνες που οφείλουν να τηρούν τα υπηρεσιακά όργανα που εμπλέκονται στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, με στόχο τη διασφάλιση της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητάς τους. Παράλληλα, προβλέφθηκε ειδική Ρήτρα Ακεραιότητας, για τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν σε διαδικασίες σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων, καθώς και κυρώσεις για τη μη τήρησή της. Με τη Ρήτρα Ακεραιότητας, οι οικονομικοί φορείς οφείλουν να δηλώνουν ότι δεν ενήργησαν αθέμιτα, παράνομα ή καταχρηστικά σε κανένα στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας. Παράλληλα, υποχρεούνται να δηλώσουν ότι δεν διέθεταν εσωτερική πληροφόρηση, δεν προέβησαν σε ενέργειες νόθευσης του ανταγωνισμού, καθώς και ότι δεν διενήργησαν ούτε θα διενεργήσουν παράνομες πληρωμές για

1 Συγκεκριμένα των ν. 3978/2011 (Α' 137), ν. 3433/2006 (Α' 20) και ν. 3883/2010 (Α' 167)

διευκολύνσεις, εξυπηρετήσεις ή υπηρεσίες που αφορούν στη σύμβαση και στη διαδικασία ανάθεσης.

Παράλληλα, με τον νέο νόμο θεσπίστηκαν ουσιαστικοί και διαδικαστικοί κανόνες, για τη μη καταχρηστική προσφυγή στην παρέκκλιση εξαιρετικού χαρακτήρα του άρθρου 346 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), περί εξαίρεσης από τους κανόνες της ενωσιακής αγοράς για την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων ασφαλείας της χώρας. Η απόφαση εξαίρεσης, με την επίκληση του άρθρου 346 ΣΛΕΕ, λαμβάνεται από το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Άμυνας (ΚΥΣΕΑ), μετά από σύμφωνη γνώμη της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής Εξοπλιστικών Προγραμμάτων και Συμβάσεων της Βουλής. Διαδικαστικοί κανόνες θεσπίζονται, επίσης, για την εισαγωγή του θέματος στο ΚΥΣΕΑ και την έγκριση του αρμόδιου Υπουργού.

Τα θέματα διαφάνειας και ακεραιότητας αποτελούν πρώτης προτεραιότητας για το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, στοιχείο που αποτυπώθηκε άλλωστε στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής 2022 και στο Ετήσιο Σχέδιο Δράσης 2022² του Υπουργείου, με την καταγραφή διακριτής δράσης με τίτλο «Επαύξηση Διαφάνειας και Καταπολέμηση Διαφθοράς στις Ένοπλες Δυνάμεις». Στο πλαίσιο αυτό, μεταξύ άλλων, θα αναπτυχθεί ψηφιακή πλατφόρμα για την υποβολή καταγγελιών, καθώς και ολοκληρωμένη επικοινωνιακή στρατηγική για την ευαισθητοποίηση και την ενημέρωση των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων σε ζητήματα πρόληψης και καταπολέμησης φαινομένων διαφθοράς και απάτης.

Η διαφάνεια, η δημόσια ακεραιότητα, ο έλεγχος και τελικά η καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς στον ευαίσθητο τομέα της Άμυνας και της Ασφάλειας, αποτελεί ένα συνεχές διακύβευμα, που απαιτεί τη διαρκή βελτίωση των διαδικασιών δημόσιας διακυβέρνησης, τη συστηματική ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας, την εμπέδωση μιας κουλτούρας μηδενικής ανοχής στη διαφθορά και την περαιτέρω διάχυση της ακεραιότητας σε όλες τις λειτουργίες των Ενόπλων Δυνάμεων. Οι πρόσφατες νομοθετικές βελτιώσεις και οι πρωτοβουλίες του Υπουργείου, όπως αποτυπώνονται στον επιχειρησιακό του προγραμματισμό, αναμένεται να συμβάλλουν σημαντικά στην κατεύθυνση αυτή.

2 https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2021/12/yp_amunas_2022.pdf

Φωτεινή Παζαρτζή

Καθηγήτρια Διεθνούς Δικαίου Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Πρόεδρος της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ

Ολοκλήρωσε τις προπτυχιακές της σπουδές στο Πανεπιστήμιο Αθηνών (1983) και τις μεταπτυχιακές της σπουδές στο Πανεπιστήμιο Paris-II Panthéon-Assas (DEA, 1984: *Doctorat d'Etat*, 1992, *Prix Paul Guggenheim*). Υπήρξε *Visiting Fellow* στο *Lauterpacht Research Center for International Law* και στο *Wolfson College Cambridge* (1998, 2017-2018), Διευθύντρια Σπουδών στην Ακαδημία Διεθνούς Δικαίου της Χάγης (γαλλικό τμήμα, 2003) και έχει δώσει διαλέξεις σε διάφορα πανεπιστήμια και ιδρύματα, συμπεριλαμβανομένων των Πανεπιστημίων *Bordeaux, Paris-I, Paris-II (Institut des Hautes Etudes Internationales), Cambridge, Oxford, UCL, Sheffield, Oslo*, του Ευρωπαϊκού Πανεπιστημιακού Ινστιτούτου και της *Xiamen Academy of International Law* (2015). Τον Ιούλιο του 2018 στην Ακαδημία Διεθνούς Δικαίου της Χάγης παρέδωσε το μάθημα της Αποζημίωσης στη Διεθνή Δικαιοσύνη. Συμπροεδρεύει στην Ομάδα Μελέτης του ILA για το Περιεχόμενο και την Εξέλιξη των Κανόνων Ερμηνείας. Στους τομείς ενδιαφέροντός της εντάσσεται το δημόσιο διεθνές δίκαιο, η επίλυση διαφορών, η διεθνής επιδίκαση και δικονομία, το διεθνές ποινικό δίκαιο, το δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το δίκαιο της θάλασσας. Βασικές δημοσιεύσεις και επιμελημένοι τόμοι: *Les engagements en matière de règlement pacifique des différends entre Etats* (Paris, L.G.D.J., 1992), *La succession d'Etats aux traités multilatéraux à la lumière des réviscentes* (Paris, Pedone, 2007), *Η δικαιοδοτική λειτουργία στο διεθνές δίκαιο* (Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015), Π. - M. Eisemann & Φ. Παζαρτζή (επιμ.), *La jurisprudence de la Cour internationale de justice* (Paris, Pedone, 2008), Φ. Παζαρτζή & Μ. Γαβουνέλη (επιμ.) με τους Α. Γουργουρίνη & Μ. Παπαδάκη, *Reconceptualising the Rule of Law in Global Governance, Resources, Investment and Trade* (Hart, Oxford 2016), Nicolas Politis, *La Justice internationale. Une introduction historique* (πρόλογος Φ. Παζαρτζή) (Collection: *Les introuvables*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2017), Φ. Παζαρτζή & Π. Μερκούρης (επιμ.), *Permutations of Responsibility in International Law* (Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2019). Είναι Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Εταιρείας Διεθνούς Δικαίου και μέλος της Συντακτικής Επιτροπής του *European Journal of International Law*.

Χαιρετισμός

Το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο (ΔΑΔ) αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους κλάδους του διεθνούς δικαίου, ο οποίος στις μέρες μας έχει γνωρίσει σημαντική εξέλιξη σε επίπεδο κανόνων και εφαρμογών. Η αναζήτηση και θεσμοθέτηση κανόνων δικαίου που να ρυθμίζουν τη διεξαγωγή των εχθροπραξιών αλλά και να προνοούν για την προστασία των ατόμων που δεν μετέχουν στην ένοπλη σύρραξη, απετέλεσε δια-

χρονικά μια από τις μεγάλες προκλήσεις στον χώρο του διεθνούς δικαίου και εξακολουθεί σήμερα να απασχολεί τη διεθνή κοινότητα. Το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο αποτελείται από ένα πλέγμα συμβατικών και εθιμικών κανόνων που αποσκοπούν στην ελαχιστοποίηση, στο μέτρο του δυνατού, των συνεπειών των ενόπλων συρράξεων καθώς και στην προστασία ορισμένων κατηγοριών προσώπων και αντικειμένων από τις επιπτώσεις ενόπλων συρράξεων.

Το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν ζητήματα που προκύπτουν κατά τη διάρκεια ενόπλων συρράξεων υπήρξε το αποτέλεσμα μιας μακράς πορείας η οποία σταδιακά οδήγησε στη διαμόρφωση εθιμικών και συμβατικών κανόνων, αλλά και θεμελιωδών αρχών που συνθέτουν το περιεχόμενο του κλάδου αυτού.

Ο όρος διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο έχει σχετικά πρόσφατη προέλευση και τείνει να αντικαθιστά το τον όρο δίκαιο των ενόπλων συρράξεων. Αποτελείται από το δίκαιο του πολέμου (*jus in bello*) ή το δίκαιο της Χάγης, που περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τη συμπεριφορά των εμπολέμων, και το δίκαιο της Γενεύης -το εν στενή έννοια διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο- που περιλαμβάνει τις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 και τα Πρόσθετα Πρωτόκολλα του 1977 με κανόνες προστασίας των προσώπων που δεν μετέχουν ή δεν μετέχουν πια στις εχθροπραξίες. Είναι αλήθεια ότι η διάκριση αυτή έχει αμβλυνθεί σε μεγάλο βαθμό μετά την υιοθέτηση των δύο Πρόσθετων Πρωτοκόλλων του 1977, τα οποία περιέχουν ρυθμίσεις που αφορούν συγχρόνως τη διεξαγωγή πολέμου και την προστασία προσώπων και αγαθών κατά τη διάρκεια ένοπλης σύρραξης. Το πλέγμα των ρυθμίσεων αυτών συμπληρώνεται και από πολλές διεθνείς συμβάσεις πιο εξειδικευμένου αντικειμένου, με σημαντικούς κανόνες για τα μέσα και μεθόδους διεξαγωγής πολέμου, για την απαγόρευση ή περιορισμό ορισμένων όπλων, την προστασία ειδικών κατηγοριών προσώπων που εμπλέκονται σε σύρραξη, καθώς και την προστασία των πολιτιστικών αγαθών και του περιβάλλοντος σε περίοδο σύρραξης.

Είναι αλήθεια ότι, παρά την εντυπωσιακή εξέλιξη που έχει επιτευχθεί στον δικαιοπαραγωγικό τομέα για την αντιμετώπιση των ενόπλων συρράξεων, το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο εξακολουθεί στις μέρες μας να αντιμετωπίζει νέες προκλήσεις. Η φύση και η πολυμορφία των ενόπλων συρράξεων, οι νέοι δρώντες, αλλά και η αναζήτηση της αποτελεσμα-

τικής επιβολής των κανόνων του συνθέτουν την εικόνα μιας πραγματικότητας στην οποία το δίκαιο καλείται να παράσχει απαντήσεις. Η πολυμορφία των ενόπλων συρράξεων, οι οποίες μετεξελίσσονται από τις παραδοσιακές διακρίσεις σε σύγχρονες μορφές που περιλαμβάνουν εθνοτικές συγκρούσεις, διεθνοποιημένες εσωτερικές συρράξεις, υβριδικές συρράξεις, ή και τον «πόλεμο» κατά της τρομοκρατίας, οι τεχνολογικές εξελίξεις σε επίπεδο εξοπλισμών και η επίπτωση που έχουν στους μαχητές, στους αμάχους, αλλά και στο περιβάλλον, καθώς και οι νέοι δρώντες, διεθνείς οργανισμοί, απελευθερωτικά κινήματα, ιδιωτικές εταιρείες παροχής στρατιωτικών υπηρεσιών, συνθέτουν μια πολυδιάστατη εικόνα της σύγχρονης πραγματικότητας και αναδεικνύουν τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο σήμερα.

Αποδέκτες των επιταγών σεβασμού και διασφάλισης των κανόνων του ΔΑΔ είναι κυρίως τα όργανα των κρατών που είναι κατ' εξοχήν αρμόδια, ιδίως τα στελέχη των ενόπλων δυνάμεων, της διοίκησης, και άλλων φορέων. Ως βασική υποχρέωση αναδύεται η υποχρέωση διάδοσης των κανόνων του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου. Η υποχρέωση εξειδικεύεται με ειδικότερες ρυθμίσεις για την συστηματική διάδοση του ΔΑΔ όσο το δυνατόν ευρύτερα, και κυρίως στις ένοπλες δυνάμεις, με την κατάλληλη εκπαίδευση στρατιωτικού προσωπικού, την έκδοση στρατιωτικών εγχειριδίων, ή την καθιέρωση νομικών συμβούλων. Η υλοποίηση των υποχρεώσεων πρόληψης σε εθνικό επίπεδο γίνεται με τη θέσπιση νομοθετικών διατάξεων όπου ενσωματώνονται οι διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών.

Η Ελλάδα έχει κυρώσει τα περισσότερα μείζονα διεθνή συμβατικά κείμενα του ΔΑΔ, οι διατάξεις των οποίων έχουν αυξημένη τυπική ισχύ, κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος. Πρόσφατα δε, η Διεύθυνση του Νομικού Σώματος (Γραφείο του Στρατιωτικού Νομικού Συμβούλου) του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Άμυνας εξέδωσε το Εγχειρίδιο Δικαίου των Ενόπλων Συγκρούσεων, το πρώτο στρατιωτικό εγχειρίδιο που αποσκοπεί στο να καταστούν χρηστικές οι διατάξεις του ΔΑΔ για το σύνολο του προσωπικού των ενόπλων δυνάμεων τόσο κατά τις δραστηριότητες επιχειρησιακής εκπαίδευσης, όσο και κατά την σχεδίαση και εκτέλεση των επιχειρήσεων.

Στην προσπάθεια της ευρύτερης διάδοσης του ΔΑΔ εντάσσεται και η πρωτοβουλία του Νομικού Σώματος να αναλάβει την έκδοση του παρό-

ντος περιοδικού «Νομική Επιθεώρηση των Ενόπλων Δυνάμεων», με σκοπό τη δημοσίευση επιστημονικής αρθρογραφίας σε θέματα διεθνούς και εθνικού δικαίου που άπτονται αμέσως και εμμέσως της λειτουργίας και του ρόλου των ενόπλων δυνάμεων. Το εγχείρημα αυτό θα αποτελέσει μια σημαντική και εξαιρετικά χρήσιμη συμβολή στην περιορισμένη έως τώρα σχετική ελληνική βιβλιογραφία για το περιεχόμενο και τις τρέχουσες τάσεις και εξελίξεις του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου.

Αδάμ Χ. Παπαδαμάκης

Καθηγητής Ποινικού Δικαίου Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Ο Αδάμ Παπαδαμάκης αναγορεύθηκε διδάκτορας Νομικών επιστημών του Τμήματος Νομικής του ΑΠΘ με βαθμό «Άριστα». Ακολούθησε τη σταδιοδρομία του Δικαστικού λειτουργού της Στρατιωτικής Δικαιοσύνης υπηρετώντας κυρίως σε θέσεις Αντεισαγγελέα και Εισαγγελέα στα στρατιωτικά δικαστήρια Αθηνών και Θεσσαλονίκης. Με την ιδιότητά του αυτή χειρίστηκε μεγάλο αριθμό υποθέσεων με ευρύ και ποικίλο ποινικό περιεχόμενο. Πολλές από τις θέσεις που υιοθέτησε έτυχαν μεγάλης δημοσιότητας λόγω της επιστημονικής τους σημασίας αλλά και της κοινωνικής τους αιχμής. Δεκάδες εισαγγελικών προτάσεων του για σημαντικά ποινικά θέματα έχουν δημοσιευτεί σε νομικά περιοδικά. Το 1992 εκλέχθηκε σε θέση επίκουρου καθηγητή του τμήματος Νομικής του ΑΠΘ. Το 1996 εκλέχθηκε στη βαθμίδα του αναπληρωτή καθηγητή και από το έτος 2000 είναι εκλεγμένος τακτικός καθηγητής του Ποινικού Δικαίου. Διετέλεσε μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου Φυλακών Ελλάδας. Συμμετείχε σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές των Υπουργείων Δικαιοσύνης και Άμυνας. Επίσης συμμετείχε στην Α' νομοπαρασκευαστική επιτροπή για τη σύνταξη νέου Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (2005-2009), στη νομοπαρασκευαστική επιτροπή για τον εξορθολογισμό και την επιτάχυνση της ποινικής διαδικασίας (2009-2010) και στη Β' νομοπαρασκευαστική επιτροπή για την αναμόρφωση του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (2010-2010). Διετέλεσε αναπληρωματικό και τακτικό μέλος του Ειδικού Δικαστηρίου υποθέσεων άρθρου 88 § 2 του Συντάγματος και του Ειδικού Δικαστηρίου εκδικάσεως αγωγών κακοδικίας (2007-2018). Άσκησε καθήκοντα Αντιπροέδρου και Προέδρου της Νομικής επιτροπής του ΑΠΘ (2004-2010). Το 2013 συμμετείχε ως μέλος της Επιτροπής Κρίσεως και της Επιτροπής Επανεξετάσεως στο ποινικό δίκαιο του Κυπριακού Συμβουλίου Αναγνώρισης τίτλων σπουδών. Κατά τα ακαδημαϊκά έτη 1998-1999, 2005-2006, 2011-2013 2017-2018 και 2018-2019 εκλέχτηκε Διευθυντής του Τομέα Ποινικών και Εγκληματολογικών Επιστημών. Κατά τα έτη 2017 και 2018 υπήρξε μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρίας προστασίας Ανηλίκων Θεσσαλονίκης. Διετέλεσε μέλος του Συμβουλίου Σπουδών της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργιών για τις κατευθύνσεις της Πολιτικής και Ποινικής Δικαιοσύνης και των Εισαγγελιών (2019-2021), υπήρξε μέλος της Συντακτικής Επιτροπής του νομικού περιοδικού «Υπεράσπιση» (1991-2000) και σήμερα είναι μέλος της Συντακτικής Επιτροπής του νομικού περιοδικού «Ποινική Δικαιοσύνη». Είναι επίσης μέλος της «Ένωσης Νομικών Βορείου Ελλάδος» καθώς και της «Ένωσης Ελλήνων Ποινικολόγων». Εκπροσώπησε τη Νομική Σχολή του ΑΠΘ στην Κεντρική Επιτροπή εξετάσεων στον Πανελλήνιο διαγωνισμό υποψηφίων Δικηγόρων (2018-2019). Δίδαξε όλα τα μαθήματα του γνωστικού του αντικειμένου (ποινικό δίκαιο και ποινική δικονομία), συμμετείχε σε μεγάλο αριθμό τριμελών επιτροπών για την εκπόνηση διδακτορικών διατριβών (ως επιβλέπων και ως μέλος) και προηδρεύσε σε συνέδρια, διοργανώσεις και ημερίδες της Νομικής Σχολής, της ΕΣΔ και της ΕΝΟΒΕ. Συνέγραψε και εξέδωσε βιβλία της ειδικότητάς του, συμμετείχε με εισηγήσεις του σε ελληνικά και διεθνή συνέδρια και δημοσίευσε σειρά άρθρων, μελετών και γνωμοδοτήσεων σε έγκριτα νομικά περιοδικά και συλλογικούς τίτλους. Επίσης δημοσίευσε σχόλια και παρατηρήσεις σε θέσεις της νομολογίας και κυρίως σε αποφάσεις του Αρείου Πάγου.

Σήμερα διδάσκει Ποινικό Δίκαιο και Ποινική Δικονομία στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ και Ποινική Δικονομία στην Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών ενώ παράλληλα είναι δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω, μέλος του Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης.

Ένοπλες Δυνάμεις και σύγχρονο κράτος δικαίου

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Είναι αλήθεια ότι, αν η μελέτη του στρατιωτικού φαινομένου προσελκύει εδώ και αρκετές δεκαετίες τους κοινωνικούς επιστήμονες για τους νομικούς συνιστά οπωσδήποτε αληθινή πρόκληση. Και τούτο διότι οι ένοπλες δυνάμεις, το δυναμικότερο έρεισμα της κρατικής εξουσίας, στο βαθμό που διέπονται από κανόνες που αποβλέπουν να τις εντάξουν σε μια δικαιοκίνητη τάξη με αξίες και προτεραιότητες φαινομενικά αντιφατικές, ως προς τα φύση τους, ευλόγως, ως εκ τούτου, υπόκεινται και σε πρακτικά σημαντικές νομικές οριοθετήσεις.¹ Εξάλλου, δεν αμφισβητείται ότι η «εθνική άμυνα» των συγχρόνων κρατών, λόγω των επιστημονικών εξελίξεων και των τεχνολογικών προόδων της εποχής μας, είναι στενά συναρτημένη με την παραγωγική διαδικασία και την επιστημονική έρευνα. Εξαρτάται δηλαδή από την καλή λειτουργία της ηλεκτροδότησης, των συγκοινωνιών, των τηλεπικοινωνιών καθώς και από την αποδοτικότητα διαφόρων βιομηχανιών.² Αλλ' επίσης εξαρτάται από τη δημιουργία και την τόνωση θεσμών που ενώ δεν εντοπίζονται μόνο στη στρατιωτική σφαίρα εν τούτοις για την αποτελεσματικότητά τους οι στρατιωτικοί, με βάση την τεχνογνωσία τους, έχουν βαρύνοντα λόγο. Εδώ βέβαια οι κίνδυνοι να χρησιμοποιηθούν οι θεσμοί αυτοί από τους εκάστοτε κυβερνώντες για την εξυπηρέτηση άλλων σκοπιμοτήτων είναι ορατοί γι' αυτό και δεν δικαιολογείται να διαλάθουν της προσοχής των νομικών.³

1 Βλ. σχετ. *N. Αλιβιζάτου*, Η συνταγματική θέση των ενόπλων δυνάμεων, Ι. Η αρχή του πολιτικού ελέγχου, 1987, σελ. 11 επ.

2 Βλ. σχετ. *A. Παπαδαμάκη*, Η ανυπακοή του στρατιωτικού ως αξιόποινη πράξη, 1987, σελ. 132 Επίσης *A. Μάνεση*, Η κρίση των θεσμών της φιλελεύθερης δημοκρατίας και το Σύνταγμα, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σελ. 553. Για την έννοια των κρατικών ιδεολογικών μηχανισμών βλ. *Althusser*, *Ideologie et appareils ideologiques d'Etat*, 1976, σελ. 81 επ.

3 Βλ. σχετ. *N. Αλιβιζάτου*, ό.π., σελ. 22 επ, 188 επ.

Σε παράπλευρη τροχιά κινείται το δυσχερές ζήτημα της προσταγής και της δεσμευτικότητας των διαταγών που δίνονται. Μιλώντας για προσταγή εννοούμε, βέβαια, την έκφραση βουλήσεως ενός προϊσταμένου στους υφισταμένους του για άσκηση υπηρεσίας στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου πεδίου «σχηματισμού κρατικής θέλησης». Παραποιείται όμως η γνησιότητα της κρατικής θέλησης όταν με τρόπο αυθαίρετο και με το πρόσχημα της υπηρεσίας χρησιμοποιείται ο υφιστάμενος ως «μέσο» προκειμένου να εξυπηρετηθούν σκοπιμότητες ή να καλυφθούν μικρολογικές και ιδιοτελείς πρακτικές εκτόνωσης εκείνου που δίνει τη διαταγή.⁴

Τέλος, παρά την «ειδική σχέση εξουσίασης» που διέπει τον στρατιωτικό, επιβάλλεται να τονιστεί ότι το Σύνταγμα ισχύει απαρεγκλίτως και μέσα στο στρατόπεδο με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την αξιοπρέπεια του ένστολου πολίτη και την δυνατότητά του να διαμορφώνει και να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του.⁵

Με βάση τις προκαταβολικές αυτές σκέψεις διανοίγονται συγκεκριμένα πεδία προβληματισμού, τα οποία είναι αποκαλυπτικά της σχέσης των Ενόπλων Δυνάμεων με τη σύγχρονη κοινωνία. Πρόκειται βέβαια για ενδεικτικά ζητήματα, τα οποία ωστόσο συμπυκνώνουν και αποκρυσταλλώνουν ένα τμήμα της κρατικής εξουσίας, όπου η μεν συνάφεια του με το κράτος δικαίου συνιστά κρίσιμο ζητούμενο και συντελεστή νομιμοποίησής του ενώ και η πείρα του παρελθόντος επιβάλλει μια διερεύνηση απροσωπώληπτη, νηφάλια και αντικειμενική.⁶

2. Η νομιμότητα της χρησιμοποίησης των Ενόπλων Δυνάμεων για την επίτευξη σκοπών πέραν της συνήθους αποστολής τους.

Είναι γεγονός ότι το δημόσιο δίκαιο της χώρας μας γνωρίζει από παλιά μια σειρά καταστάσεων ανάγκης κατά τις οποίες, υπό μία έννοια, είναι

4 Βλ. Α. Παπαδαμάκη, Ποινικό Δίκαιο και Κράτος Δικαίου, Επίκαιροι προβληματισμοί, 1998, σελ. 22 επ. (Στρατιωτικό Ποινικό δίκαιο και ανθρώπινη αξιοπρέπεια : το πρόβλημα της προσταγής κείμενο της εισήγησης στο 5^ο Ελληνογερμανικό Επιστημονικό Συνέδριο, Θεσσαλονίκη 29-30 Σεπτ. 1995 με θέμα: Ανθρώπινη αξιοπρέπεια και ποινικό Δίκαιο).

5 Βλ. σχετ. Α. Παπαδαμάκη, Ποινικό Ανάλεκτα, 1994, σελ. 380.

6 Βλ. Ν. Αλιβιζάτου, ο.π., σελ. 189-190

επιτρεπτή η χρησιμοποίηση των ενόπλων δυνάμεων για την επίτευξη σκοπών πέραν της συνήθους αποστολής τους, που βέβαια είναι η προ-άσπιση της εθνικής ανεξαρτησίας, της εδαφικής ακεραιότητας και της εθνικής κυριαρχίας. Η διεύρυνση της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων, όταν συντρέχουν «εξαιρετικές περιστάσεις» φαίνεται μάλλον δικαιολογημένη σε κάθε κρατικά οργανωμένη κοινωνική συμβίωση ιδίως όταν απειλούνται οι όροι ύπαρξης της, ασχέτως του ότι δεν είναι πάντοτε ομολογημένη. Ζητούμενο εδώ ωστόσο αποτελεί αν η δημιουργία και ενίσχυση των αρμοδιοτήτων αυτών πραγματοποιείται μέσα στο πλαίσιο της αναγκαίας αρχής του πολιτικού ελέγχου.

Τα όρια της αποστολής των ενόπλων δυνάμεων αλλά και τα περιθώρια της επιχειρησιακής τους αυτονομίας διευρύνονται σημαντικά, κατά πρώτον, με την κήρυξη της κατάστασης πολιορκίας. Κατά το άρθρο 48 του Συντ. τούτο συμβαίνει σε περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων, άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας και κατά την εκδήλωση ενόπλου κινήματος για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος. Και στις τέσσερις αναφερθείσες περιπτώσεις οι ένοπλες δυνάμεις βρίσκονται στο επίκεντρο της σχετικής πρόβλεψης, είτε ως ενεργός πρωταγωνιστής των εξελίξεων (πόλεμος), είτε ως αποτρεπτική δύναμη εναντίον ξένων επιβουλών (επιστράτευση εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων), είτε, τέλος, ως πιθανός στόχος ή και πηγή απειλών, που ενδέχεται να εκδηλωθούν και στο εσωτερικό της χώρας (άμεση απειλή της εθνικής ασφάλειας και ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος).⁷ Με τους όρους αυτούς το στράτευμα αναδεικνύεται σε παράγοντα του οποίου η σύσταση και η δράση αποτελούν αντικείμενο των εξαιρετικών μέτρων του άρ. 48 Συντ και τα οποία κατ'εξοχήν αποβλέπουν, είτε να διευκολύνουν τις ένοπλες δυνάμεις στην εκπλήρωση της «διευρυμένης» αποστολής τους που, κάτω από εξαιρετικές περιστάσεις, τους ανατίθεται, είτε στο να τις αποτρέψουν από το να στραφούν οι ίδιες κατά της δημοκρατικής νομιμότητας. Πρόκειται, θα μπορούσε να υποθέσει κανείς, για μια ιδιότυπη σχέση εμπιστοσύνης και δυσπιστίας η οποία αποτυπώνεται στη διασφαλιστική περιπτώσιολογία των τυπικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων κήρυξης της κατάστασης πολιορκίας και είναι δηλωτική της θεώρησης των ενόπλων δυνάμεων

7 Έτσι Ν. Αλιβιζάτος, ό.π., σελ 206 Πρβλ. και Α.Μάνεση ό.π. σελ. 390 επ., 543 επ., 590 επ.

ως έσχατου «εγγυητή» της κρατικής μας υπόστασης απέναντι σε επιβουλές προερχόμενες, είτε έσωθεν, είτε έξωθεν αλλά ταυτόχρονα (ιδίως σε άλλες εποχές) και ως πιθανότερου εμπνευστή και φορέα ανατρεπτικών κινήσεων κατά της δημοκρατικής νομιμότητας.⁸

Πέρα όμως από την κατάσταση πολιορκίας, όπου οι ένοπλες δυνάμεις αναλαμβάνουν αυξημένες αρμοδιότητες κάτω όμως από τη θεσμικά κατοχυρωμένη αρχή του πολιτικού ελέγχου, υπάρχουν οι λεγόμενες «ενδιάμεσες» καταστάσεις ανάγκης, κατά τις οποίες οι ένοπλες δυνάμεις χρησιμοποιούνται για την εκπλήρωση και διεκπεραίωση αποστολών που υπό ομαλές συνθήκες εμπίπτουν στην δικαιοδοσία των σωμάτων ασφαλείας. Πρόκειται για αντιμετώπιση εξαιρετικών ασφαλώς περιστάσεων, και μόνο, ενώ οι ενδιάμεσες καταστάσεις ανάγκης προβλέπονται από μια πανσπερμία νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, η συστηματική επεξεργασία των οποίων παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσχέρειες, τόσο γιατί έχουν θεσπιστεί σε διαφορετικές εποχές και υπό διαφορετικές συνταγματικές τάξεις, όσο και γιατί η νομολογιακή τους επεξεργασία παρέμενε κατά κανόνα ατελέστατη.⁹

Ενδεικτικά θα μπορούσε κανείς να αναφέρει εδώ ότι σύμφωνα με το δικτατορικό νδ 794/1971 «περί δημοσίων συναθροίσεων» (που οι ρυθμίσεις του κατά τη νομολογία του Αρείου Πάγου¹⁰, εξακολουθούσαν να ισχύουν μέχρι πρότινος, εφόσον δεν αντίκεινται προς το Σύνταγμα) αρμόδια για τη διάλυση υπαίθριων συναθροίσεων που έχουν απαγορευθεί ή που εξελίσσονται σε βίαιες ή παράνομες είναι η αρμόδια αστυνομική

8 Βλ. Ν. Αλιβιζάτου, ό.π., σελ 206-207

9 Βλ. Ν. Αλιβιζάτου, ό.π., σελ 217 επ., Α. Παπαδαμάκη, Η ανυπακοή του στρατιωτικού, ό.π. σελ 139

10 Βλ. ΑΠ 782/1979, Ποιν. Χρον. 1979.889 επ., ΑΠ957/1993, ΠονΧρον. 1993.699 (:Υπεράσπιση 1993.129 με παρατ Λ. Μαργαρίτη). Επίσης Γνωμ Εισ. ΑΠ Κ. Σταμάτη). 5/1986, ΠοινΧρον. 1986.777. Ο Μανωλεδάκης, Προσβολές κατά της πολιτειακής εξουσίας, 1988, σελ. 161 επ. με τεκμηριωμένα επιχειρήματα θεωρούσε αντισυνταγματικό στο σύνολο του το νδ 794/1971- Ήδη τώρα με το ά. 22 του ν. 4730/10.7.2020 ορίζεται ότι: "Από την έναρξη ισχύος του προεδρικού διατάγματος του ά. 19 καταργείται το ν.δ. 794/1971.- Ήδη τώρα με το άρ.22 του ν. 4730/10.7.2020 ορίζεται ότι: «Από την έναρξη ισχύος του προεδρικού διατάγματος του άρ. 14 καταργείται το ν.δ. 794/1971...». Το προεδρικό διάταγμα 73/7.9.2020 είναι εκείνο που επιλύει την χρονίζουσα εκκρεμότητα της μεταπολίτευσης και ρυθμίζει το νομιμοποιητικό πλαίσιο των δημόσιων υπαίθριων συνεδριάσεων.

αρχή.¹¹ Όμως, αν η διαθέσιμη αστυνομική δύναμη δεν επαρκεί ο ισχύων κανονισμός «της εν ταις πόλεσι και φρουρίοις υπηρεσίας»¹² προέβλεπε τη δυνατότητα χρησιμοποίησης και στρατευμάτων. Ήδη πάντως μετά την ίδρυση της Ελληνικής Αστυνομίας, ως ενόπλου σώματος με στρατιωτική ιεραρχία και πειθαρχία,¹³ η αναφερθείσα διάταξη δεν εναρμονίζεται προς την αρχή του πολιτικού ελέγχου των ενόπλων δυνάμεων, δεδομένου ότι αφήνει περιθώρια αυτενέργειας των δύο ένοπλων σωμάτων (στρατού - αστυνομίας), χωρίς καμιά απολύτως πολιτικού χαρακτήρα εκτίμηση.¹⁴ Εξάλλου, οι άλλες περιπτώσεις χρησιμοποίησης των ενόπλων δυνάμεων για παραπλήσιους σκοπούς προβλέπονται από τις ισχύουσες ρυθμίσεις για την *πολιτική σχεδίαση έκτακτης ανάγκης* και για τις *επιτάξεις*. Οι σχετικές διατάξεις καλύπτουν μια ευρεία περιπτωσιολογία αποκλίσεων από το δίκαιο των ομαλών περιστάσεων, αναγνωρίζουν κατ' αρχήν το προβάδισμα της πολιτικής εξουσίας και περαιτέρω προοικονομούν σημαντικό ρόλο στις ένοπλες δυνάμεις, τόσο ως προς τον επιτελικό σχεδιασμό, όσο και ως προς την εφαρμογή των προβλεπόμενων μέτρων.¹⁵

Έχοντας υπόψη τα αναφερθέντα μπορούμε να προβούμε στις ακόλουθες διαπιστώσεις: Πρώτον, ο ρόλος των ενόπλων δυνάμεων έχει ως σαφή και ευκρινή προσανατολισμό την υπεράσπιση της εδαφικής ακεραιότητας της πατρίδας ενώ οι διευρυμένες αρμοδιότητές τους όταν κηρύσσεται, για τους τέσσερις αναφερθέντες λόγους, κατάσταση πολιτορκίας έχουν σήμερα επαρκή νομιμοποιητική βάση στο άρθρο 48 του Συντ. Δεύτερον, στις «ενδιάμεσες καταστάσεις ανάγκης» - πρόκειται για μορφές οριακής αρμοδιότητας - ο ρόλος του στρατού, και συνεκτιμωμένης της αρχής του πολιτικού ελέγχου, περιορίζεται στον επιτελικό σχεδια-

11 Βλ. αρ. 7 ν.δ. 794/1971

12 Βδ. 4/5-9-1949 όπως τροποποιήθηκε με το βδ 311/1967, το οποίο εκδόθηκε με την 20 Απριλίου 1967, δημοσιεύθηκε όμως στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως από τη στρατιωτική δικτατορία στις 6 Ιουνίου 1967! Βλ. *Ν. Αλιβιζάτου, ό.π., σελ. 221, υποσημ. 68*

13 Αρ 1 § 1 ν. 1481/1984 περί «Ελληνικής Αστυνομίας»

14 Βλ. *Αλιβιζάτου, ό.π., σελ. 220. Πρβλ. του ίδιου, Το νομικό καθεστώς των σωμάτων ασφαλείας, ΝοΒ 1983. 621 επ.*

15 Βλ. το νδ 17/1974 «περί πολιτικής σχεδίασεως εκτάκτου ανάγκης», το οποίο συγκαταλέγεται ανάμεσα στα πρώτα μέτρα της κυβέρνησης «εθνικής ενότητας» μετά την κατάρρευση της στρατιωτικής δικτατορίας και εκδόθηκε τον Αύγουστο του 1974 αμέσως μετά τον «Αττίλα 2». Βλ. σχετ. *Ν. Αλιβιζάτου ό.π., σελ. 224, σελ. 79.*

σμό και την εφαρμογή των μέτρων έτσι, ώστε η ευθύνη της σχετικής πρωτοβουλίας να βαρύνει αποκλειστικά την πολιτική εξουσία. *Τρίτον*, δεν πρέπει να γίνεται σύγχυση μεταξύ της συνήθους αποστολής των ενόπλων δυνάμεων και των παράπλευρων εξαιρετικών αρμοδιοτήτων, όπως προβλέπονται σε επιμέρους κανονιστικά κείμενα. Από την άποψη αυτή η εμπλοκή του στρατού στην υποβοήθηση του προσφυγικού προβλήματος συνιστά πτυχή της πρωτογενούς του αποστολής που έχει να κάνει με την φύλαξη των συνόρων (χερσαίων αλλά και θαλασσίων) και την αποτροπή της εισόδου των διακινητών. Δεν εμπίπτει ωστόσο στην έννοια της «υπηρεσίας», κατ' άρθρο 53 ΣΠΚ, η απασχόληση του στρατιωτικού σε κέντρο ανοιχτής φιλοξενίας και πρώτης υποδοχής προσφύγων- μεταναστών (hot spots), διότι όπως ορθά και με επιστημονική τεκμηρίωση δέχθηκε η νομολογία των στρατιωτικών δικαστηρίων η συγκεκριμένη απασχόληση δεν μπορεί να νοηθεί ως δραστηριότητα έκφρασης και λειτουργικής μορφοποίησης του μαχητικού προορισμού του στρατιωτικού ως υπερασπιστή της πατρίδας¹⁶. Σε συνάρτηση προς την ως άνω ορθολογική δικαιοδοτική έκφανση θα πρέπει να τονιστεί ότι και όταν ακόμη γίνεται λόγος (συνειδητά ή μη αδιάφορο) για «κοινωνική αποστολή» των ενόπλων δυνάμεων θα πρέπει ο δικαστής να είναι προ-ϊδεασμένος και ασκημένος για να περιφρουρήσει τον «ένστολο πολίτη» από αχρείαστες ποινικοποιήσεις, οι οποίες εδώ εκπορεύονται από ένα ρόλο του στρατού δυσανάλογα διευρυμένο και συχνά αταίριαστο με τη δημοκρατικά νομιμοποιημένη αποστολή του. *Τέταρτον*, η λειτουργική εμβέλεια των ενόπλων δυνάμεων κατευθύνεται «προς τα έξω» και δεν εμπλέκεται σε θέματα και διαδικασίες που ανάγονται σε κάποια επίπεδα αμφισβήτησης των όρων «συνύπαρξης» των αντιπάλων.¹⁷

Ως εκ τούτου, είναι αδιανόητο να θεωρηθεί ως «υπηρεσία» η μεταφορά πολιτών με στρατιωτικά οχήματα, επειδή απεργούν οι οδηγοί των αστικών λεωφορείων, ούτε βέβαια η αποκομιδή σκουπιδιών με οχήματα της υπηρεσίας επειδή απεργούν οι οδοκαθαριστές. Αλλιώς βέβαια έχει το πράγμα όταν μονάδες του στρατού σπεύδουν, μετά από σχετική διαταγή στο πλαίσιο κατάστασης ανάγκης, να συμμετάσχουν στις προσπάθειες διάσωσης σεισμοπλήκτων και στις πρωτοβουλίες για την αποκατάσταση τους. Παρόμοια κατάσταση ανάγκης συντρέχει και όταν μια

16 ΣτρατΘεσ 126/2017, 204/2017, 21/2018.

17 Βλ. Παπαδαμάκη, Η ανυπακοή του στρατιωτικού, ό.π., σελ. 134

πυρκαγιά απειλεί με την εξάπλωσή της εκτεταμένες ζημιές στο έμψυχο και άψυχο δυναμικό τμήματος της χώρας. Με την κατεύθυνση αυτή μπορεί να συσχετισθεί τώρα η ανάληψη πρωτοβουλιών από τις ένοπλες δυνάμεις και κυρίως από το Υγειονομικό Σώμα (νοσοκομεία αναφοράς, κέντρα εμβολιασμού) για την αντιμετώπιση της πανδημίας (Covid-19)¹⁸.

Αν ο στρατός έχει λοιπόν δικαιωμένη αποστολή, στο μέτρο που είναι αναγκαίος για υπεράσπιση της πατρίδας, η αποστολή του αυτή είναι εξ ορισμού ορισμένη και περιορισμένη. Ο περιορισμός της, βέβαια, νοείται και συντελείται μόνο με τη θέσπιση νομικών κανόνων που διαγράφουν φραγμούς, όρια και πλαίσια εκδηλώσεων της. Έτσι η έκφραση της θεσμοθετημένης αποστολής του νομιμοποιείται σε κάθε περίπτωση και γίνεται κρατική λειτουργία που κατατείνει στην εξυπηρέτηση της αναγκαιότητας αυτής και μόνο. Οποιαδήποτε επέκταση της αποστολής του στρατού από την εξυπηρέτηση αυτή αποτελεί σαφή παρέκκλιση από τον προορισμό του και γι' αυτό «ανεπιθύμητη δραστηριότητα». *Δικαιωμένη, επομένως, είναι η αποστολή εκείνη του στρατού που αποκλειστικά στηρίζεται στην αναγκαιότητά της.*¹⁹

3. Οι διαταγές μόνο σε παράλληλη τροχιά με την αξιοπρέπεια του διατασσόμενου στρατιωτικού.

Η λειτουργική ιδιαιτερότητα του Στρατιωτικού ποινικού δικαίου χαρακτηρίζεται από την έντονη παρουσία του δικαιώματος του κράτους, ως οργανωμένης εξουσίας, να αξιώνει υπακοή των υφισταμένων στους προϊστάμενους τους, μέσα στο ιεραρχικά διαρθρωμένο πλαίσιο της στρατιωτικής υπηρεσίας. Η προσβολή του εννόμου αγαθού της στρατιωτικής υπηρεσίας, που συνεπάγεται η «άρνηση υπακοής» του στρατιωτικού, αντιμετωπίζεται, όπως είναι γνωστό, με την ποινική τυποποίηση της ανυπακοής (άρ. 53 ΣΠΚ).²⁰ Ξεκινώντας από τη φραστική επιφάνεια

18 Βλ. σχετ. άρ. 3,13-4675/2021, «Πρόληψη, προστασία και προαγωγή της υγείας κλπ.» καθώς και τις από 25-2-2020, 11.3.2020, 20.3.2020 και 1.5.2020 πράξεις νομοθετικού περιεχομένου που κυρώθηκαν με τους ν. 41821/2020, 4683/2020 και 4690/2020.

19 Βλ. Παπαδαμάκη, ό.π., σελ.178 Πρβλ και Karpen, Ziviler Ungehorsam im demokratischen Rechtsstaat, JZ39(1984) σελ. 249 επ. Επίσης Martin Böse, The Principle of Proportionality and the Protection of Legal Interesting (Verhältnismässigkeit und Rechtsgüterschutz EuCLR 2011.35 επ.

20 Για τον χαρακτήρα της αξιόποινης αυτής συμπεριφοράς βλ. Παπαδαμάκη, ό.π.,σελ

της αξιόποινης αυτής συμπεριφοράς, θα είμαστε υποχρεωμένοι να φθάσουμε και σ' ένα σημαντικό της βάθος, που δεν είναι άλλο από το πρόβλημα της δεσμευτικότητας της διαταγής, κρίσιμες πτυχές του οποίου διαπερνούν πάντως τους ερευνητικούς κύκλους της φιλοσοφικής, ψυχολογικής και κοινωνιολογικής αναζήτησης.²¹ Το θέμα βέβαια είναι μεγάλο και εδώ μόνο ο σχηματικός του πρόλογος θα είχε θέση.

Συνήθης διάκριση μέσα σ' αυτό το μοντέλο του προβλήματος είναι εκείνη που κάνει λόγο για τυπική και ουσιαστική νομιμότητα της διαταγής. Η τυπική νομιμότητα συνδέεται με τον τύπο και τη διαδικασία εκδόσεως της διαταγής και εξειδικεύεται στην ύπαρξη λειτουργικής αρμοδιότητας, τόσο εκείνου που δίνει τη διαταγή, όσο και του υφισταμένου που την εκτελεί. Ουσιαστικά είναι νόμιμη η διαταγή, όταν το περιεχόμενό της δεν προσβάλλει με τυποποιημένο τρόπο κάποιο έννομο αγαθό, δηλαδή δεν συνιστά αξιόποινη πράξη. Οι προσπάθειες οριοθέτησης της δεσμευτικότητας μιας παράνομης διαταγής απετέλεσαν κατά βάση, αντικείμενο δύο θεωρητικών κατευθύνσεων με διαφορετικό δογματικό περίγραμμα. Έτσι από τη μια διατυπώθηκαν συγκεκριμένες «θεωρίες» (θ. «δικαιώσεως», «παραστάσεως», Laband, «τυφλής υπακοής»), με βάση τις οποίες επιχειρείται να δικαιολογηθεί η ύπαρξη των παράνομων αλλά, πάντως, δεσμευτικών διαταγών και από την άλλη έχουμε την αντιμετώπιση της δεσμευτικότητας μιας παράνομης διαταγής ως προβλήματος σύγκρουσης καθηκόντων.²²

Οι διακρίσεις αυτές και άλλες παραπλήσιες συνήθως επαναλαμβάνονται με το ίδιο σχήμα και τη γνωστή έκβαση. Έτσι, ενώ αναγνωρίζεται μια περιοχή μη συμμόρφωσης σε παράνομες διαταγές (λ.χ. πρόδηλα εγκληματική διαταγή)²³, συχνά πρυτανεύει η αντίληψη ότι ο στρατιωτικός δε-

63 επ. του ίδιου, Στρατιωτικό Ποινικό Δίκαιο, 2021, 9^η εκδ. σελ. 189 επ.

21 Βλέπε σχετ. Παπαδαμάκη, Η ανυπακοή του στρατιωτικού ό.π., σελ. 197, του ίδιου, Αντιρρησίες συνείδησης και ποινική καταστολή, Υπεράσπιση 1992.995 επ. βλ. ακόμη Fromm, Über den Ungehorsam, 1982, σελ. 9 επ., 47 επ., K. Peters, Strafrechtspflege und Menschlichkeit, 1988, σελ. 30 επ.

22 Βλ. σχετ. Π. Παπαδάτου, Το πρόβλημα της ιεραρχικής προσταγής εν τω ποινικώ δικαίω, 1961, σελ. 30 επ., Παπαδαμάκη, Η ανυπακοή του στρατιωτικού, ό.π., σελ. 143 επ., Stratenwerth Verantwortung und Gehorsam 1958, σελ. 154 επ.

23 Βλ. σχετ. Γ.Α. Μαγκάκη Η σύγκρουσις καθηκόντων εν τω ποινικώ δικαίω, 1955, σελ. 110, Παπαδάτου, ό.π., σελ. 95, 167 – Παρά τις αδυναμίες του κριτηρίου αυτού

σμεύεται στην εκτέλεση της παράνομης διαταγής για χάρη της συνοχής της ιεραρχικά διαρθρωμένης εκτελεστικής δύναμης του στρατού, εφόσον δεν μπορούσε να «υπεισέλθει» στην ουσία της διαταγής (πρβλ. άρ. 21 ΠΚ). Με αυτά δεν υποδηλώνεται, βέβαια, ότι η δεσμευτικότητα της παράνομης διαταγής είναι ή θα πρέπει να μείνει καθαρά θεωρητικός αυτοπροσδιορισμός. Στην εποχή μας, που η νομιμότητα οφείλει να εξελίσσεται σε φίλτρο της λογικής του εκδότη της διαταγής, ο δέκτης της, ως υπεύθυνος άνθρωπος, θα πρέπει να έχει επίγνωση της ευθύνης της πρωτοβουλίας του και γνώση του ρόλου που πρόκειται να παίξει, ιδιαίτερα δε όταν πρόκειται να προσβάλει έννομα αγαθά τρίτων. Δεν μπορεί ο υφιστάμενος να θεωρείται όργανο, δηλαδή «μέσον» για την ευθεία προσβολή εννόμων αγαθών με την «κάλυψη» των προϊσταμένων ή την εκμετάλλευση της διαταγής. Για το λόγο αυτό, πρέπει να είμαστε επιφυλακτικοί σε έννοιες του τύπου «δέσμευση», «τυφλή υπακοή» και αναγνωριστικοί στην εφαρμογή του προστατευτικού σχήματος της διάταξης του άρθρου 21 ΠΚ, η οποία θεμελιώνει (προσωπικό) λόγο άρσης του αδικού χαρακτήρα μιας αξιόποινης πράξης που τελεί ο διατασσόμενος όταν: η ενέργειά του αποτελεί άσκηση υπηρεσίας, ενώ παράλληλα η διατασσόμενη αξιόποινη πράξη δεν αναιρεί τον υπηρεσιακό χαρακτήρα της διαταγής.²⁴

Συνηθίσαμε όμως να βλέπουμε την τέλεση της αξιόποινης πράξης ως κύριο συντηρητή του προβλήματος της δεσμευτικότητας μιας παράνομης διαταγής και μήτρα της σχετικής επιστημονικής φιλολογίας. Όλα αυτά είναι πολύ ωραία και προπάντων αισιόδοξα, υπερτονίζουν όμως τη μια μόνο όψη του νομίσματος. Εδώ ακριβώς προβάλλει ένα ερώτημα που κινείται στο διάμεσο ακάλυπτο χώρο, δεν έχει δική του στεγαστική ασφάλεια και είναι συνεχώς εκτεθειμένο και μονίμως ευάλωτο. Γιατί σήμερα και ύστερα από πολλές δεκαετίες τα ποσοστά προσβολής της ανθρώπινης αξιοπρέπειας του δέκτη της διαταγής δεν έχουν ακόμη μετρηθεί οριστικά και με ακρίβεια. Και δεν μπορεί πια να θεωρείται τόσο βέβαιο πως ο υφιστάμενος στρατιωτικός οφείλει να εκτελεί «αναντίρρητα» κάθε διαταγή που, και μεν το περιεχόμενό της δεν μεταφράζε-

(βλ. Παπαδαμάκη, Στρατιωτικό Ποινικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 199) θα πρέπει να αναφερθεί ότι στο ισχύοντα ΣΠΚ (ν. 2287/1997) της χώρας μας βρήκε ρητή νομοθετική έκφραση (άρ. 53 § 3).

24 Βλ. σχετ. Παπαδαμάκη, Ποινικό Δίκαιο και Κράτος Δικαίου, ό.π., σελ 26

ται σε τέλεση αξιόποινης πράξης, πλην όμως παγιδεύει και εκτελωνίζει την ίδια του την αξιοπρέπεια. Στο ερώτημα, λοιπόν, αν ο υφιστάμενος στρατιωτικός έχει υποχρέωση συμμόρφωσης σε διαταγή που πλήττει την αξιοπρέπειά του, ασφαλώς μία και μόνη απάντηση αρμόζει, *ότι δηλαδή δεν δεσμεύεται να την εκτελέσει*. Η θέση αυτή, που βρήκε και ρητή νομοθετική έκφραση στον ΓερμστρατΠΚ (παρ. 22),²⁵ ενώ εξασφαλίζει ικανοποιητικά το παρόν και προοικονομεί αισιόδοξα το μέλλον, διατρέχεται, ωστόσο, από ένα πλέγμα αθωότητας κάποτε μάλιστα γίνεται αιτία δυσάρεστου εφησυχασμού.

Προς την κατεύθυνση αυτή δείχνουν οι επόμενες επισημάνσεις, αν και όσο ευσταθούν: Η σύγχρονη επιστημονική θεωρία προτάσσει βέβαια την αυτόματη κατάφασή της στη μη δεσμευτικότητα της διαταγής όταν μ' αυτήν πλήττεται η αξιοπρέπεια του στρατιωτικού.²⁶ Η θέση αυτή, έτσι διατυπωμένη, δίχως συγκεκριμένα σημεία λειτουργικής αναφοράς προς τις πραγματικές της ανάγκες, ίσως να χάνεται στο αγοραίο πληθωρισμό της «αξίας του ανθρώπου». Έπειτα, να το πούμε ξεκάθαρα, δύσκολα θα συναντήσουμε, τουλάχιστον σήμερα, επιδεικτικές προσβολές της αξιοπρέπειας με όλα τα συμπτώματα της ανοίκειας υπερβολής. Εφόσον η προηγούμενη πρόταση ευσταθεί, τότε το ερώτημα είναι: Πότε με την προσταγή προσβάλλεται η ανθρώπινη αξιοπρέπεια; Η εισβολή στη σφαίρα της αξίας του ανθρώπου γίνεται με τρόπο λαθραίο, συγκαλυμμένο και φαινομενικά ανώδυνο. Η πλέον απειλητική και αποτελεσματική περίπτωση είναι εκείνη όπου δίδεται η διαταγή εν γνώσει του διατάσσοντος ότι ο υφιστάμενος αδυνατεί να την εκτελέσει για λόγους που ανάγονται στην προσωπική του αξιοπρέπεια και ότι αναπόφευκτα θα τελήσει ανυπακοή και όλα αυτά ενώ πάντως υπάρχει η ευχέρεια ανάθεσης εναλλακτικού υπηρεσιακού ρόλου. Πρόκειται για μια *ιδιότυπη μορφή «προσχηματικής» προσταγής*, η οποία όχι μόνο πλήττει την αξιοπρέπεια του ατόμου, αλλά εκφράζεται συγκαλυμμένα και ως υπηρεσιακή για να πετύχει το στόχο της. Σκεφθείτε, να υποχρεώσει κανείς κάποιον που είναι χωλός στο ένα του πόδι να σταθεί όρθιος με το ελαττωματικό αυτό μέλος του σώματός του! Στις περιπτώσεις αυτές ο στρατιωτικός ηγέτης

25 Βλ. σχετ. *P.Eiselt*, Die Behandlung des Irrtums über die Verbindlichkeit eines Befehls nach dem § 22 des Wehrstrafgesetzes, 1974, σελ. 43 επ.

26 Βλ. σχετ. *Μάνεση*, Συνταγματικό Δίκαιο, α', ατομικές ελευθερίες, 1982⁴, σελ. 187, *Παπαδαμάκη*, Ποινικό Δίκαιο και κράτος, ό.π., σελ 27, *Karpen*, ό.π., σελ 249 επ

πρέπει, νομίζω, να είναι προϋδασμός και ασκημένος, για να παίξει τον αρμόδιο ρόλο του και να αποδείξει ή να ανακτήσει τη χαμένη οικειότητά του με τον άνθρωπο υφιστάμενο.

Ειδικότερα: Η διαταγή, για να διαθέτει μια λογική θεμελίωση και ελέγξιμη υπηρεσιακή σημασία, πρέπει να συνέχεται με όλο εκείνο το φάσμα των δραστηριοτήτων του στρατού που εκφράζουν την αποστολή του, χωρίς παράλληλα να επιφυλάσσει ή να προϋποθέτει εκδήλωση συμπεριφορών, οι οποίες αυτές καθαυτές «εκφυλίζουν» τη φύση της και αναιρούν τον υπηρεσιακό της χαρακτήρα. Άλλωστε, σήμερα η διαταγή δεν είναι μυθοποιημένος λόγος του προϊσταμένου στρατιωτικού, αλλά το αναγνωρισμένο μέσο για την άσκηση της στρατιωτικής υπηρεσίας με σαφείς όρους λογικής εκφοράς και δικαιοπολιτικής φρόνησης.²⁷ Σε κάθε περίπτωση, λοιπόν, η διαταγή θα πρέπει να εκφράζει την *αναγκαιότητα της αποστολής του στρατού*, όπως αυτή μορφοποιείται στο συγκεκριμένο κάθε φορά στρατιωτικό ως υπερασπιστή της πατρίδας. Όμως, η κεντρική για τις Ένοπλες Δυνάμεις και το Στρατιωτικό ποινικό Δίκαιο έννοια του «*υπερασπιστή της πατρίδας*» μεταπίπτει σε απλοποιητικό σχήμα λόγου, αν ο στρατιωτικός δεν αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και δεν λειτουργεί - έστω και στο πλαίσιο της «ειδικής σχέσης εξουσίασης» - ως αυτοπροσδιοριζόμενο άτομο. Η υπηρεσία υπό τα όπλα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 6 του Συντάγματος, σε καμία περίπτωση δεν συνεπάγεται αναίρεση της προσωπικής αξίας του ατόμου, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος. Απεναντίας, ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση και του στρατεύματος, που είναι τμήμα της Πολιτείας, υλικά και λειτουργικά.²⁸

Χρειάζεται να υπενθυμίσουμε πως το *κύριο στοιχείο* της αντίληψης που καλείται να θεμελιώσει την αμυντική ετοιμότητα στο ψυχολογικό επίπεδο είναι η προάσπιση της ελευθερίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου από τις τυχόν ιδεόληπτες προσηλώσεις ή τις αυταρχικές συμπεριφορές που τα απειλούν. Από την άποψη αυτή, οι σημερινοί άνθρωποι και προπάντων οι νέοι πολίτες, στην ηλικία που καλούνται να συνεισφέ-

27 Βλ. Παπαδαμάκη, ό.π., σελ 29

28 Βλ. σχετ. Ι. Μανωλαδάκη, Πόσο χρήσιμη είναι η νομική θεωρία στην απονομή της Ποινικής Δικαιοσύνης; Υπεράσπιση 1991.7 επ(12)

ρουν στην άμυνα της πατρίδας, έχουν μια ευαισθησία στα ζητήματα της προσωπικής αξιοπρέπειας, που σε τελική ανάλυση δεν είναι παρά η αντανάκλαση μιας γενικότερης εξέλιξης στη λαϊκή συνείδηση²⁹.

Επομένως, διαταγές που ευθέως ή συγκαλυμμένα πλήττουν την πολιτική συνείδηση, την ιδεολογία, την τιμή και την προσωπική αξιοπρέπεια των στρατιωτικών εμφανίζονται υπηρεσιακά ασύστατες και δικαιοπολιτικά προβληματικές. Εδώ κάτω από προϋποθέσεις εύκολα θα αναγνωρίσουμε πράξεις εξύβρισης χωρίς ασφαλώς να αποκλείσουμε σε κάποιες, ευτυχώς σπάνιες περιπτώσεις, και άλλες προσβολές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Η σύνεση, η κοινωνική ωριμότητα και η ορθολογική αντίληψη για τον λειτουργικό προορισμό του στρατού είναι στοιχεία καθοριστικά για την λογική αλλά και τη λειτουργική θεμελίωση των διαταγών.³⁰

4. Το δικαίωμα του στρατιωτικού να εκφράζεται δημόσια

Πριν από κάποια χρόνια τα στρατιωτικά δικαστήρια ασχολήθηκαν με ένα ασυνήθιστης επικαιρότητας ζήτημα, το οποίο αναπόφευκτα, προκάλεσε ανασυνθέσεις αλλά ίσως και αμφισβητήσεις στα παραδοσιακά πρότυπα αυθεντίας του στρατού. Επρόκειτο για κάποια δημοσιεύματα στρατιωτικών στον τύπο, έντυπο και ηλεκτρονικό, με τα οποία πρόβλεψαν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη διασφάλισης του θεσμού του στρατού με βάση τις συντελούμενες κοινωνικές μεταβολές, έκριναν τη δυνατότητα συμβίωσης στα πλαίσια της ατομικής προσωπικότητας και επέκριναν υπηρεσιακές πρακτικές αταίριαστες με την εποχή μας. Η συνέχεια για τον αρθρογράφο, τον επιστολογράφο ή τον κάτοχο του ιστοτόπου ήταν σχεδόν «προδιαγεγραμμένη», καθώς συχνά βρισκόταν αντιμέτωπος με την κατηγορία της *προσβολής του στρατού* (άρ. 58 ΣΠΚ)³¹. Φυσικά είναι άλλης τάξεως ζήτημα η αξιολόγηση της σχετικής συμπεριφοράς υπό το πρίσμα των στρατιωτικών κανονισμών, όπου πρυτανεύει (και ορθά) η

29 Βλ. Παπαδαμάκη, Πρόταση στο ΒουλΣυμβΣτρΘεσ 478/1988, Αρμ.1989/499 (:του ίδιου, Ποινικά Ανάλεκτα, 1994, σελ. 380 επ.).

30 Πρβλ. ΑΠ 1091/1992, Υπεράσπιση 1993.268 με παρατ. Α. Παπαδαμάκη και Χρ. Αργυρόπουλου

31 Βλ. Α. Παπαδαμάκη, Ποινικό Δίκαιο και Κράτος Δικαίου, 1998, σελ. 35 επ(τα όρια αξιοποίνου της προσβολής (περιύβρισης) του στρατού, Υπεράσπιση 1991.375 επ) Πρβλ. συναφώς Ν. Ανδρουλάκη, Αυθεντία και περιύβριση, 1978, σελ. 10. Επίσης Αναθ. Δικ. 542/1987 ΝοΒ. 1998.401 επ.

αναγκαιότητα της εσωτερικής ευταξίας και της στρατιωτικής πειθαρχίας³². Εκείνο ωστόσο που είναι ανάγκη εδώ να επισημανθεί είναι η ευκολία στην *ποινικοποίηση* συμπεριφορών που κατά βάση συνιστούν διατύπωση γνώμης και κριτικής ακόμα και όταν αυτή είναι άστοχη ή και υπερβολική. Στο ζήτημα αυτό φιλοδοξούν να παρέμβουν, κατά το δυνατόν, οι σκέψεις που ακολουθούν:

Τα ζητήματα που αφορούν το στρατό και μεταξύ αυτών βέβαια η «κοινωνικοπολιτική» διάσταση του θεσμού κάτω από συνθήκες διαρκούς μεταβολής της κοινωνικής πραγματικότητας αποτελούν θεμιτή άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό είναι σύμφυτο με την ανθρώπινη προσωπικότητα, αφού δίνει έκφραση στα οποιαδήποτε διανοήματα του ανθρώπου αλλά και δημοκρατικό δικαίωμα του πολίτη να συμβάλει με τη γνώμη του στην κριτική εκτίμηση της γενικής πορείας των κοινών, γνώρισμα και στοιχείο της φιλελεύθερης δημοκρατικής τάξεως.³³ Όσο μεγάλη σημασία και αν έχει η αποστολή των Ενόπλων Δυνάμεων και η ανάγκη της προπαρασκευής τους, αμεσότερο ενδιαφέρον για τον πολίτη (τον κάθε πολίτη) παρουσιάζει η «συνύπαρξη» στο πεδίο της στρατιωτικής άσκησης και της στενής συμβίωσης και προπάντων η θέση του πολίτη που υποχρεώνεται ή προσέρχεται να ταχθεί μέσα σ' αυτές και να εκπαιδευθεί στην άμυνα της πατρίδας. Δεν μπορεί βέβαια να παραβλέψει κανείς ότι υπάρχουν ανάγκες πειθαρχίας και μυστικότητας που επιβάλλουν στην κρατική μηχανή των Ενόπλων Δυνάμεων να λειτουργεί με λιγότερη διαφάνεια από τις άλλες υπηρεσίες³⁴. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι ο χώρος αυτός είναι απροσπέλαστος στην άσκηση οποιασδήποτε κριτικής, ιδίως σε σχέση με τις κοινωνικές του προβολές, τις τυχόν ξεπερασμένες υπηρεσιακές του πρακτικές και την προσωπικότητα των ατόμων που εντάσσονται σ' αυτόν. Στην εποχή μας ο στοχασμός, η γνώμη και η κριτική λειτουργούν (όταν

32 Βλ. άρ. 24 π.δ. 130/1984 «Κύρωση του Γενικού Κανονισμού Υπηρεσίας στο Στρατό»

33 Βλ. σχετ. *Ανδρουλάκη*, ό.π., σελ. 61 επ.. *Ε. Κρουσταλάκη*, Η ελευθερία της συνείδησης και η ελευθερία έκφρασης γνώμης και πληροφόρησης στο πολιτικό και ποινικό δικαστήριο: Εισήγ. Α' Συνέδριο «Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων» Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, 1986, σελ. 82 επ.

34 Βλ. και άρ. 14§1 γ' Συντ. Πρβλ. και *H:- H. Jescheck Pressefreiheit und Militarisches Staatsgeheimnis*, 1964, σελ. 15 επ.

βέβαια δεν διαστρέφονται) ως έγκυρος αγωγός κοινής πληροφορίας. Η δημοκρατία προϋποθέτει αναγκαία την ελευθερία της γνώμης. Η κατοχύρωση του δικαιώματος αυτού δεν εξυπηρετεί μόνο το συμφέρον του ατόμου ούτε σκοπεύει μόνο στη δυνατότητα τούτου να εξυπηρετεί ελεύθερα την προσωπικότητά του. Εξυπηρετεί επίσης και το συμφέρον του συνόλου με την εξασφάλιση δημοκρατικών σχέσεων μέσα στο κράτος.³⁵ Ο δικαστής βέβαια θα κληθεί εδώ να διακρίνει ποια δημόσια έκφραση γνώμης του στρατιωτικού συνιστά αξιόποινη συμπεριφορά και ποια όχι. Αυτό φυσικά δεν θα γίνει με την παρωχημένη παραδοχή ότι ο στρατιωτικός δεν μπορεί να κρίνει τα κακώς κείμενα του χώρου του, αντίληψη κληροδοτημένη από ένα σύστημα αναχρονιστικής και αντιδημοκρατικής αγωγής με όλα τα γνωρίσματα της αμάθειας, της κοινωνικής βαναυσότητας αλλά και του κακού γούστου. Θα πρέπει ως εκ τούτου, να προβληματιστεί ως προς το τι είναι εκείνο που κατά καιρούς ενοχλεί από το δημόσιο στοχασμό των στρατιωτικών, οι οποίοι συχνά διαθέτουν ψυχικό εξοπλισμό ασυνήθιστα υψηλό και όμως εξωθούνται, μέσω της άστοχης ποινικοποίησης, στο να παραμένει ο λόγος τους κωφάλαλος. Άλλωστε η επιδοκιμασία και το κύρος ενός θεσμού και εν προκειμένω του στρατού δεν μπορούν ποτέ να εξασφαλιστούν με την ποινικοποίηση της κριτικής.³⁶

5. Συμπεράσματα

Συνοψίζοντας θα έλεγα ότι οι Ένοπλες Δυνάμεις, ως ακαταγώνιστος μηχανισμός προάσπισης της εδαφικής ακεραιότητας της χώρας και όταν ακόμα δραστηριοποιούνται στο πεδίο της αναγνωριζόμενης διευρυμένης αποστολής τους παρουσιάζουν επαρκή νομιμοποιητική κάλυψη. Εξάλλου στο χώρο της άσκησης υπηρεσίας οι διαταγές θα πρέπει να εκφράζουν την αναγκαιότητα της αποστολής του στρατού χωρίς τη διατύπωση αξιώσεων ή διαταγών που πλήττουν την αξιοπρέπεια του υφιστάμενου στρατιωτικού ή εκτρέπονται σε δραστηριότητες ασύμβατες

35 Βλ. σχετ. *Bettmann*, Ελευθερία της γνώμης και ποινικό δίκαιο, μτφ. *Ν. Παρασκευόπουλος*, Αρμ. 1981 . 181 επ., *Παπαδαμάκη*, Πτυχές της ανεξαρτησίας της Στρατιωτικής Δικαιοσύνης στο συνεδριακό τόμο: Το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, 1998, σελ. 109.

36 Βλ. σχετ. *Ν. Παρασκευόπουλου*, Η κριτική της ποινικής δικαιοσύνης από τον πολίτη και τον ειδικό, 1982, σελ. 32, *Παπαδαμάκη*, Πτυχές της ανεξαρτησίας της Στρατιωτικής Δικαιοσύνης, ό.π., σελ. 110.

με τον μαχητικό του προορισμό. Σε σχέση, τέλος, με το δικαίωμα δημόσιας έκφρασης του στρατιωτικού και ανεξάρτητα από την αξιολόγηση της σχετικής συμπεριφοράς υπό το πρίσμα της πειθαρχικά ελεγκτέας πράξης, στο ποινικό επίπεδο θα πρέπει να αποφεύγεται η εσπευσμένη ποινικοποίηση της κριτικής, διότι ο θεσμός καθεαυτόν ούτε θίγεται ούτε προσβάλλεται, καθώς είναι από τη φύση του εκτεθειμένος τόσο στην αμφισβήτηση, ως μορφή θεμιτής έκφρασης πολιτικής γνώμης, όσο και στην ελεύθερη δημόσια συζήτηση, ως εκδήλωση της δημοκρατικής και πλουραλιστικής τάξεως.³⁷ Έχουμε, λοιπόν, δικαίωμα αλλά και καθήκον στο πλαίσιο μιας δημοκρατικά συντεταγμένης πολιτείας να ζητούμε από τον καθένα εκείνο που του πρέπει.

37 Βλ. Παπαδαμάκη, Ποινικό Δίκαιο και Κράτος Δικαίου, ό.π., σελ. 45 Βλ. επίσης H. Schultz, Abschied vom Strafrecht ? ZStW 1980 . 611 επ. (626).

Ανδρέας Ποττάκης

Συνήγορος του Πολίτη

Ο Ανδρέας Ι. Ποττάκης σπούδασε Νομικά στα Πανεπιστήμια των Αθηνών και της Οξφόρδης όπου του απονεμήθηκε ο διδακτορικός τίτλος στο Ευρωπαϊκό Δημόσιο Δίκαιο. Έχει διδάξει σε Πανεπιστήμια στο Ην. Βασίλειο, στην Ιταλία, στην Τουρκία και στην Ελλάδα όπου και δικηγорεί (τελών σε αναστολή κατά τη διάρκεια της θητείας του) στον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Είναι καθηγητής και προϊστάμενος μεταπτυχιακών σπουδών στην Ευρωπαϊκή Σχολή Δικαίου και Διακυβέρνησης (ELGS), και Αναπληρωτής Διευθυντής στην Ακαδημία Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου. Από το 2011 έως τις αρχές του 2015, ο Ανδρέας Ποττάκης διατέλεσε νομικός σύμβουλος στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, ενώ από τον Φεβρουάριο του 2015 και για ένα έτος κατείχε την θέση του προϊσταμένου του Νομικού Γραφείου. Έχει δημοσιεύσει εκτενώς, σε Ελληνικά και διεθνή επιστημονικά περιοδικά, σε ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, περιλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου, Συγκριτικού, Συνταγματικού και Διοικητικού Δικαίου, καθώς επίσης και προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Εξελέγη στη θέση του Συνηγόρου του Πολίτη από τη Βουλή των Ελλήνων στα τέλη Ιουλίου 2016 για 6ετή θητεία. Στα τέλη του 2017, εξελέγη περιφερειακός διευθυντής του International Ombudsman Institution (IOI-Europe) και το 2018 Πρόεδρος του Association of Mediterranean Ombudsmen (AOM), με έναρξη της θητείας του από το 2019. Στις αρχαιρεσίες του IOI-Europe, το 2019, ο Ανδρέας Ποττάκης εξελέγη πρώτος μεταξύ των ομολόγων υποψηφίων του, με την εκλογή του στην πρώτη θέση μετέχει αυτόματα και στο Διοικητικό Συμβούλιο του διεθνούς δικτύου IOI, ενώ το 2020 εξελέγη Πρόεδρος του IOI-Europe.

Ο Συνήγορος του Πολίτη και οι Ένοπλες Δυνάμεις

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ως θεσμός της πολιτείας μας, εισήχθη στην έννομη τάξη της χώρας με το ν. 2477/1997, και απέκτησε συνταγματική κατοχύρωση με την αναθεώρηση του 2001. Αποτελεί θεμελιακό θεσμό της δημοκρατίας μας, ως Ανεξάρτητη Αρχή. Η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, η αμεροληψία και η διαφάνεια της δράσης του κατοχυρώνονται καταρχήν δια της εκλογής του από (και της λογοδοσίας του στο) Κοινοβούλιο, την Εθνική Αντιπροσωπεία, και μάλιστα με ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία (4/5 προ της τελευταίας συνταγματικής αναθεώρησης του 2019, 3/5 πλέον).

Ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη συναντάται στα περισσότερα κράτη μέλη του ΟΗΕ. Για, δε, την κοινή μας οικονομική και πολιτική οικογένεια, την Ευρωπαϊκή Ένωση, η ύπαρξη και λειτουργία, και δη ως ανεξάρτητης αρχής, του θεσμού αποτελεί *conditio sine qua non* για ένταξη.

Πρόκειται για έναν θεσμό που γεννήθηκε σε χώρες με δημόσια διοίκηση υψηλών προδιαγραφών, με παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, κι όχι το αντίθετο. Σε χώρες με μακρά παράδοση λογοδοσίας και διαφάνειας στη δημόσια ζωή. Εντούτοις, εισήχθη στο θεσμικό αρχιτεκτόνημα της ελληνικής πολιτείας με αξιοσημείωτη καθυστέρηση σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένων και πιο νεοσύστατων φιλελεύθερων δημοκρατιών της νότιας και της ανατολικής Ευρώπης. Η καθυστέρηση αυτή θα πρέπει να αναγνωριστεί ως σύμπτωμα της απροθυμίας του πολιτικού προσωπικού και του συστήματος διακυβέρνησης της χώρας να αποδεχθεί ένα νέο, εξωτερικό και ανεξάρτητο επίπεδο ελέγχου. Παράλληλο και συμπληρωματικό προς τον δικαστικό, τον διοικητικό και τον κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ακολούθησε το μοντέλο συνομήλικων του θεσμών, αυτό του συνδυασμού των ιδιοτήτων του διαμεσολαβητή για την επίλυση περιστατικών και εστιών προβληματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης με εκείνο του υπερασπιστή, προστάτη, θεματοφύλακα των δικαιωμάτων όλων των κατοίκων της επικράτειας, μέσα από ένα ευρύ πλαίσιο αρμοδιοτήτων.

Η επιλογή αυτή σηματοδότησε και τη φιλοσοφία του Συνηγόρου έκτοτε. Για το Συνήγορο του Πολίτη, η χρηστή διοίκηση είναι δικαίωμα. Η, δε, Αρχή αποτελεί την θεσμική κατοχύρωση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι, που αποτελεί θεμέλιο της χρηστής διοίκησης και κατοχυρώνεται πρωτίστως στο άρ. 10 του Συντάγματος, αναγνωρίζεται, δε, και από το άρ. 41 της Χάρτας των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Καθώς, πλέον, αισίως βρίσκεται στη τρίτη δεκαετία λειτουργίας του, τρεις καθοριστικές πτυχές της εξέλιξης του θεσμού συνέβαλαν στην ωρίμανση και τη σημερινή του φύση.

Η πρώτη αφορά στην σταδιακή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του στο τομέα της προάσπισης και προστασίας των δικαιωμάτων. Μέσα σε αυτά τα χρόνια, ο Συνήγορος, πέρα από θεματοφύλακα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών όσων κατοικούν στη χώρα, ανέλαβε ειδικότερα την προαγωγή και προάσπιση των δικαιωμάτων των ανηλίκων, και κατέστη, μετά από διαδοχικές νομοθετικές ρυθμίσεις, ο φορέας ίσης μεταχείρισης, καταπολέμησης πάσης φύσεως διάκρισης σε όλους τους

χώρους δράσης, ατομικής και συλλογικής, στη διοίκηση, στην εργασία, στην αγορά, στην κοινωνία.

Η δεύτερη, αφορά στην επέκταση του ελεγκτικού του ρόλου και σε τομείς της ιδιωτικής οικονομίας, για την προάσπιση των δικαιωμάτων ενηλίκων και ανηλίκων και την καταπολέμηση των διακρίσεων, αλλά και για την διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και τόνωση της βιώσιμης και ισόρροπης οικονομικής ανάπτυξης μέσω της τήρησης των κανόνων της αγοράς στις ζωτικής σημασίας για την εθνική οικονομία δραστηριότητες. Ο εξορθολογισμός της λειτουργίας της διοίκησης και η εμπέδωση των αρχών του κράτους δικαίου αναγνωρίζονται όχι μόνο ως συνθήκες εκ των ων ουκ άνευ μιας σύγχρονης, ευρωπαϊκής, δημοκρατικής πολιτείας αλλά και ως βασικοί πυλώνες βιώσιμης ανάπτυξης για την οικονομία και συνοχής για την κοινωνία. Όπως, άλλωστε, αναγνώριζε και ο συστατικός νομοθέτης στην αιτιολογική έκθεση του ν. 2477/1997,

«...η επέκταση των κρατικών δραστηριοτήτων σε όλους σχεδόν τους τομείς της κοινωνικής ζωής, καθιστά απολύτως απαραίτητη την προστασία του πολίτη από αυθαιρεσίες της διοίκησης, είτε πρόκειται για το κοινωνικά αδύναμο άτομο, που αγωνίζεται για να καλύψει τις στοιχειώδεις ανάγκες του, είτε πρόκειται για τον επιχειρηματία που προσβλέπει στη συνεργασία της δημόσιας διοίκησης και την παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών, προκειμένου να αντιμετωπίσει τον διαρκώς αυξανόμενο ανταγωνισμό, στο πλαίσιο της προϊούσας διεθνοποίησης της αγοράς».

Η τρίτη, αφορά στην αξιοποίηση των διαμεσολαβητικών, ελεγκτικών αλλά και ολοένα περισσότερων επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων και δράσεων του για την παρακολούθηση της εφαρμογής διεθνών υποχρεώσεων της χώρας στο επίπεδο της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών, αλλά και της διαφανούς, αποτελεσματικής και δημοκρατικής διοίκησης και διακυβέρνησης. Τα τελευταία χρόνια, ο Συνήγορος αναγορεύτηκε:

– σε φορέα εξωτερικού ελέγχου των επιχειρήσεων αναγκαστικών επιστροφών απομακρύνσεων αλλοδαπών, στη βάση της Οδηγίας Επιστροφών της ΕΕ, με αποστολή να εποπτεύει τη τήρηση της νομιμότητας των διαδικασιών και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των απομακρυνόμενων κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων,

- σε εθνικό μηχανισμό πρόληψης βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, στη βάση του σχετικού πρωτοκόλλου του ΟΗΕ, για την εποπτεία των συνθηκών διαβίωσης και τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων όσων βρίσκονται σε καθεστώς στερητικό της πλήρους ελευθερίας τους,
- σε πλαίσιο προαγωγής της σύμβασης για τα δικαιώματα των ΑμεΑ επίσης του ΟΗΕ για την παρακολούθηση της εφαρμογής σε εθνικό επίπεδο των προνοιών της διεθνούς σύμβασης και την ενεργή προώθηση θετικών πολιτικών για την άρση των διακρίσεων,
- σε εθνικό μηχανισμό διερεύνησης περιστατικών αυθαιρεσίας στα σώματα ασφαλείας και στους υπαλλήλους των καταστημάτων κράτησης, για την αναβάθμιση της ποιότητας του πειθαρχικού ελέγχου και την παρακολούθηση της συμμόρφωσης προς τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Εκ του νομοθετικού της πλαισίου, συνεπώς, η Ανεξάρτητη Αρχή, την οποία έχω την τιμή και ιδιαίτερη ευθύνη να εκπροσωπώ, αποτελεί φορέα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου καθώς και τον εθνικό διαμεσολαβητικό θεσμό για την εξωδικαστική επίλυση διαφορών και τον σεβασμό στις αρχές της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης. Με τις ιδιότητές του αυτές, και στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, ο Συνήγορος βρίσκεται από της ιδρύσεώς του, σε διαρκή, γόνιμο, ουσιαστικό και αποτελεσματικό διάλογο με τις Ένοπλες Δυνάμεις.

Ζητήματα Στρατολογίας

Οι στρατολογικές υπηρεσίες, ως προς τη διαδικασία διαμεσολάβησης, συγκαταλέγονταν ανέκαθεν στις πλέον συνεργάσιμες με το Συνήγορο του Πολίτη, κινούμενες από αίσθηση καθήκοντος σε βαθμό σπάνιο και εξαιρετικό για τα γενικότερα δεδομένα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ως προς την ουσία της διαμεσολάβησης, ο Συνήγορος διαπιστώνει με ιδιαίτερη ικανοποίηση, ότι σταθερά και προοδευτικά η στρατολογική νομική προσέγγιση ολοένα και περισσότερο ενσωματώνει στη κρίση της τις γενικές αυτές αρχές που καθιστούν το νόμο δίκαιο, και αποτελούν θεμελιακές παραδοχές ενός σύγχρονου, ευρωπαϊκού, δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Ήδη τα εναπομένοντα προβλήματα, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, φαίνεται να μην ανάγονται τόσο στο πεδίο ευθύνης της στρατολογικής διοίκησης όσο σε εκείνο του νομοθέτη, με τον οποίον ο Συνήγορος του Πολίτη επίσης δεν διστάζει να συνομιλήσει, εφ' όσον διαβλέπει σχετικά περιθώρια όπως συνέβη για το ζήτημα του προστίμου ανυποταξίας (άρθρο 77 § 9 ν. 3883/2010).

Ειδικότερα, κατόπιν γόνιμης και πολυετούς διαλογικής σχέσης με την πολιτική ηγεσία των Ενόπλων Δυνάμεων, προβλέφθηκε, και μάλιστα δις, η άρση του διοικητικού προστίμου ανυποταξίας σε περιπτώσεις (καθυστερημένης) κατάταξης (ν. 4361/2016 & 4609/2019), αν και η ισχύς των σχετικών διατάξεων αφορούσαν σε συγκεκριμένες, ρητά οριζόμενες και σύντομες χρονικές περιόδους. Παραμένει, συνεπώς, ανοικτό το ζήτημα της οριστικής ρύθμισης επί του ζητήματος του διοικητικού προστίμου ανυπότακτων, ιδίως, σύμφωνα με τη θέση του Συνηγόρου, σε ό,τι αφορά στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, με πρόβλεψη διαβάθμισης του προστίμου, τόσο στις περιπτώσεις (καθυστερημένης) κατάταξης, όσο -και ιδίως- στις περιπτώσεις επιγενόμενης πλήρους υπηρετήσης της στρατιωτικής θητείας από ανυπότακτους.

Διαρκής και ουσιαστικός παραμένει ο διάλογος του Συνηγόρου του Πολίτη με τη στρατιωτική ηγεσία των Ενόπλων Δυνάμεων και στα ζητήματα που αφορούν αναβολές στράτευσης μονίμων κατοίκων εξωτερικού. Η στάση των Ενόπλων Δυνάμεων έναντι του ζητήματος έχει υπάρξει εποικοδομητική, κινούμενη στην κατεύθυνση της ασφάλειας του δικαίου και του σεβασμού της συνταγματικής αρχής της στρατολογικής ισότητας, απαιτείται, ωστόσο, για την άρση των στρεβλώσεων και η ενεργός συνεργασία των προξενικών αρχών της χώρας και του αρμόδιου Υπουργείου Εξωτερικών που τις συντονίζει και εποπτεύει.

Παράλληλα, και κατόπιν σχετικών, επίμονων και επανειλημμένων παρεμβάσεων της Ανεξάρτητης Αρχής, η ελληνική πολιτεία, με καθυστέρηση, ομολογουμένως, έναντι των λοιπών εντός της ΕΕ, επέδειξε ενδιαφέρον για την ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν στην εναλλακτική υπηρεσία αντιρρησιών συνείδησης. Είτε δια του ίδιου του νομοθέτη (άρ. 23 § 2 ν. 4609/2019), για τη σύνθεση των επιτροπών που κρίνουν τις σχετικές αιτήσεις, σε συμμόρφωση εν προκειμένω, βέβαια και με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου («Παπαβασιλά-

κης κατά Ελλάδας»), είτε δια της στρατιωτικής ηγεσίας, για τις προϋποθέσεις επιλογής φορέα για την εκπλήρωση της υπηρεσίας (υπ' αρ. πρωτ. Φ.429.39/8/490598/Σ.572/31.1.2017 εγκύκλιος ΓΕΕΘΑ).

Ζητήματα Υπηρετούντων

Αλλά και πέραν των στρατολογικών, τα οποία αποτελούσαν σύνθητες πεδίο συνάντησης του Συνηγόρου του Πολίτη με στρατιωτικές υπηρεσίες, υπάρχουν και γενικότερα ζητήματα στρατιωτικού προσωπικού, μόνιμου ή εφέδρου, όπου αναπτύσσεται συνεργασία.

Από πολλών ετών, ο Συνήγορος έχει ασχοληθεί με σειρά ζητημάτων, όπως τη διασφάλιση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης κατά την εισαγωγή σε στρατιωτικές σχολές, καθώς και κατά την παροχή άδειας ανατροφής τέκνων, ή και θέματα αναγόμενα στην πρόσβαση σε έγγραφα.

Ως προς τα μόνιμα στελέχη, αξίζει να σημειωθεί η ευτυχής κατάληξη παρεμβάσεων σε θέματα γονικών αδειών, προστασίας της μητρότητας και λοιπών ζητημάτων ισότητας φύλου και καταπολέμησης των διακρίσεων, για τα οποία ο νόμος προβλέπει ειδική αρμοδιότητα του Συνηγόρου ακόμη και επί υπηρεσιακής κατάστασης.

Χαρακτηριστικά και επαναλαμβανόμενα αιτήματα στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων, για τα οποία ζητείται η παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, σχετίζονται με την ικανοποίηση αιτημάτων μεταθέσεως ή αποσπάσεως για λόγους οικογενειακής συνένωσης ή συνυπηρέτησης (συχνά, με πρόσθετη επίκληση αναπηρίας τέκνου ή συζύγου), εξαίρεσης από συμμετοχή σε ασκήσεις ή νυχτερινές βάρδιες (για ένστολους με επιβαρυσμένη οικογενειακή κατάσταση, λ.χ. μονογονείς, γονείς παιδιών με αναπηρία κ.α.) ή και ειδικών αδειών.

Ζητήματα Ευρύτερης Δράσης των Ενόπλων Δυνάμεων

Αναπάντεχο πεδίο συνάντησης του Συνηγόρου του Πολίτη με τις στρατιωτικές υπηρεσίες έχει αποτελέσει, κατά τα τελευταία χρόνια, η εμπλοκή των Ενόπλων Δυνάμεων στη διαχείριση του προσφυγικού και μεταναστευτικού ζητήματος.

Η εμπλοκή αυτή, ανεξάρτητα από το κατά πόσο θεωρείται συμβατή με τη φύση και το θεσμικό ρόλο των Ενόπλων Δυνάμεων, αποδείχθηκε πάντως εξόχως ευεργετική, καθώς εισέφερε στη διαχείριση του ζητήματος την αναγκαία αλλά σπανίζουσα παράμετρο ορθολογισμού και αποτελεσματικότητας.

Στην Ειδική Έκθεσή του Συνηγόρου του Πολίτη το 2017 για το ζήτημα της διαχείρισης των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών στη χώρα κατά τα τελευταία χρόνια, επιφυλάσσεται ιδιαίτερη μνεία τόσο για την άμεση, αποτελεσματική, καθοριστική συνεισφορά των Ενόπλων Δυνάμεων, ιδίως εκεί όπου οι διοικητικές δομές του κράτους έδειξαν είτε ανέτοιμες είτε αδύναμες να αντιμετωπίσουν κρίσιμες καταστάσεις, όσο και για την τήρηση διαφάνειας στον ρόλο τους, επισημαίνοντας ότι:

«...[Μ]ε την εξαίρεση του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, κανένα άλλο υπουργείο ή κρατικός φορέας δεν έχει δώσει στη δημοσιότητα συνολικά στοιχεία για τους πόρους που διατίθενται για τη διαχείριση των ροών με τρόπο συστηματικό, ο οποίος να διευκολύνει τον έλεγχό τους».

Προς μια Ενίσχυση της Συνεργασίας

Σε σχετικό υπόμνημά του αλλά και στο πλαίσιο σχετικής συνάντησης εργασίας, η Ανεξάρτητη Αρχή χαρακτήρισε την ίδρυση Γραφείου Στήριξης Οπλιτών (άρ. 20 ν. 4361/2016)

«κατ' αρχήν ως θετικό βήμα για βελτίωση των συνθηκών της στρατιωτικής θητείας, καθώς εισάγει εξαίρεση στον παλαιό κανόνα της απαγόρευσης υποβολής παραπόνων σε οποιονδήποτε άλλον πέραν του διοικητή της μονάδας»,

επισήμανε, όμως, πως απουσιάζει

«εξουσιοδοτική διάταξη προκειμένου να καθοριστούν με υπουργική απόφαση οι διαδικασίες ουσιαστικής εξέτασης»,

καθώς και ότι

«θα ήταν σκόπιμη η περαιτέρω οργάνωση διαδικασίας για ουσιαστική εξέταση των καταγγελιών, εγχείρημα στο οποίο ο Συνήγορος του Πολίτη διατίθεται να συμβάλει εφ' όσον του ζητηθεί».

Με αφορμή πρωτοβουλίες του ίδιου του Υπουργείου και νομοθετικούς σχεδιασμούς που πάντως δεν έχουν υλοποιηθεί, ο Συνήγορος είχε κλη-

θεί να διατυπώσει τις απόψεις του για το ενδεχόμενο παράλληλης ίδρυσης και ανεξάρτητου μηχανισμού για την εξέταση καταγγελιών οπλιτών, κατά το γερμανικό πρότυπο του «Συνηγόρου του Οπλίτη». Άποψη της Αρχής είναι, ότι οι κατά καιρούς δημοσιευόμενοι προβληματισμοί για το ενδεχόμενο ίδρυσης ξεχωριστού «Συνηγόρου του Οπλίτη» δεν βρίσκουν έρεισμα στο θεσμικό οικοδόμημα της πολιτείας μας και στην έννομή μας τάξη. Και τούτο, όχι μόνο διότι παραγνωρίζουν το γεγονός, ότι στη Γερμανία, λ.χ., και όπου έχει υιοθετηθεί αντίστοιχος φορέας, δεν υφίσταται θεσμός αντίστοιχος σε εύρος αρμοδιοτήτων και σε ανεξαρτησία λειτουργίας με τον Έλληνα Συνήγορο, αλλά και γιατί κινούνται σε μία λογική διάσπασης, αποψίλωσης άρα και αποδυνάμωσης θεσμικών λειτουργιών και δομών, αντί του εξορθολογισμού και της ενίσχυσης των υφιστάμενων.

Αυτό που θα είχε ενδιαφέρον να εξεταστεί θα ήταν η ενίσχυση της συνεργασίας των Ενόπλων Δυνάμεων με τον Συνήγορο του Πολίτη –κατά τα επιτυχή πρότυπα της πολυετούς συνεργασίας μας στην εκπαίδευση των στελεχών των Ενόπλων Δυνάμεων- με έμφαση στην ενημέρωση των στρατευσίμων για τα δικαιώματά τους και στην επιμόρφωσή τους ως προς τις υποχρεώσεις τους κατά τη διάρκεια της θητείας τους, ενδεχομένως και κατά την πρώτη επαφή των στρατευσίμων με τον οργανισμό των Ενόπλων Δυνάμεων και τις ιδιαιτερότητές του. Η συνεργασία στο πεδίο αυτό θα συνέκλινε προς την περαιτέρω ενίσχυση της φυσιογνωμίας των ελληνικών Ενόπλων Δυνάμεων ως ενός σύγχρονου οργανισμού και θα εξυπηρετούσε την βασική αρχή που διέπει τις παρεμβάσεις και τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου, την αρχή του θετικού αθροίσματος, όπου αμφότερα τα μέρη, και εν προκειμένω τόσο οι Ένοπλες Δυνάμεις όσο και οι ίδιοι οι στρατεύσιμοι, είναι επωφελούμενοι. Προς τούτο, άλλωστε, θα μπορούσε να αξιοποιηθεί ακόμη και η πρόσφατα νομοθετημένη αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη ως εθνικού μηχανισμού για την πρόληψη απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας σύμφωνα το σχετικό Πρωτόκολλο του ΟΗΕ, ασφαλώς σε πλήρη συνεννόηση με το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας και με απόλυτο και αδιαπραγμάτευτο σεβασμό σε ζητήματα εθνικής ασφαλείας. Άλλωστε, φαίνεται να διαμορφώνεται σταδιακά σχετική διεθνής τάση ένταξης των μονάδων, ή έστω τινών εξ αυτών, στο εφαρμογής του εν λόγω Πρωτοκόλλου. Ομοίως, η συνεργασία της Αρχής με τις Ένοπλες Δυνάμεις θα μπορούσε

να ενισχυθεί έτι περαιτέρω μέσω της εστίασης στα ζητήματα που αντιμετωπίζει το σώμα των εν αποστρατεία στελεχών και των βετεράνων, κατά τα αντίστοιχα πρότυπα της ειδικής αρμοδιότητας του Συνηγόρου άλλων κρατών μελών της ΕΕ, ως «Συνήγοροι των Απόστρατων/Βετεράνων», ιδίως στο τομέα της ασφαλιστικής και υγειονομικής τους κάλυψης.

Η σχέση του Συνηγόρου του Πολίτη έχει υπάρξει στα 25 σχεδόν έτη λειτουργίας της Ανεξάρτητης Αρχής αρμονική, γόνιμη, ουσιαστική, εποικοδομητική. Διέπεται από αναγνώριση και αμοιβαίο σεβασμό στον διακριτό θεσμικό ρόλο ενός εκάστου και από την κοινή, βαθιά πεποίθηση ότι στο χώρο των ενόπλων δυνάμεων δεν παύουν να ισχύουν τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι γενικές αρχές του δικαίου. Η περαιτέρω ενδυνάμωση της σχέσης αυτής μόνο οφέλη προμηνύει, τόσο για τον οργανισμό των Ενόπλων Δυνάμεων, όσο και για το δυναμικό του, μόνιμο και έφεδρο.

Βασιλική Σαράντη

Εμπειρογνώμων-Σύμβουλος Α΄, Γ4 Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Εσωτερικών Υποθέσεων, Μετανάστευσης και Σένγκεν, Υπουργείο Εξωτερικών

Η Βασιλική Σαράντη, Δρ. Διεθνούς Δικαίου, είναι Εμπειρογνώμων-Σύμβουλος σε θέματα μετανάστευσης του Υπουργείου Εξωτερικών. Χειρίζεται θέματα που σχετίζονται με την ολιστική ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης, ειδικότερα την εξωτερική διάσταση αυτής και τις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, και εκπροσωπεί το Υπουργείο στις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου ΕΕ και σε διμερείς συνομιλίες. Συντόνισε τις επιτυχείς διαπραγματεύσεις για την συμφωνία έδρας του επιχειρησιακού γραφείου EASO στην Αθήνα. Έχει διδάξει στη Διπλωματική Ακαδημία, στη Σχολή Εθνικής Αμυνας και αλλού για θέματα ασύλου και μετανάστευσης. Έχει εργαστεί ως Εισηγήτρια-Εμπειρογνώμων στην Αρχή Προσφυγών του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Ιούλιος 2013-Απρίλιος 2016), χειριζόμενη υποθέσεις αναγνώρισης καθεστώτος διεθνούς προστασίας σε δεύτερο βαθμό από Σομαλία, Σουδάν, Νιγηρία, Νίγηρα, Τόγκο, Γκάνα, Γκάμπια, Ερυθραία, Αιθιοπία, Μαυριτανία, Ιράκ, Ιράν, Αλγερία, Τυνησία, Αίγυπτο, Ουκρανία, Πακιστάν, Μπανγκλαντές, Αφγανιστάν, Αλβανία, Γεωργία, Σιέρρα Λεόνε, Σρι Λάνκα, Συρία, Τουρκία κλπ. Από τον Μάιο έως το Νοέμβριο 2016 υπηρέτησε ως Πρόεδρος της Ζ΄ Επιτροπής Προσφυγών (π.δ. 114/2010). Υπ' αυτή την ιδιότητα εξέτασε και υποθέσεις που προέκυψαν την επαύριο του μαζικού προσφυγικού ρεύματος του 2015 και της Κοινής Δήλωσης ΕΕ - Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016. Έχει διδάξει διεθνές δίκαιο και διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο στη Σχολή Αξιωματικών της Ελληνικής Αστυνομίας (2010-2016) και διεθνές δίκαιο στη Στρατιωτική Σχολή Ευελπίδων (πδ 407/80, 2012-2016). Από το 2013 έως το 2016 συνεργάστηκε με το ΠΜΣ του Τμήματος Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου. Έχει εργαστεί για την Διεθνή Ομοσπονδία Ερυθρού Σταυρού/Ερυθράς Ημισελήνου, ως ανεξάρτητη εμπειρογνώμων για τη μελέτη "Regulatory barriers to meeting emergency and transitional shelter needs in post-disaster contexts", διεξάγοντας τη σχετική έρευνα για Αϊτή, Ονδούρα και Ελ Σαλβαδόρ (Δεκέμβριος 2012), και ως εθελόντρια νομική ερευνήτρια στη μελέτη "National Law Desk Survey: research on national laws related to reduction of risk from natural disasters" στο πλαίσιο του Διεθνούς Δικαίου Αντιμετώπισης Καταστροφών, διεξάγοντας τη σχετική έρευνα για το Εκουαδόρ (Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2012). Έχει συμμετάσχει σε αποστολές παρατήρησης εκλογών της Ε.Ε. και του ΟΑΣΕ στα Βαλκάνια (Αλβανία-2003), την Ασία (Ινδονησία-2004) και τη Λατινική Αμερική (Εκουαδόρ-2002, Γουατεμάλα-2003), σε ευρωπαϊκά προγράμματα στον Καύκασο (Γεωργία-2004) και έχει εργαστεί ως δικηγόρος, μέλος του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών (2003-2004). Σπούδασε στη Νομική Σχολή του Δημοκριτείου Πανεπιστημίου Θράκης (1996-2001) και του Universitat Autònoma de Barcelona (1999-2000). Έκανε μεταπτυχιακές σπουδές στο Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών Παντείου Πανεπιστημίου (2001-2003) και πήρε διδακτορικό δίπλωμα Διεθνούς Δικαίου από το ίδιο τμήμα (2005-2010). Έχει δώσει διαλέξεις και έχει συμμετάσχει ως ομιλήτρια σε επιστημονικές συναντήσεις στην Ελλάδα και το εξωτερικό. Είναι συγγραφέας τεσσάρων βιβλίων και άνω των 40 επιστημονικών άρθρων και μελετών. Μιλάει άπταιστα Αγγλικά, Γαλλικά, Γερμανικά και Ισπανικά. Έχει καλή γνώση Ρωσικών.

Η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης ως υβριδική απειλή: ματιές από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Ως υβριδικές απειλές νοούνται δράσεις κρατικών ή μη κρατικών δρώντων, οι οποίοι, χωρίς να μετέρχονται απαραίτητα βία, εκμεταλλεύονται τις ευαλωτότητες κρατών και διεθνών οργανισμών για ίδιον όφελος, έχοντας ως στόχο την υπονόμευση της εμπιστοσύνης στους δημοκρατικούς θεσμούς, την αμφισβήτηση των θεμελιωδών αρχών επί των οποίων εδράζεται η οργάνωση των σύγχρονων (δυτικών) κοινωνιών και γενικότερα την παρέμβαση στην ικανότητα λήψης αποφάσεων των πολιτικών ηγεσιών. Οι υβριδικές απειλές εκδηλώνονται με έναν συνδυασμό δράσεων, σε διπλωματικό, στρατιωτικό, οικονομικό, τεχνολογικό επίπεδο, και παραμένουν εν γένει κάτω από το κατώφλι της ένοπλης σύρραξης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η παρέμβαση ή η παρεμπόδιση δημοκρατικών εκλογικών διαδικασιών, η παραπληροφόρηση και η χρήση των μέσων κοινωνικής δικτύωσης για τη διασπορά ψευδών ειδήσεων, για τη ριζοσπαστικοποίηση και την στρατολόγηση μη κρατικών δρώντων κλπ.

Το ζήτημα των υβριδικών απειλών έχει λάβει μεγάλες διαστάσεις τα τελευταία χρόνια και λόγω της ραγδαίας τεχνολογικής εξέλιξης, ειδικά στον κυβερνοχώρο με τον ψηφιακό μετασχηματισμό των κοινωνιών μας. Οι υβριδικές απειλές αποκτούν ολοένα περισσότερα νέα μέσα, εργαλεία και μεθόδους υλοποίησης. Κράτη και διεθνείς οργανισμοί αναζητούν εναγωνίως την προώθηση της ανθεκτικότητας¹ και της αφύπνισης των κοινωνιών απέναντι στις σύγχρονες υβριδικές απειλές².

Στο πλαίσιο της ΕΕ., οι υβριδικές απειλές αφορούν πρωτίστως την εθνι-

1 Βλ. την πρόσφατη πρόταση Οδηγίας της Ευρ. Επιτροπής για την ανθεκτικότητα των κρίσιμων οντοτήτων, COM(2020) 829 final 2020/0365 (COD), 16.12.2020, αλλά και την Οδηγία (ΕΕ) 2016/1148 της 6ης Ιουλίου 2016 σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφάλειας συστημάτων δικτύου και πληροφοριών σε ολόκληρη την Ένωση.

2 Η ΕΕ. κυκλοφόρησε μόλις το 2016 Κοινή Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής και της Ύπατης Εκπροσώπου για θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, με τίτλο «Κοινό Πλαίσιο για την αντιμετώπιση των υβριδικών απειλών, JOIN (2016) 18 final 6.4.2016.

κή ασφάλεια και άμυνα, άρα δεν υπάρχει αμιγώς ενωσιακή αρμοδιότητα. Στο βαθμό, όμως, που η αρχή της αλληλεγγύης και η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής αποτελούν συστατικά στοιχεία της Συνθήκης της Λισαβώνας, οι υβριδικές απειλές αποκτούν σαφώς μια ευρωπαϊκή διάσταση. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 222 ΣΛΕΕ, προβλέπεται η δυνατότητα ενωσιακής δράσης υπέρ κράτους-μέλους που είναι θύμα τρομοκρατικής επίθεσης ή φυσικής ή ανθρωπογενούς καταστροφής³. Εάν δε, πολλαπλές υβριδικές απειλές φτάσουν να συνιστούν ένοπλη επίθεση τότε θα μπορούσε να ενεργοποιηθεί και το άρθρο 42 παρ. 7 ΣΕΕ.

Ομοίως, στο διεθνές δίκαιο, οι υβριδικές απειλές δεν βρίσκουν σαφή ορισμό και κατά συνέπεια νομική ρύθμιση. Οι σχετικές δράσεις, παραμένουν, συνήθως, κάτω από το κατώφλι των ενόπλων συρράξεων και μπορούν, κατά περίπτωση, να συνιστούν παραβίαση άλλων κανόνων του γενικού ή ειδικού διεθνούς δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό, θα εξετάσουμε στις αμέσως επόμενες παραγράφους την εργαλειοποίηση της μετανάστευσης ως υβριδικής απειλής, πέρα από την πολιτική ρητορική, εστιάζοντας στις διατάξεις του διεθνούς δικαίου που θα μπορούσε να ενεργοποιήσει.

II. Η εργαλειοποίηση των μεταναστευτικών ροών ως υβριδική απειλή

Οι σύγχρονες μεταναστευτικές/προσφυγικές ροές, που λαμβάνουν ενίοτε μαζικό χαρακτήρα, εισήλθαν δυναμικά στη συζήτηση ως ακόμη μία μορφή υβριδικής απειλής, ήδη από τη συριακή προσφυγική κρίση του 2015-2016⁴, και πιο πρόσφατα με την προώθηση μεταναστών σε διάφορα σημεία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ.

Ειδικότερα, η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης από τρίτες χώρες έχει τεθεί στο επίκεντρο της πολιτικής συζήτησης στο πλαίσιο του Συμβουλίου ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και έχει ωθήσει την Ευρ. Επιτροπή στην κατάθεση συγκεκριμένων πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Η επίσημη απαρχή αυτής της πρακτικής τοποθετείται

3 Βλ. Απόφαση 2014/415/EU σχετικά με τις ρυθμίσεις για την εφαρμογή της ρήτρας αλληλεγγύης.

4 Punda J., Shevchuk V., Veebel V., Is the European migrant crisis another stage of hybrid war?, 13 Estonian Journal of Military Studies, 2019, σελ. 116-136.

στα γεγονότα του Φεβρουαρίου-Μαρτίου 2020, όταν χιλιάδες μετανάστες προωθήθηκαν στα σύνορα με την Ελλάδα με την ενεργή εμπλοκή ή/και ανοχή των τουρκικών αρχών. Ακολούθησε η μαζική εφόρμηση μεταναστών στον θύλακα της Ceuta, με την ανοχή των Μαροκινών Αρχών, κατά το διήμερο 17-18 Μαΐου 2021.

Τρίτη χαρακτηριστική περίπτωση είναι αυτή της Λευκορωσίας από το καλοκαίρι του 2021. Τον Μάιο 2021 η ΕΕ. επέβαλε κυρώσεις στη Λευκορωσία μετά την κίνηση των αρχών της τελευταίας να αναγκάσει σε προσγείωση πτήση της Ryanair, στην οποία επέβαιναν ο ακτιβιστής και blogger Roman Protasevich και η φίλη του φοιτήτρια Sofia Sapega, τους οποίους και συνέλαβαν. Ως απάντηση στις κυρώσεις, ο Λουκασένσκο δήλωσε ότι η χώρα του δεν θα λάμβανε στο εξής μέτρα πρόληψης της παράνομης μετανάστευσης στα σύνορα με τα κράτη-μέλη της ΕΕ. Το καθεστώς Λουκασένκο έκτοτε προωθεί ενεργά και οργανωμένα στα σύνορα με Πολωνία, Λιθουανία, Λεττονία μετανάστες διαφόρων εθνικοτήτων, που αφικνούνται στο Μινσκ αεροπορικώς, πολλές φορές με τουριστικές θεωρήσεις εισόδου, από μεγάλα αεροδρόμια της Μέσης Ανατολής.

Οι ευρωπαϊκές ηγεσίες έχουν χαρακτηρίσει την προώθηση μεταναστών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. ως υβριδική απειλή που στόχο έχει την αποσταθεροποίηση της ΕΕ. και των κρατών-μελών κατά των οποίων στρέφεται και τον εκβιασμό για την προώθηση αλλότριων πολιτικών σκοπιμοτήτων. Πρόκειται για μία συζήτηση που εκτείνεται σε όλο το φάσμα των πολιτικών της ΕΕ, από την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας μέχρι τον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, εσχάτως βλέπουμε κι ένα "spill-over" στον τομέα των μεταφορών, ενώ με αφορμή την περίπτωση της Λευκορωσίας έχει κινητοποιήσει και τα αντανακλαστικά του NATO.

III. Πολιτικές και νομοθετικές πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ

Η αρχική ευρωπαϊκή αντίδραση στην εργαλειοποίηση της μετανάστευσης ήταν κατεξοχήν πολιτική. Μετά τα γεγονότα στα ελληνoturκικά χερσαία σύνορα τον Φεβρουάριο-Μάρτιο 2020, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί (Ευρ. Συμβούλιο, Ευρ. Επιτροπή, Ευρ. Κοινοβούλιο, Συμβούλιο) εξέφρασαν ρητά τη στήριξή τους στην Ελλάδα, ενώ οι επικεφαλής τους επι-

σκέφθηκαν κατά τρόπο συμβολικό τον Έβρο. Ομοίως, καταγγέλθηκε η πρακτική της χρήσης του μεταναστευτικού ως μοχλού πίεσης για την επίτευξη πολιτικών στόχων τόσο στο έκτακτο Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 4^{ης} Μαρτίου 2020⁵, όσο και στο έκτακτο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων δύο ημέρες μετά⁶. Η δε κινητοποίηση αμφότερων των σχηματισμών κατέδειξε ότι το θέμα αφορά εξόχως και τον τομέα εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης και όχι μόνο τις εσωτερικές πολιτικές.

Πολιτική στήριξη δέχθηκαν αφειδώς και τα τρία κράτη-μέλη (Λιθουανία, Λετονία, Πολωνία) που επλήγησαν στην κρίση με τη Λευκορωσία, αν και δεν έλειψαν οι επικρίσεις κατά της Πολωνίας για την άρνησή της να επιτρέψει την ανάπτυξη του Frontex στα σύνορά της και την απαγόρευση της πρόσβασης των ανθρωπιστικών οργανώσεων στη μεθόριο. Παράλληλα, μπήκε στη συζήτηση πιο έντονα η πτυχή των εξωτερικών σχέσεων και της ΚΕΠΠΑ, τόσο αναφορικά με την επιβολή κυρώσεων κατά της Λευκορωσίας (θα αναφερθούμε σ' αυτό εκτενέστερα στη συνέχεια) όσο και με την διπλωματική προσέγγιση τρίτων χωρών, των οποίων τα αεροδρόμια λειτούργησαν ως χώροι διέλευσης για τη μεταφορά των μεταναστών προς το Μινσκ. Ταυτόχρονα, η τελευταία αυτή κρίση ήταν και μια αφορμή για την Ευρ. Επιτροπή να εξερευνήσει τις δυνατότητες που έχει στο νομοθετικό πεδίο.

Στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, η Ευρ. Επιτροπή ακολουθεί πιστά τη λογική αντιμετώπισης κρίσεων που εγκαινίασε με το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση με αφορμή την προσφυγική κρίση του 2015-2016, της οποίας βασικό χαρακτηριστικό είναι η ανασχεση και συγκράτηση των ροών εντός ευρωπαϊκού εδάφους αλλά πλησίον των εξωτερικών συνόρων. Η μόνη διαφορά είναι ότι τώρα δεν προσφεύγει σε δίκαιη κατανομή του βάρους με μετεγκαταστάσεις προσφύγων από τα κράτη-μέλη υπό πίεση προς τα υπόλοιπα κράτη-μέλη. Η προσέγγιση αυτή είναι λογική αν σκεφτούμε ότι πλέον οι ροές χαρα-

5 Βλ. Δήλωση για την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2020/03/04/statement-on-the-situation-at-the-eus-external-borders/>

6 Βλ. Δήλωση του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2020/03/06/statement-of-the-foreign-affairs-council-on-syria-and-turkey/>

κτηρίζονται ως «μεταναστευτικές» και δεν αγγίζουν ούτε κατά διάνοια το ποσοστό αναγνωρισιμότητας καθεστώτος διεθνούς προστασίας του 75% που είχε θέσει η Ευρ. Επιτροπή το 2015-16 ως κατώτατο όριο για την επιλεξιμότητα των προς μετεγκατάσταση εθνικοτήτων (και το οποίο αφορούσε πρακτικά υπηκόους Συρίας, Υεμένης, Ερυθραίας).

Έτσι στην πρόταση για απόφαση του Συμβουλίου που κατέθεσε η Ευρ. Επιτροπή την 1^η Δεκεμβρίου 2021⁷, για έκτακτα μέτρα προς όφελος της Λιθουανίας, Λετονίας, Πολωνίας, χρησιμοποιεί ως νομική βάση το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ (προσωρινά μέτρα σε περίπτωση έκτακτης κατάστασης που δημιουργείται από την αιφνίδια ροή υπηκόων τρίτων χωρών), δίνοντάς τους τη δυνατότητα να παρεκκλίνουν για διάστημα 6 μηνών από τις καθιερωμένες διαδικασίες που υπαγορεύονται από την Οδηγία για τις Συνθήκες Υποδοχής Αιτούντων Άσυλο, την Οδηγία για τις Διαδικασίες Ασύλου και την Οδηγία Επιστροφών, προκειμένου να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα τις ροές που βρίσκονται ήδη επί του εδάφους τους και να διευκολύνουν τις επιστροφές όσων δεν δικαιούνται διεθνούς προστασίας. Θυμίζουμε ότι η προηγούμενη φορά που χρησιμοποιήθηκε το άρθρο 78 παρ. 3 ΣΛΕΕ ως νομική βάση ήταν με αφορμή την κρίση στη Συρία για την μετεγκατάσταση αιτούντων άσυλο από Ελλάδα και Ιταλία προς άλλα κράτη-μέλη⁸ και είχε θεωρηθεί από το ΔΕΕ ως πρακτική εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης⁹.

7 Proposal for a Council Decision on provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland, COM(2021) 752 final 2021/0401 (CNS).

8 Απόφαση (ΕΕ) 2015/1523 του Συμβουλίου, της 14ης Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2015 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας.

9 Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-643/15 και C-647/15, προσφυγές ακυρώσεως Σλοβακίας και Ουγγαρίας, αποφ. ΔΕΕ 6/9/2017, παρ. 291. Όταν ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, κατά την έννοια του άρθρου 78, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, τα βάρη που απορρέουν από τα προσωρινά μέτρα τα οποία θεσπίζονται με βάση τη διάταξη αυτή υπέρ αυτού ή αυτών των κρατών μελών πρέπει, κατ' αρχήν, να κατανέμονται μεταξύ όλων των άλλων κρατών μελών, σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, η αρχή αυτή διέπει την πολιτική της Ένωσης στον τομέα του ασύλου, παρ. 292. Κατά συνέπεια, εν προκειμένω, η Επιτροπή και το Συμβούλιο ορθώς έκριναν, κατά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως,

Στην ίδια λογική, της διαχείρισης των αιτημάτων ασύλου πλησίον των συνόρων, της ευελιξίας στις προθεσμίες και της ταχείας επιστροφής, κινείται και η πρόταση Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων εργαλειοποίησης στο πεδίο της μετανάστευσης και του ασύλου, που κατατέθηκε από την Ευρ. Επιτροπή στις 14.12.2021¹⁰.

Σε ένα άλλο επίπεδο, η Ευρ. Επιτροπή κατέθεσε επίσης Πρόταση Κανονισμού για τη λήψη μέτρων κατά των μεταφορέων (23.11.2021)¹¹, η οποία στοχεύει στη δημιουργία οικονομικών/εμπορικών αντικινήτρων προς κάθε μορφής μεταφορείς που συμμετέχουν στην παράνομη διακίνηση μεταναστών. Πρόκειται για μία νομοθετική πρωτοβουλία, η οποία εντάσσεται στην πολιτική των μεταφορών, δίνοντας ευρύ περιθώριο στην Ευρ. Επιτροπή, μέσω της διαδικασίας της επιτροπολογίας, να αποφασίζει για τα μέτρα που θα υιοθετηθούν κατά των αεροπορικών εταιρειών. Στο πλαίσιο αυτό, φαίνεται να απομακρύνει την εργαλειοποίηση από το πεδίο των εξωτερικών σχέσεων, όπου βρίσκεται αυτή τη στιγμή με τις κυρώσεις κατά της Λευκορωσίας.

Νομοθετικές πρωτοβουλίες λαμβάνονται και από τα κράτη-μέλη σε εθνικό επίπεδο στη διχοτόμο εθνικής κυριαρχίας και ενωσιακής αρμοδιότητας. Ήδη τα τρία εμπλεκόμενα κράτη-μέλη έχουν κηρύξει κατάσταση ανάγκης, με διαφορετική ένταση και περιεχόμενο το καθένα, ενώ είναι χαρακτηριστικό ότι η Φινλανδία εξετάζει το ενδεχόμενο να λάβει νομοθετικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση υβριδικών απειλών από τρίτα μέρη που εκμεταλλεύονται τις μεταναστευτικές ροές.

ότι η κατανομή των μετεγκαθισταμένων αιτούντων μεταξύ όλων των κρατών μελών, σύμφωνα με την αρχή που καθιερώνει το άρθρο 80 ΣΛΕΕ, αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της προσβαλλομένης απόφασης. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι η εν λόγω αρχή μνημονεύεται πολλές φορές στην προσβαλλόμενη απόφαση, μεταξύ άλλων στις αιτιολογικές σκέψεις 2, 16, 26 και 30 της απόφασης).

10 Πρόταση Κανονισμού για την αντιμετώπιση καταστάσεων εργαλειοποίησης στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, COM(2021) 890 final 2021/0427(COD).

11 Proposal for a Regulation on measures against transport operators that facilitate or engage in trafficking in persons or smuggling of migrants in relation to illegal entry into the territory of the European Union, COM(2021) 753 final 2021/0387 (COD).

IV. Η απάντηση του διεθνούς δικαίου

α. Συνιστά η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης απειλή ή χρήση βίας κατά ενός κράτους;

Η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης ως υβριδική απειλή έχει απασχολήσει εντόνως τις πολιτικές συζητήσεις και προφανώς επηρεάζει τις διεθνείς σχέσεις και την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της ΕΕ., αλλά δεν είναι ακόμη σαφής η αποτύπωσή της στο διεθνές δίκαιο. Σαφώς η εργαλειοποίηση μεταναστών και η προώθησή τους στα σύνορα ενός κράτους, είτε ενεργά είτε διά της ανοχής και παραλείψεως, είναι μη φιλική συμπεριφορά και αντίκειται στις σχέσεις καλής γειτονίας. Είναι, όμως, διεθνώς παράνομη πράξη; Και εάν ναι, ποιον κανόνα παραβιάζει;

Το ΕυρΔΔΑ είχε την ευκαιρία να κάνει μια *prima facie* αξιολόγηση στην υπόθεση *ND and NT/Ισπανίας*¹², όταν η Ισπανία χρησιμοποίησε ως επιχείρημα, παρεμπιπτόντως, το δικαίωμα νόμιμης άμυνας του άρθρου 51 Χάρτη Ην. Εθνών. Η ισπανική πλευρά είχε προσπαθήσει τότε να καταδείξει ότι δεν μπορεί να έχει εφαρμογή το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου αρ. 4 της ΕυρΣΔΑ, που απαγορεύει τις μαζικές απελάσεις, στην περίπτωση των μαζικών εφορμήσεων στους θύλακες της Ceuta και της Melilla, δεδομένου ότι οι μετανάστες δεν προσέρχονταν στα ισπανομαροκινά σύνορα «με ειρηνικό τρόπο» (παρ. 126). Το Δικαστήριο δεν υπεισήλθε σε ανάλυση, αφήνοντας την ευκαιρία να περάσει ανεκμετάλλευτη. Επεσήμανε, απλώς, ότι η Ισπανία δεν παρέπεμψε το περιστατικό στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ην. Εθνών, όπως απαιτεί το άρθρο 51 Χάρτη Ην. Εθνών, υπονοώντας ενδεχομένως ότι δεν υπήρχε η αίσθηση/πεποίθηση από τις Ισπανικές αρχές ότι υφίσταντο ένοπλη επίθεση κατά το επίμαχο χρονικό διάστημα που να απαιτεί και νόμιμη άμυνα από τις ένοπλες δυνάμεις της χώρας και ανάλογη κινητοποίηση του νομικού και πολιτικού οπλοστασίου του Χάρτη ΟΗΕ.

Από τη μέχρι σήμερα πρακτική των κρατών, είναι σαφές, τουλάχιστον με τη μορφή που έχει λάβει το φαινόμενο μέχρι σήμερα, ότι η παράνομη μετανάστευση, ακόμη κι αν πραγματοποιείται μαζικά, ακόμη κι αν οι μετανάστες μετέρχονται βίας για να διέλθουν τα σύνορα, δεν αντι-

12 Προσφ. αρ. 8675/15 και 8697/15, αποφ. ΕυρΔΔΑ 13.2.2020.

μετωπίζεται από τα κράτη ως ένοπλη επίθεση από το τρίτο κράτος που δίνει το δικαίωμα νόμιμης άμυνας στο πλαίσιο του Χάρτη ΟΗΕ. Γι' αυτό προτιμάται η χρήση του όρου «υβριδική επίθεση» που έχει συνδηλώσεις κυρίως σε επίπεδο πολιτικό και ενδεχομένως έννομες συνέπειες σε άλλο επίπεδο και όχι σε αυτό της χρήσης βίας μεταξύ δύο κρατών.

Η απαγόρευση της απειλής ή χρήσης βίας μεταξύ των κρατών αποτελεί μία από τις πιο θεμελιώδεις διατάξεις του Χάρτη ΟΗΕ (άρθρο 2 παρ. 4). Δεν φαίνεται να υπάρχει, εκ πρώτης όψεως στις πράξεις αυτές, παραβίαση του άρθρου αυτού, για πολλούς και διάφορους λόγους, μεταξύ των οποίων και η απουσία οποιασδήποτε ιεραρχικής σύνδεσης μεταξύ των ομάδων των παράνομων μεταναστών και των αρχών του κράτους που ασκεί την εργαλειοποίηση.

Ειδικότερα δε, δεν φαίνεται να υπάρχει ένοπλη επίθεση, όπως αυτή ορίζεται στην απόφαση 3314¹³ της Γενικής Συνέλευσης των Ην. Εθνών που θα έδινε το δικαίωμα νόμιμης άμυνας σύμφωνα με το άρθρο 51 Χάρτη ΟΗΕ¹⁴. Ως ένοπλη επίθεση νοείται η χρήση ένοπλης βίας από ένα κράτος εναντίον της κυριαρχίας, εδαφικής ακεραιότητας ή πολιτικής ανεξαρτησίας άλλου κράτους. Παραδοσιακά εισβολή κατά μίας χώρας πραγματοποιείται από τον στρατό της άλλης και φέρνει σε ένοπλη αντιπαράθεση τις ένοπλες δυνάμεις δύο χωρών.

Επιθέσεις από μη κρατικούς δρώντες δεν θεωρείται, καταρχήν, ότι εμπίπτουν στον ορισμό της ένοπλης επίθεσης που δικαιολογεί και νόμιμη άμυνα από το πληγέν κράτος¹⁵. Μόνο σε περίπτωση που μη κρατικοί

13 Definition of Aggression, United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX).

14 Ο ορισμός της έννοιας «ένοπλη επίθεση» ταλαιπώρησε αρκετά κράτη και διεθνείς θεσμούς, καθώς ο Χάρτης ΟΗΕ περιορίζεται στην οριοθέτηση του δικαιώματος νόμιμης άμυνας χωρίς να ορίζει την ένοπλη επίθεση. Με την υιοθέτηση του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου ανέκυψε εκ νέου ο προβληματισμός της εννοιολογικής οριοθέτησης και πλέον το έγκλημα της επίθεσης περιλαμβάνεται σε ένα διεθνές κείμενο συμβατικού χαρακτήρα.

15 Δεν θα υπεισέλθουμε στη συζήτηση που έχει ανακύψει από το 2001 και μετά, σε συνέχεια της τρομοκρατικής επίσης της Αλ Κάιντα στους Δίδυμους Πύργους, και εντάθηκε κατά τη δράση του ISIS σε Ιράκ και Συρία, και τις τρομοκρατικές του επιθέσεις σε ευρωπαϊκό έδαφος, σχετικά με το δικαίωμα νόμιμης άμυνας ως απάντηση σε τρομοκρατικές επιθέσεις μη κρατικών δρώντων.

φορείς ελέγχονται από το επιτιθέμενο κράτος και δρουν ως όργανα αυτού, για παράδειγμα ως ένοπλη ομάδα παραστρατιωτικού χαρακτήρα διακριτή από τις ένοπλες δυνάμεις της χώρας, μπορεί η επίθεση να αποδοθεί στο κράτος¹⁶. Οι μετανάστες που μετακινούνται στα σύνορα δεν έχουν αυτά τα χαρακτηριστικά, της παραστρατιωτικής ομάδας που ελέγχεται από το καθεστώς. Γίνονται αντικείμενο εκμετάλλευσης, ενίοτε με state-sponsored smuggling, αλλά δεν λειτουργούν ως όργανο του κράτους που εκτελεί εντολές. Θα μπορούσαμε να πούμε, κάνοντας έναν παραλληλισμό με το ποινικό δίκαιο, ότι χρησιμοποιούνται ως «όπλα» χωρίς να έχουν ίδια βούληση.

Πάντως, ακόμη κι αν η δράση των μη κρατικών δρώντων δεν μπορεί να αποδοθεί στο κράτος, η παράλειψη ή η ανοχή μιας παράνομης πράξης από τις επίσημες κρατικές αρχές και πάλι συνεπάγεται την ευθύνη του κράτους (παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας). Η ανοχή των μαζικών μεταναστευτικών ροών ή πιο συγκεκριμένα η παράλειψη καταπολέμησης και ποινικής δίωξης των δικτύων παράνομης διακίνησης μεταναστών, ενέχουν την ευθύνη των κρατικών αρχών¹⁷.

β. Ποιους διεθνείς κανόνες παραβιάζει η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης;

Εάν η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης ως υβριδική επίθεση δεν συνιστά πραγματική ένοπλη επίθεση ή χρήση βίας, τότε ποιον κανόνα του διεθνούς δικαίου παραβιάζει; Τόσο στην περίπτωση της Λευκορωσίας το 2021 όσο και στην περίπτωση της Τουρκίας το 2020, έχουμε προκλητική ανοχή ή/και ενθάρρυνση της μαζικής παράνομης μετανάστευσης – η οποία ως μην ξεχνούμε συνιστά τμήμα του διασυνοριακού οργανωμένου εγκλήματος – από τις αρχές των δύο χωρών. Οφείλουν, λοιπόν, τα κράτη να καταβάλλουν τη δέουσα επιμέλεια και να λαμβάνουν εύλογα μέτρα πρόληψης παράνομων ροών, αφού προέρχονται από το έδαφος

16 Στρατιωτικές και παραστρατιωτικές δραστηριότητες εντός και εναντίον της Νικαράγουα, *Νικαράγουα/ΗΠΑ*, απόφαση Διεθνούς Δικαστηρίου, 27.6.1986. Επίσης αρθ. 3g Res. 3314.

17 Βλ. χαρακτηριστικά την υπόθεση Διπλωματικό και Προξενικό προσωπικό των ΗΠΑ στην Τεχεράνη, *ΗΠΑ/Ιράν*, απόφ. 24.5.1980, όπου το Διεθνές Δικαστήριο κατέληξε στην ευθύνη του Ιράν λόγω της αδράνειας των αρχών του "which failed to take appropriate steps in circumstances where such steps were evidently called for".

τους. Ακόμη κι αν θεωρήσουμε ότι δεν ασκούν οποιονδήποτε έλεγχο στους μετανάστες, ώστε οι πράξεις των τελευταίων να είναι αποδοτέες στις επίσημες κρατικές αρχές, έχουν υποχρέωση να ελέγχουν το έδαφός τους για τη δράση παράνομων κυκλωμάτων που επηρεάζουν γειτονικές χώρες. Υπάρχουν, προς τούτο, σαφείς θετικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Διεθνή Σύμβαση για το Διεθνικό Οργανωμένο Έγκλημα και συγκεκριμένα του Πρωτοκόλλου της κατά της Παράνομης Διακίνησης Μεταναστών.

Η σκόπιμη ανοχή κατέστη εμφανής και από τις δηλώσεις υψηλόβαθμων αξιωματούχων των δύο χωρών που ήταν ξεκάθαρες: θα ανοίξουμε τα σύνορα, δεν θα σας εμποδίσουμε να μετακινηθείτε δυτικότερα, όπερ επί του πεδίου σημαίνει θα σταματήσουμε τον ασκούμενο έλεγχο επί παράνομων δικτύων διακίνησης μεταναστών, τα σώματα ασφαλείας θα είναι σε κατάσταση «λευκής απεργίας»¹⁸.

Φράσεις όπως αυτές προφανώς συνιστούν απειλή με τι σκοπό όμως; Η στάση της Λευκορωσίας ερμηνεύθηκε ως αντίδραση στις κυρώσεις που της επιβλήθηκαν λόγω των παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της νοθευμένης εκλογικής διαδικασίας, της δε Τουρκίας ως πολιτικός εκβιασμός για την εξασφάλιση της συνέχισης της χρηματοδότησης για το μεταναστευτικό. Αν και οι απειλές δεν έχουν ως στόχο τη χρήση βίας, είναι εξαναγκασμός για πολιτικά ανταλλάγματα και έχουν έναν ακόμη στόχο: την αποσταθεροποίηση των γειτονικών ευρωπαϊκών χωρών και της ΕΕ. ως συνόλου με την τεχνητή δημιουργία μιας κατάστασης κρίσης που θα την αποπροσανατολίσει από τα πραγματικά πολιτικά διακυβεύματα, θα δημιουργήσει ρωγμές στην ενότητά της και εντέλει θα ευνοήσει την εσωτερική αστάθεια. Όλα αυτά παραπέμπουν τουλάχιστον σε παραβίαση της αρχής της μη επέμβασης.

Η αρχή της μη επέμβασης¹⁹ στις υποθέσεις άλλων κρατών (άρθρο 2 παρ.

18 <https://www.politico.eu/article/belarusian-president-alexander-lukashenko-warns-eu-belarus-wont-stop-migrant-border-surge-lithuania/> Σημειώνονται αντίστοιχες δηλώσεις Προέδρου Ερντογάν που επιβεβαιώναν το άνοιγμα των συνόρων στις 2.3.2020 («Τουρκία δεν πρόκειται πλέον να κλείσει τις πύλες της προς την Ευρώπη») και στις 10.3.2020 («Τουρκία θα διατηρήσει τα σύνορά της με την Ευρώπη ανοικτά και θα επιτρέπει τη διέλευση των μεταναστών μέχρι να λάβει «συγκεκριμένη» απάντηση από την ΕΕ στα αιτήματά της»).

19 Βλ. γενικά *Kawser Ahmed*, The domestic jurisdiction clause in the UN Charter: a

7 Χάρτη ΟΗΕ) είναι μια θεμελιώδης αρχή που διέπει τις διεθνείς σχέσεις, στενά συνδεδεμένη με εκείνες της κυριαρχικής ισότητας, της εδαφικής ακεραιότητας και της πολιτικής ανεξαρτησίας των κρατών και κατοχυρώνεται σε διάφορα διεθνή κείμενα και κείμενα *soft law*²⁰. Σήμερα που η παραπληροφόρηση, η προπαγάνδα και οι κυβερνοεπιθέσεις έχουν λάβει άλλες διαστάσεις, παραμένει εξαιρετικά επίκαιρη, ενδεχόμενη παραβίασή της δε μπορεί να προκαλέσει εξελίξεις και σε άλλα επίπεδα.

Αν και δεν υπάρχει επίσημος ορισμός, μια παράνομη παρέμβαση συνίσταται σε «καταναγκαστική ενέργεια που λαμβάνει ένα κράτος για να εξασφαλίσει μια αλλαγή στις πολιτικές ενός άλλου». Πρέπει να αφορά θέματα για τα οποία κάθε κράτος επιτρέπεται από την αρχή της κρατικής κυριαρχίας να αποφασίζει ελεύθερα. και, τέλος, πρέπει στην πραγματικότητα να στερήσει από το κράτος που υφίσταται την παρέμβαση τον έλεγχο επί του εν λόγω θέματος. Τα στοιχεία αυτά επιβεβαιώνονται από τη νομολογία του Διεθνούς Δικαστηρίου²¹, τη Διακήρυξη για τις Φιλικές Σχέσεις και τη Διακήρυξη για το απαράδεκτο της επέμβασης.

γ. Ποια μπορεί να είναι η κρατική αντίδραση στην περίπτωση της εργαλειοποίησης; Οι περιπτώσεις των αντιμέτρων και των κυρώσεων

Η παραβίαση διεθνών κανόνων δίνει τη δυνατότητα υιοθέτησης αντιμέτρων στην πλευρά που υφίσταται τις συνέπειες της παράνομης πράξης. Αυτά οφείλουν να είναι αναγκαία και αναλογικά. Σε περίπτωση υβριδικής επίθεσης μέσω εργαλειοποίησης μεταναστών είναι δυνατό το κλεί-

historical view, *Singapore Yearbook of International Law* 10 (2006): 175–197, *Maziar Jamnejad & Michael Wood*, *The principle of non-intervention*, *Leiden JIL* 22 (2009): 347–348, *Robert Y. Jennings & Arthur D. Watts*, *Oppenheim's international law*, 9th edn (Oxford: Oxford University Press, 1993), 428.

20 Βλ. τις πολύ σημαντικές διακηρύξεις σε επίπεδο Γενικής Συνέλευσης Ην. Εθνών: Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of states and the protection of their independence and sovereignty, UNGA Res. 2131/1965; Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among states in accordance with the Charter of the United Nations, UNGA res. 2625/1970; Declaration on the inadmissibility of intervention and interference in the internal affairs of states, UNGA res. 36/103, 1981.

21 Υπόθεση Στενού της Κέρκυρας, Ην. Βασίλειο/Αλβανίας, απόφ. Διεθνούς Δικαστηρίου 9.4.1949, 35, Νικαράγουα, παρ. 202–209, Ένοπλες δραστηριότητες στο έδαφος του Κονγκό, ΛΔ Κονγκό/Ουγκάντα, αποφ. 19.12.2005, παρ. 164–165.

σιμο των συννοριακών περασμάτων ως αντίμετρα; Ας δούμε τι ισχύει.

Σε περίπτωση παραβίασης μιας διεθνούς υποχρέωσης, το κράτος που έχει ζημιωθεί από την πράξη ή παράλειψη του παρανομούντος κράτους, έχει το δικαίωμα να αθετήσει μια διεθνή υποχρέωση απέναντί του χωρίς να υπέχει διεθνή ευθύνη. Πρόκειται για αντίμετρα, τα οποία για να είναι νόμιμα πρέπει να πληρούν μια σειρά προϋποθέσεις, όπως ορίζεται στα άρθρα της Επιτροπής Διεθνούς Δικαίου για τη Διεθνή Ευθύνη των Κρατών²². Τα αντίμετρα πρέπει να αφορούν το τρίτο κράτος και όχι δρώντες οι οποίοι δεν σχετίζονται με την παραβίαση.

Δεν γίνεται επίκληση αντιμέτρων, πριν κληθεί το παρανομούν κράτος να σταματήσει την παραβίαση και να αποζημιώσει. Εάν αυτά τα δύο δεν συμβούν, πρέπει να ακολουθήσουν διαπραγματεύσεις. Μόνο αν υπάρχει σαφής άρνηση από το παρανομούν κράτος ή παρακωλύονται κακή τη πίστει οποιοσδήποτε άλλες οδοί διευθέτησης, τότε θεωρείται ότι έχουν εξαντληθεί οι προσπάθειες διμερούς διευθέτησης και προχωρεί μονομερώς η υιοθέτηση των αντιμέτρων.

Άλλη μία προϋπόθεση νομιμότητας των αντιμέτρων είναι ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Έτσι, αν ένα κράτος παραβιάσει κάποιον διεθνή κανόνα, το πληγέν κράτος δεν μπορεί ως απάντηση να παραβιάσει διεθνείς κανόνες που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, διότι οι συνέπειες μιας διεθνώς παράνομης πράξης δεν μπορεί να βαρύνουν άτομα που δεν είχαν εμπλοκή σ' αυτήν (εφόσον έχουμε αποδεχθεί ότι οι πράξεις των μεταναστών δεν είναι αποδοτέες στο κράτος). Ομοίως, τα αντίμετρα δεν μπορεί να παραβιάζουν υποχρεώσεις erga omnes.

Η προϋπόθεση, όμως, που παρουσιάζει και τα περισσότερα ερμηνευτικά προβλήματα είναι ότι τα αντίμετρα δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα. Η αναλογικότητα μετριέται σε σχέση με τη ζημία που έχει προκληθεί. Δεν μπορούν δηλαδή να προκαλούν ζημία μεγαλύτερη από αυτήν που έχει υποστεί το κράτος που προσφεύγει στα αντίμετρα. Στην περίπτωση της εργαλειοποίησης η ζημία είναι εξαιρετικά δύσκολο να αποτιμηθεί κυρίως γιατί δεν πρόκειται για βλάβη συγκεκριμένων υλικών αγαθών, αλλά για μια διαρκή παραβατική συμπεριφορά η οποία στοχεύει την

22 Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001, annex to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001.

εσωτερική σταθερότητα του κράτους-αποδέκτη της εργαλειοποίησης. Μ' αυτό το σκεπτικό, τα αντίμετρα σε μια τέτοια περίπτωση μπορεί πολύ απλά να στοχεύουν στον τερματισμό της εργαλειοποίησης, που είναι το πιο μετρήσιμο αποτέλεσμα.

Τα αντίμετρα πρέπει να στρέφονται κατά τους κράτους που είναι υπεύθυνο για την παράνομη πράξη και όχι κατά τρίτων μερών²³. Αυτό, βέβαια, δεν σημαίνει ότι τρίτα μέρη μπορεί να μείνουν εντελώς ανεπηρέαστα. Πρόκειται για προσωρινά μέτρα, τα οποία λαμβάνονται για να επιτύχουν έναν συγκεκριμένο στόχο: τη συμμόρφωση του παρανομούντος κράτους με τη διεθνή νομιμότητα, την παύση της παράνομης πράξης, την αποζημίωση ή την επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση. Κατά συνέπεια, ο δικαιολογητικός λόγος της ύπαρξής τους εκλείπει, όταν αυτός ο στόχος επιτυγχάνεται. Όταν επιβάλλονται, περιορίζονται αυστηρά στις ανάγκες της περίπτωσης ώστε να αποφεύγεται οποιαδήποτε πιθανότητα κατάχρησης. Επίσης, είναι αναστρέψιμα. Όλες αυτές οι δικλίδες απορρέουν από τη βασική παραδοχή ότι τα αντίμετρα δεν είναι τιμωρητικά, αλλά έχουν μια βασική χρησιμότητα: την παύση της παράνομης πράξης.

Δεν φαίνεται το κλείσιμο των συνοριακών περασμάτων να αντιστοιχεί με αντίμετρα. Κυρίως πρόκειται για συνέπεια που απορρέει από τη δευτερογενή ενωσιακή νομοθεσία. Πράγματι, σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, ειδικά την πρόταση αναθεώρησής του που κατέθεσε η Ευρ. Επιτροπή την ίδια ημέρα με την πρόταση Κανονισμού για την αντιμετώπιση της εργαλειοποίησης στο πεδίο της μετανάστευσης και του ασύλου (14.12.2021)²⁴, δίνεται η δυνατότητα στα κράτη-μέλη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα να μειώνουν τον αριθμό των συνοριακών περασμάτων σε περιπτώσεις εργαλειοποίησης.

Μέτρα που στοχεύουν την παύση των παράνομων πρακτικών του κράτους και την πρόληψη νέων είναι και οι κυρώσεις. Συνήθως ο όρος χρησιμοποιείται για μέτρα που λαμβάνονται σύμφωνα με το Κεφάλαιο VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών — παρά το γεγονός ότι ο Χάρτης χρη-

23 Βλ. απόφαση Διεθνούς Δικαστηρίου στην υπόθεση *Gabcíkovo-Nagymaros*.

24 Πρόταση Κανονισμού για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2016/399 περί κώδικα της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα, COM(2021) 891 final, 2021/0428(COD).

σιμοποιεί τον όρο «μέτρα», όχι « κυρώσεις». Από το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, η υιοθέτηση κυρώσεων από το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ην. Εθνών έχει πολλαπλασιαστεί είτε κατά κρατών είτε κατά μη κρατικών οντοτήτων ή φυσικών προσώπων (στοχευμένες κυρώσεις).

Σε επίπεδο ΕΕ, οι κυρώσεις εμφανίζονται με τη μορφή των περιοριστικών μέτρων, στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Υιοθετούνται δε είτε κατόπιν εντολής του Συμβουλίου Ασφαλείας Ην. Εθνών είτε αυτόνομα από την ΕΕ κατόπιν σχετικής πρότασης του Υπατού Εκπροσώπου για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφαλείας και της Ευρ. Επιτροπής με τη μορφή Κανονισμού.

Στην περίπτωση της εργαλειοποίησης δεν έχει επιληφθεί το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ην. Εθνών, ώστε να διατάξει κυρώσεις στο πλαίσιο του Κεφ. VII του Χάρτη των Ην. Εθνών (αν υποθέσουμε ότι η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης αποτελεί απειλή για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, όπως απαιτούν τα σχετικά άρθρα για την κινητοποίηση του Κεφ. VII).

Η ενίσχυση των κυρώσεων κατά της Λευκορωσίας, ήταν ένα από τα βασικά αιτήματα και των τριών κρατών-μελών, Πολωνίας, Λιθουανίας, Λετονίας. Συγκεκριμένα, πρότειναν την επιβολή κυρώσεων σε άτομα που οργανώνουν ή διευκολύνουν την εργαλειοποίηση των μεταναστευτικών ροών από το έδαφος της Λευκορωσίας. Η πρόταση αυτή υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων της 15ης Νοεμβρίου 2021, με την προσθήκη του συγκεκριμένου κριτηρίου στο υφιστάμενο καθεστώς κυρώσεων της ΕΕ. έναντι της Λευκορωσίας²⁵. Αυτό σημαίνει ότι η ΕΕ θα μπορεί πλέον να στοχεύει άτομα και οντότητες που οργανώνουν ή συμβάλλουν σε δραστηριότητες που διευκολύνουν την παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ.

Έτσι, στις 2 Δεκεμβρίου 2021 υιοθετήθηκε το πέμπτο πακέτο κυρώσεων κατά της Λευκορωσίας με κριτήρια τόσο τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου αλλά και την εργαλειοποίηση της μετανάστευσης. Επιβλήθηκαν περιοριστικά μέτρα σε 17 ακόμη άτομα και 11 οντότητες, μεταξύ των οποίων μέσα προπαγάνδας που συμβάλλουν στη συνεχιζόμενη καταστολή της κοινωνίας των πολιτών, της δημοκρατικής αντιπο-

25 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/15/belarus-eu-broadens-scope-for-sanctions-to-tackle-hybrid-attacks-and-instrumentalisation-of-migrants/>

λίτευσης, των ανεξάρτητων μέσων ενημέρωσης και δημοσιογράφων, καθώς και υψηλόβαθμων πολιτικών αξιωματούχων και εταιρειών που βοήθησαν στην υποκίνηση και οργάνωση της παράνομης διέλευσης των συνόρων για πολιτικούς σκοπούς.

V. Συμπερασματικά

Η μέχρι σήμερα πρακτική καταδεικνύει ότι η εργαλειοποίηση της μετανάστευσης είναι μία ακόμη μορφή υβριδικής απειλής που επηρεάζει άμεσα τις σχέσεις μεταξύ των κρατών και μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την διεθνή και περιφερειακή ασφάλεια. Δοθέντος ότι δεν αγγίζει το όριο της ένοπλης σύρραξης ούτε υπερβαίνει την απαγόρευση της χρήσης βίας μεταξύ των κρατών, τα μέτρα που μπορούν να υιοθετηθούν είναι εκ των πραγμάτων περιορισμένα. Διπλωματική πίεση από τη μία πλευρά, κυρώσεις και αντίμετρα από την άλλη. Το μέλλον θα δείξει πώς θα εξελιχθεί αυτή η νέα μορφή απειλής.

Κώστας Χατζηκωνσταντίνου

Ομότιμος Καθηγητής Διεθνούς Δημοσίου Δικαίου, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Ο Κώστας Χατζηκωνσταντίνου υπήρξε Πρόεδρος του Νομικού Τμήματος ΑΠΘ. Έχει διδάξει Διεθνές Δίκαιο, Διεθνείς Σχέσεις, Διεθνές Αθλητικό Δίκαιο, Δίκαιο Αφοπλισμού και ελέγχου των εξοπλισμών, Διεθνές Δίκαιο του Περιβάλλοντος και Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο, σε προπτυχιακό και μεταπτυχιακό επίπεδο. Υπήρξε Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου της Ελληνικής Εταιρίας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, Πρόεδρος και μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου του Ινστιτούτου του Αιγαίου, μέλος του Ινστιτούτου Αμυντικών Αναλύσεων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, μέλος του Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης, διαλέκτης στην ΑΔΙΣΠΟ και αλλού. Έχει γράψει βιβλία και άρθρα για το Διεθνές Δίκαιο. Ανάμεσα τους «Η Σύμβαση της Unesco κατά των διακρίσεων στην εκπαίδευση», «Το νομικό καθεστώς της Ανταρκτικής», «Το αμφίβολο νομικό καθεστώς των Πυρηνικών Όπλων», «Η νομική διάσταση του Πολέμου των Άστρων», «Προσεγγίσεις στο Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο», «Υποχθόνια απειλή, Η σύμβαση της Οτάβα για την απαγόρευση των ναρκών κατά προσωπικού», «Προληπτικός Πόλεμος ή η Παραχάραξη της Λογικής», «Επτά + 1 Προβλήματα για το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο», «Θεμελιώδεις Έννοιες στο Διεθνές Δίκαιο».

Ειρηνευτικές Επιχειρήσεις και Δίκαιο των Ενόπλων Συρράξεων

Εννοιολογικά τα Ηνωμένα Έθνη δεν μπορεί να θεωρηθούν «μέρος» ή «δύναμη» όπως οι έννοιες αυτές γίνονται κατανοητές στις συνθήκες περί του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου. Στην πράξη όμως οι επιχειρήσεις για τη διατήρηση ή την επιβολή της ειρήνης είναι δυνατόν να περιλάβουν - με ή χωρίς τη βούληση του οργανισμού - εχθροπραξίες με τα ίδια χαρακτηριστικά και τα ίδια ανθρωπιστικά προβλήματα που επιζητούν λύσεις μέσα από την εφαρμογή του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου, όπως και οι παραδοσιακές ένοπλες συγκρούσεις¹. Οι ειρηνευτικές επιχειρήσεις των Ηνωμένων Εθνών συνεπάγονται τρεις βασικές δραστηριότητες: την πρόληψη των συγκρούσεων, τη διατήρηση και την οικοδόμηση της ειρήνης. Η πρόληψη των συγκρούσεων απευθύνε-

1 Τα τελευταία έτη ο αριθμός διαδικασιών διατήρησης της ειρήνης των Ηνωμένων Εθνών έχει αυξηθεί σε ένα πρωτοφανές ποσοστό. Βλ. INGRID DETTER: *The Law of War* (LSE Monographs in International Studies) σ. 380. - UMESH PALWANKAR: *Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peace-keeping Forces*, IRRC, No 294, 1993, σ. 227.

ται στις δομικές πηγές της σύγκρουσης προκειμένου να δημιουργηθούν σταθερές βάσεις για την ειρήνη. Όταν οι βάσεις αυτές καταρρέουν οι προσπάθειες πρόληψης των συγκρούσεων αποβλέπουν στην επαναφορά των, συνήθως με διπλωματικές πρωτοβουλίες. Πρόκειται για ενέργειες εξ ορισμού χαμηλών τόνων που αν είναι επιτυχείς συνήθως περνούν απαρατήρητες. Η οικοδόμηση της ειρήνης προσδιορίζει τις δραστηριότητες που αναλαμβάνονται για την επανασυναρμολόγηση των βάσεων της ειρήνης και την προμήθεια των μέσων για το σκοπό αυτό και περιλαμβάνει, χωρίς να εξαντλείται, στην επανένταξη των πρώην αντιμαχομένων στην κοινωνία, στη ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών, στην ενίσχυση του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την έρευνα προηγούμενων και υφισταμένων καταστάσεων κατάχρησης εξουσία, προάγοντας τεχνικές επίλυσης διαφορών και συνδιαλλαγής. Από του τέλους του Ψυχρού Πολέμου η διατήρηση και η οικοδόμηση της ειρήνης συνδυάστηκαν σε περίπλοκες επιχειρήσεις. Η οικοδόμηση της ειρήνης απευθύνεται στις εν εξελίξει κρίσεις και για τον τερματισμό τους χρησιμοποιούνται διπλωματικά μέσα και μέσα μεσολάβησης. Όσοι τα ασκούν είναι συνήθως απεσταλμένοι κυβερνήσεων, ομάδων κρατών, περιφερειακών οργανισμών ή των ΗΕ, αλλά μπορεί να δρουν και ανεπισήμως. Η διατήρηση της ειρήνης στα χρόνια που πέρασαν εξελίχθηκε από το παραδοσιακό, βασικά στρατιωτικό, μοντέλο της τήρησης της κατάπαυσης πυρός και του διαχωρισμού των εμπλεκόμενων δυνάμεων σε ένα πολύπλοκο μοντέλο δράσης στρατιωτικών και αστικών παραγόντων που εργάζονται μαζί για την αποκατάσταση της ειρήνης. Το δίκαιο των ένοπλων συγκρούσεων γενικά δεν ισχύει για τις ειρηνευτικές δυνάμεις επειδή δεν βρίσκονται σε εμπόλεμο καθεστώς με κανένα. Ως μη μαχητές², οι ειρηνευτικές δυνάμεις των Ηνωμένων Εθνών προστατεύονται υπό αυτήν τη μορφή σύμφωνα με το κοινό άρθρο 3 των Συνθηκών της Γενεύης και τα άρθρα 37 (1) (δ) και 38 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου³. Το πρώτο πρωτόκολλο δεν καθορίζει ή δεν εξηγεί την έκταση

2 «The use of force in self-defence by Peacekeeping Forces falls outside the scope of the laws of war. Peacekeeping Forces cannot be qualified as combatants». E. van Sliedregt: *The Criminal Responsibility of Individuals for Violations of International Humanitarian Law*, T.M.C.Asser Press, 2003, σ. 250.

3 Το άρθρο 3 αναφέρεται σε πρόσωπα «άτινα δεν λαμβάνουν απ' ευθείας μέρος εις τας εχθροπραξίας» και τα άρθρα 37 και 38 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου στην απαγόρευση δόλου και στα αναγνωρισμένα σύμβολα αντίστοιχα.

ή τις ιδιότητες αυτού του καθεστώτος προστασίας. Είναι σαφές, εντούτοις, ότι το πρωτόκολλο ισχύει στις κλασσικές αποστολές διατήρησης της ειρήνης⁴ και δεν ισχύει κατά τη διάρκεια των ενεργειών επιβολής της ειρήνης όπου οι δυνάμεις των Ηνωμένων Εθνών αναμειγνύονται ως μαχητές. Το ζήτημα που γεννάται είναι αν η χρήση ενόπλων δυνάμεων σε επιχειρήσεις διασφάλισης της ειρήνης από τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών υπάγουν τόσο τις επιχειρήσεις αυτές όσο και τις δυνάμεις του Οργανισμού στις υποχρεώσεις και τα καθήκοντα κατά το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο⁵, που παραδοσιακά ανήκουν στα κράτη. Οι προσπάθειες του Οργανισμού να αντιμετωπίσει το θέμα υπήρξαν σποραδικές και ανεπιτυχείς, το πρόβλημα αντιμετωπίζεται ως πολιτικό μάλλον παρά ως θεμελιώδης νομική υποχρέωση⁶ και το καθεστώς παραμένει ασαφές, ενώ η κατά περίπτωση προσεγγίσεις δεν ικανοποιούν πλέον⁷.

Υπάρχουν παράγοντες που συνηγορούν υπέρ της ανάγκης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και των κρατών που συμμετέχουν στις επιχειρήσεις να δρουν σύμφωνα με τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα από το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο: α) μέλη των ειρηνευτικών αποστολών διέπραξαν σοβαρές παραβιάσεις του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου, γεγονός που αποδεικνύει ότι τα Ηνωμένα Έθνη απέτυχαν να ασκήσουν αποτελεσματικό έλεγχο επί των μελών των ειρηνευτικών αυτών αποστολών, β) οι προσπάθειες των Ηνωμένων Εθνών που θα αναληφθούν μελλοντικά για τη διατήρηση ή την επιβολή της ειρήνης, μπορεί να τεθούν υπό αμφισβήτηση αν η Διεθνής Κοινωνία θεωρήσει ότι τα Ηνωμένα Έθνη δεν ενδιαφέρονται για τις τυχόν παραβιάσεις του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου, γ) είναι δυνατόν η διεθνής δράση του Οργανισμού, καθώς αναλαμβάνει επιθετικότερο ρόλο στα πλαίσια επιβολής

4 Dieter Fleck (Editor) with the collaboration of Michael Bothe Horst Fischer, Christopher Greenwood, Wolff Heintschel Von Heinegg, Hans-Peter Gasser, Knut Ipsen, Stefan Oeter, Karl Josef Partsch, Walter Rabus, Rudiger Wolfrum: *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts* σ. 60.

5 Sandoz Y.: *L'application du droit humanitaire par les forces armees de l'Organization des Nations Unies*, RICTR, No 713, 1978.

6 Richard D. Glick: *Lip Service for the Laws of War: Humanitarian Law and United Nations Armed Forces*, 17 *Michigan Journal of International Law*, fall 1995, σ. 54.

7 Brian D. Tittmore: *Belligerents in blue helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations*, 33 *Stanford Journal of International Law*, winter 1997, σ. 62-64.

της ειρήνης, να θεωρηθεί ότι τον απομακρύνει από την ουδετερότητα, που οφείλει να επιδεικνύει.

Τα Ηνωμένα Έθνη δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος σε οποιοσδήποτε διεθνείς συμφωνίες για το Δίκαιο του Πολέμου. Επιπλέον, αυτές οι συμφωνίες δεν προβλέπουν ρητώς την εφαρμογή του Δικαίου του Πολέμου στις δυνάμεις των Ηνωμένων Εθνών. Εντούτοις, ευρέως υποστηρίζεται ότι το Δίκαιο του Πολέμου παραμένει άμεσα σχετικό. Το εθιμικό Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο θέτει συγκεκριμένα δικαιώματα και καθήκοντα επί των δυνάμεων των Ηνωμένων Εθνών, που έχουν την εξουσιοδότηση χρήσης βίας σε εσωτερικές, διεθνείς ή διεθνοποιημένες πολεμικές συγκρούσεις. Τα Ηνωμένα Έθνη δεσμεύονται από τους κανόνες του εθιμικού Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου. Όταν ένοπλες δυνάμεις των Ηνωμένων Εθνών συμμετέχουν σε ένοπλη σύγκρουση, ο οργανισμός συμμετέχει κατά την έννοια του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου και τα στρατεύματα των Ηνωμένων Εθνών εμπίπτουν στον ορισμό «των μαχητών» υπάγοντας τον Οργανισμό στις υποχρεώσεις του Δικαίου του Πολέμου. Δυνάμει της εντολής και του ελέγχου που τα Ηνωμένα Έθνη ασκούν επί των επιχειρήσεων είναι υπεύθυνα κατά το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο για τη συμπεριφορά των δυνάμεών τους, επειδή μόνο η αρχή που ασκεί έλεγχο επί των στρατευμάτων μπορεί να απαιτήσει από τα στρατεύματα αυτά να συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις εκ του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου, μια θέση που υποστηρίζεται και από το Διεθνές Δικαστήριο. Τα Ηνωμένα Έθνη αναγνωρίζουν ότι οι ένοπλες δυνάμεις τους δεσμεύονται νόμιμα από τουλάχιστον κάποια μορφή εθιμικού Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου, που καλύπτουν τα μέσα και τις μεθόδους των εχθροπραξιών και τη μεταχείριση αρρώστων, τραυματιών, αιχμαλώτων κ.λπ.

Τα Ηνωμένα Έθνη υποστηρίζουν ότι οι υποχρεώσεις τους εκ του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου περιορίζονται σε εκείνες που περιλαμβάνουν τις «αρχές και το πνεύμα»⁸.

Η αλλαγή του ρόλου των δυνάμεων των Ηνωμένων Εθνών οδήγησε στην υιοθέτηση νέας μορφής επιχειρήσεων, αυτή της επιβολής της ει-

8 Richard D. Glick: Lip Service for the Laws of War: Humanitarian Law and United Nations Armed Forces, 17 Michigan Journal of International Law, fall 1995, σ. 55-57 και 78-79.

ρήνης, που περιλαμβάνει εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο Ασφαλείας για να χρησιμοποιηθεί επιθετική δύναμη κατά κρατικού ή μη κρατικού δρώντος, μέσα από μια ποικιλία δομών, για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Η αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων με δυνάμεις των Ηνωμένων Εθνών και με την εξουσιοδότηση χρήσης επιθετικής βίας λειτούργησε σαν καταλύτης στο ζήτημα αν το Διεθνές Ανθρωπιστικό Δίκαιο μπορεί και πρέπει να εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις αυτές⁹, αφού η χρήση βίας από τις ειρηνευτικές δυνάμεις κατά μερών στη σύγκρουση είναι δυνατόν να μετατρέψουν τις δυνάμεις αυτές από ουδέτερες σε εμπόλεμες. Αυτό έχει σοβαρές επιπτώσεις τόσο για το νομικό καθεστώς όσο και για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ειρηνευτικών δυνάμεων. Οι δυνάμεις των Ηνωμένων Εθνών δεν θεωρούνται πλέον ως διεθνείς λειτουργοί με δικαιώματα προστασίας αλλά ως μαχητές που αποτελούν νόμιμο στρατιωτικό στόχο. Στα χρόνια που πέρασαν τα Ηνωμένα Έθνη εξουσιοδότησαν τη χρήση βίας κυρίως στις επιχειρήσεις σε Κορέα, Κονγκό, Περσικό Κόλπο και Σομαλία. Από τις επιχειρήσεις αυτές προκύψαν μερικά βασικά προβλήματα¹⁰, όπως η αποτυχία του Συμβουλίου Ασφαλείας να περιγράψει τη φύση και την έκταση της χρήσης βίας, με αποτέλεσμα παρερμηνείες και μη εφαρμογή.

Η δυνατότητα εφαρμογής του ανθρωπιστικού δικαίου στις δυνάμεις που διευθύνουν τις διαδικασίες υπό την εντολή και έλεγχο Ηνωμένων Εθνών επιβεβαιώθηκε στο δελτίο του Γενικού γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών που εκδόθηκε στις 6 Αυγούστου 1999 επ' ευκαιρία της 50ής επετείου της υιοθέτησης των Συνθηκών της Γενεύης του 1949.

Κάτω από τον τίτλο «τήρηση από τις δυνάμεις Ηνωμένων Εθνών του διεθνούς ανθρωπιστικού δικαίου», το δελτίο καθορίζει έναν κατάλογο θεμελιωδών αρχών και κανόνων του ανθρωπιστικού δικαίου¹¹. Αυτές οι

9 Brian D. Tittmore: *Belligerents in blue helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations*, 33 *Stanford Journal of International Law*, winter 1997, σ. 82.

10 Simon Chesterman: *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law* (Oxford Monographs in International Law), Oxford Univ. Press, 2001, σ. 123.

11 Πρόκειται για ένα εσωτερικό κείμενο των Ηνωμένων Εθνών και άρα δεσμεύει τις δυνάμεις υπό τον έλεγχο των Ηνωμένων Εθνών, αλλά δεν αποτελεί *stricto sensu* νομική υποχρέωση για τα κράτη. Βλ. *Application of International Humanitarian*

αρχές ισχύουν, ως ελάχιστο, στις δυνάμεις των Ηνωμένων Εθνών όποτε αναμειγνύονται ως εμπόλεμοι σε μια δράση επιβολής ή ενεργώντας στα πλαίσια αυτοάμυνας κατά τη διάρκεια μιας λειτουργίας διατήρησης της ειρήνης.

Οι κανόνες του Διεθνούς Ανθρωπιστικού Δικαίου αφορούν και στις δυνάμεις του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, ιδίως η απαγόρευση επιθέσεων κατά αστικού πληθυσμού και περιουσιών, η απαγόρευση ή ο περιορισμός συγκεκριμένων μέσων και μεθόδων πολέμου ή ότι μόνον το επείγον ή σοβαρό ενός τραυματισμού μπορεί να προσδιορίσει τη σειρά της ιατρικής αντιμετώπισης του¹².

Το 1992, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών δημιούργησε μια επιτροπή για να συντάξει μια Συνθήκη προστασίας των δυνάμεων των Ηνωμένων Εθνών. Τρία έτη αργότερα, η Γενική Συνέλευση υιοθέτησε, χωρίς ψηφοφορία, τη Συνθήκη σχετικά με την ασφάλεια των δυνάμεων των Ηνωμένων Εθνών και του σχετικού προσωπικού¹³. Αυτή η Συνθήκη καθιστά έγκλημα πολέμου τις επιθέσεις στο προσωπικό των Ηνωμένων Εθνών που συμμετέχει σε διαδικασίες διατήρησης της ειρήνης. Σε καμία περίπτωση δεν περιορίζει το δικαίωμα του προσωπικού των Ηνωμένων Εθνών στην αυτοάμυνα. Οι συνθήκες της Γενεύης δεν εξετάζουν τις περιστάσεις όπου οι συμμετέχοντες σε μια σύγκρουση επιτίθενται σε δυνάμεις των Ηνωμένων Εθνών και αυτές αμύνονται, αλλά δεν γίνονται «μέρος στη σύγκρουση». Εντούτοις, η κλιμάκωση μιας επίθεσης κατά ειρηνευτικών δυνάμεων σε μια ένοπλη σύγκρουση δεν οδηγεί στην απώλεια της προστασίας στο πλαίσιο της Συνθήκης Ασφάλειας. Εάν οι κλασσικές ειρηνευτικές δυνάμεις αναμειχθούν αυστηρά σε αυτοάμυνα, δεν χάνουν το μη μάχιμο χαρακτήρα τους και, επομένως, δεν αποτελούν νόμιμο στόχο. Ο επιτιθέμενος, αφ' ετέρου, είναι εγκληματίας πολέμου, συμμετέχοντας σε μια παράνομη επίθεση ενάντια σε μη μαχητή. Η Συνθήκη λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της ίσης εφαρμογής, αναγνώρισε

Law and International Human Rights Law to UN Forces, Report of Experts Meeting on Multinational Peace Operations, Geneva 11-12 Dec. 2003, ICRC, Reports and Documents, σ. 209

12 ICRC News 96/19, May 15, 1996.

13 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, Annex to Resolution 49/59, December 9, 1994.

ότι πρέπει να υπάρξει μια σαφής διάκριση μεταξύ αυτής και των Συνθηκών της Γενεύης, άρα το προσωπικό των Ηνωμένων Εθνών θα καλυπτόταν είτε από τη Συνθήκη Ασφάλειας είτε από τις Συνθήκες της Γενεύης¹⁴. Εντούτοις, ένα μέλος στρατιωτικής δύναμης των Ηνωμένων Εθνών δεν καλύπτεται και από τις δύο Συνθήκες. Το νομικό κενό στο οποίο οι δυνάμεις των Ηνωμένων Εθνών αναπτύσσουν τις δραστηριότητες τους και τα μοναδικά, πρακτικά προβλήματα αυτοί αντιμετωπίζουν έχει αναγνωριστεί από την παγκόσμια κοινότητα. Η Συνθήκη εξετάζει τους κινδύνους που υπάρχουν στις διαδικασίες που αναλαμβάνονται υπό την εξουσιοδότηση των Ηνωμένων Εθνών. Εντούτοις η Συνθήκη δεν αφορά στις ενέργειες επιβολής της ειρήνης στις οποίες οι ειρηνευτικές δυνάμεις μετέχουν ως μαχητές ενάντια στις ένοπλες δυνάμεις των συγκρουόμενων μερών στις οποίες ισχύει το Δίκαιο των Ενόπλων Συρράξεων. Στις περιστάσεις αυτές φαίνεται ότι οι διατάξεις του Δικαίου της Γενεύης παραμένουν το μόνο προστατευτικό πλαίσιο τόσο για τους μαχητές όσο και τους αμάχους.

Υποστηρίζεται ότι, ανεξάρτητα από εάν τα ίδια τα Ηνωμένα Έθνη έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις από το ανθρωπιστικό δίκαιο, τα μέλη των ειρηνευτικών δυνάμεων των Ηνωμένων Εθνών καλύπτονται και προστατεύονται από αυτό το δίκαιο κατά ανάληψη των στρατιωτικών ενεργειών εξ ονόματος των Ηνωμένων Εθνών επειδή τα κράτη μέλη του Οργανισμού είναι συμβαλλόμενα μέρη στις Συνθήκες της Γενεύης¹⁵.

Η Διεθνής Επιτροπή Ερυθρού Σταυρού διείδε τον κίνδυνο οι ανθρωπιστικές προσπάθειες να ενσωματωθούν στην πολιτική διαδικασία και να πολιτικοποιηθούν. Στα Ηνωμένα Έθνη υπήρξαν σημάδια ανάκαμψης του ενθουσιασμού για επεμβάσεις, μετά τα γεγονότα στο Mogadishu, στο Kigali ή στη Srebrenica και τάσεις να χρησιμοποιηθεί η ανθρωπιστική βοήθεια ως υποκατάστατο της πολιτικής δράσης. Μολονότι είναι αδύνατο και ίσως ανεπιθύμητο να διαχωριστεί πλήρως η ανθρωπιστική από την πολιτική δράση, εντούτοις οι δύο αυτές προοπτικές πρέπει να

14 Bouvier Antoine: Convention on the Safety of United Nations and Associate Personnel, Presentation and analysis, IRRC, 1995, No.309.

15 Comprehensive review of the whole question of peace keeping operations in all its aspects, UNGA, 54th session, Fourth Committee, item 90 of the agenda, statement by the ICRC, N.Y., 20 Oct. 1999.

ακολουθούν τις χωριστές τους πορείες για να διατηρηθούν η αμεροληψία και η ουδετερότητα του Οργανισμού. Είναι επικίνδυνο να συνδεθούν οι ανθρωπιστικές δραστηριότητες για την ικανοποίηση των αναγκών των θυμάτων με τα πολιτικά μέτρα που σχετίζονται με τη διαχείριση και τη διευθέτηση των κρίσεων.

Artemis Papathanassiou

Senior Legal Adviser, Ministry of Foreign Affairs of Greece

Dr. Artemis Papathanassiou is Senior Legal Adviser at the Ministry for Foreign Affairs of Greece. She is specialized (PHD) in Public International Law. She is an Attorney at law and member of the Volos Bar Association. As a Legal Adviser at the Greek Ministry of Foreign Affairs, she specializes on issues of international law and, in particular, on issues of international terrorism, international space law and international cultural property law. She has participated and participates in a large number of bilateral and multilateral negotiations, representing her country in the UN General Assembly (Sixth Committee), the UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS), the IAEA and ICAO. She is the Coordinator of the negotiations within the UN General Assembly for the elaboration of the UNGA Resolution "on the Return or Restitution of Cultural Property to the Countries of Origin," introduced every three years. She is former Chairperson (2014-2016) of the Committee for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (Second Protocol to the 1954 Hague Convention) and former Chairperson (2011-2012) of the UNESCO Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in case of Illicit Appropriation (ICPRCP). In 2017, she was awarded a prize by the Hellenic National Committee for UNESCO for her significant contribution to the Protection of Cultural Property in the course of armed conflicts during her Chairpersonship (2014-2016) at the UNESCO Intergovernmental Committee for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. She has participated as invited lecturer and panelist in a large number of conferences and is author of several articles on issues of international law and international cultural property law.

Protecting cultural property in the event of armed conflict: legal framework, new challenges and current developments. A dedicated overview

1. Introduction

The aim of this presentation is to highlight the issue of the international legal framework on the protection of cultural property against its destruction, either deliberately or as a collateral damage, in times of war and conflict and to record the respective recent developments at the international level.

Throughout history, cultural heritage has been frequent target during armed conflicts for several reasons. Sometimes, its destruction was

simply a collateral damage, since it was located in the wrong place at the wrong time. Often, in the chaos of wartime, it became convenient target for looters and other opportunists. Worst of all is when it has been deliberately targeted, as part of a concerted effort to eradicate a community's collective knowledge and memory, something that can be described as "cultural cleansing."

As is well known, the attacks against cultural heritage and cultural diversity have increasingly evolved over the last few years into a key element of the armed conflicts in Syria, Iraq, Yemen, Libya -and earlier in Mali and Afghanistan- as well as in other regions.¹ We have witnessed an unprecedented cultural cleansing, which targeted mainly archaeological sites of the greatest importance for humanity, cultural property of significant importance and value, as well as places of worship belonging to religious minorities, which served for centuries as a way to cultural understanding and coexistence of civilizations. Unfortunately, we are currently witnessing the commission of severe damages to Ukrainian cultural properties, with also World Heritage being under threat, in the context of the on-going armed conflict in Ukraine.

It would also be a remiss not to mention that a collateral damage of the said conflicts is the looting of antiquities and their illicit trafficking and trade by terrorist groups, in order to use them as a source of financing.²

2. The international legal framework on the protection of cultural property in armed conflict:³ a brief overview

Protection of cultural property in armed conflict is governed by

1 See Report by A. Papathanassiou, Chairperson of the Intergovernmental Committee for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, to the Sixth Meeting of States Parties to the 1999 Second Protocol (December 2015), available at: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Report_Chairperson_FINAL_ENG.pdf

2 See United Nations Security Council Resolution 2199(2015), issued under Chapter VII of the UN Charter and representing a landmark in the recognition of the direct linkage between the destruction and pillage of cultural heritage and the financing of terrorism.

3 Henckaerts, J. M. and L. Doswald-Beck 2005. *Customary International Humanitarian Law*. Cambridge: Cambridge University Press I :127-138.

international humanitarian law. The pertinent rules of international humanitarian law are found in several multilateral treaties and in customary international law. The centerpiece of the relevant treaty-law is the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, together with its two Protocols. In 1954 and as a consequence to the massive destruction of cultural heritage during the Second World War, a Convention for the “Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict” was adopted at the Hague, as the first international treaty dedicated exclusively to the protection of cultural heritage in the event of armed conflict. The 1954 Hague Convention contains a definition of “cultural property” that covers both movable and immovable cultural property. It further creates a specific emblem to identify protected cultural property -the blue shield- and provides for a system of “general” and “special protection” of cultural property. Under the 1954 Hague Convention, each State must safeguard its own cultural property in the event of armed conflict. This can be done, for example, by moving such property away from potential or actual military action or, in the case of historical sites, by avoiding placing military objectives near them. Using cultural property for military purposes is prohibited. As for “respect” to cultural property, this includes (a) refraining from using cultural property in a way likely to expose it to *destruction or damage* and (b) refraining from acts of hostility directed against such property. This obligation, however, was watered down by the insertion of a waiver, where “military necessity imperatively requires such a waiver” (Article 4(2)). Therefore, if imperative military necessity justifies an attack on cultural property, such an attack would not violate the Hague Convention. The 1954 Hague Convention was adopted together with a Protocol, the *First Protocol*, aiming at preventing the export of cultural property from occupied territory and requiring the return of such property to the territory of the State, from which it was removed.

See, also, a complete review of the international legal framework on the protection of cultural property in armed conflict in ‘International Committee of the Red Cross (ICRC): Study on Customary International Humanitarian Law (IHL); viewed on March 8th, 2017, <https://www.icrc.org/en/war-and-law/conduct-hostilities/cultural-property> See also, ‘ICRC Study on Customary IHL-Rules 38-41; viewed 8 November 2017, <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>

That leads me to say, in passing, in the context of the on-going armed conflict in Ukraine, that since Russia and Ukraine are contracting parties to both the 1954 Hague Convention and its First Protocol, Russia, the occupying power, must ensure that Ukrainian cultural property is not exported from a conflict zone it occupies. The same goes for third states-parties to the First Protocol, which must, should that property end up in their territory take the property into their custody and return it to the country of origin at the end of the hostilities.⁴ In addition to its protection under the 1954 Hague Convention and its two Protocols of 1954 and 1999, cultural property in the event of armed conflict is also specifically protected by the *1977 Protocol I (international armed conflicts)* and the *1977 Protocol II (non-international armed conflicts)*, additional to the Geneva Conventions of 1949 for the protection of war victims (Additional Protocols I and II). In accordance with article 53 of additional Protocol I and article 16 of additional Protocol II,⁵ only military objectives are to be made the object of attack. Civilians and civilian objects, among them cultural objects as being civilian objects, should not be attacked. However, article 53 of additional Protocol I and article 16 of additional Protocol II are expressed to be without prejudice to the provisions of the 1954 Hague Convention and, where pertinent, of other relevant international instruments⁶. This means

4 For years now, Ukraine has been locked in a complicated dispute over Crimean golden objects which were transferred on loan by Crimean museums to a Dutch museum before the occupation of Crimea by Russia in 2014. See in <https://www.theartnewspaper.com/2021/10/27/crimean-gold-trove-must-return-to-ukraine-not-russia-dutch-court-rules>, viewed 6 may 2022.

5 The provisions in these instruments supplement those contained in the 'Regulations respecting the Laws and Customs of War on Land', which are annexed to the homonymous Hague Convention of 1907 (Convention No. IV). They contain fundamental principles which are recognized as being principles of customary law. Article 27 of the said Regulations, in particular, stipulates that 'all necessary steps must be taken to spare, as far as possible, buildings dedicated to religion, art, science or charitable purposes, historic monuments, (...) provided they are not being used at the time for military purposes. (...) It is the duty of the besieged to indicate the presence of such buildings (...) by distinctive and visible signs, which shall be notified (...) beforehand'.

6 "Other relevant instruments": 1. The Hague Conventions of 1907: Two Hague Conventions of 1907 contain provisions relating to cultural property: Convention IV and, in particular, its Regulations 'Concerning the Laws and Customs of War on

that, in case of a contradiction between these articles and a rule of the 1954 Convention, the latter is applicable, though, of course, only insofar as the Parties concerned are bound by that Convention. If one of the Parties is not bound by the 1954 Convention, the said articles apply. Moreover, article 53 applies even if all the Parties concerned are bound by another international instrument, insofar as it supplements the rules of that instrument.⁷ Cultural property in the event of armed conflict is specifically protected as well by the Statute of the International Criminal Court of 1998. Article 8(2)(e)(iv) of the ICC Statute states that “ (...) intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives (...)” constitutes a war crime, regardless of the classification of the conflict. It should also be noted, in passing, that two other international treaties in the context of international cultural property law, which contain a broader definition of cultural property⁸ and protect both cultural property and the world heritage, are also applicable in peacetime as well as in armed conflict, namely: the 1970 UNESCO Convention “on the means of prohibiting and preventing the illicit import, export and transfer of ownership of cultural property” and the 1972 UNESCO Convention “on the protection

Land’ (articles 27 and 56) and Convention IX ‘on respecting Bombardment by Naval Forces in Time of War’ (article 5). 2. The Roerich Pact (Treaty for the Protection, in Time of War and Peace, of Historic Monuments, Museums, and Institutions of Art and Science), an instrument with a limited geographical scope since it was concluded in Washington (1935) by the members of the Pan-American Union, which became later the Organization of American States (articles 1 and 5).

7 This primacy of the Hague regime for the protection of cultural property in armed conflict (in the event of normative conflict under the Geneva regime) is reiterated in Resolution 20 (IV) of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts (Geneva 1974-1977), adopted on 7 June 1988. See in ICRC, *Treaties, States and Commentaries, Commentary of 1987 Protection of Cultural Objects and of Places of Worship* <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl.nsf/Comment.xsp?action>. Viewed 7 September 2021.

8 See also, International Committee of the Red Cross (ICRC), ‘Practical Advice for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict’, viewed 7 September 2017, <https://www.icrc.org/en/document/practical-advice-protection-cultural-property-event-armed-conflict-guidelines#.VN3K8yinG31>

of the world cultural and natural heritage.”⁹ In particular, the 1970 Convention, in its article 11, considers as illicit the export and transfer of ownership of cultural property under compulsion, arising directly or indirectly from the occupation of a country by a foreign power, while the 1972 Convention provides for a world heritage site to be included in a List (the List of World Heritage in Danger) at the outbreak of, or in case of potential danger of, armed conflict.

The destruction, however, of cultural property in the course of the conflicts that took place at the end of the 1980s and the beginning of the 1990s highlighted the necessity for a number of improvements in relation to the implementation of the Hague Convention. A review of the Convention was initiated in 1991 and resulted at the adoption of a *Second Protocol* to the Hague Convention, in March 1999. The Second Protocol is additional and supplementary to the Convention.¹⁰

It has to also be noted in passing in the context of the on-going armed conflict in UKRAINE that both Russia and Ukraine are Parties to the 1954 Hague Convention and its First Protocol. But, while Ukraine is a Party the Second Protocol, Russia is not. As a consequence, in the relations between Russia and Ukraine, applies only the problematic waiver for imperative military necessity¹¹ of the Hague Convention, with all the effects that it might imply. It is also noteworthy that, even where a State is not party to one or other treaty regulating the protection of cultural property in armed conflict, it remains bound by obligations imposed

9 O’Keefe, R. 2006. *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press: 312.

10 Toman, J. 2009. *Cultural Property in War: Improvement in Protection*. Commentary on the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. UNESCO. World Heritage Series:185, viewed on October 20th, 2016, http://publishing.unesco.org/details.aspx?Code_Livre=5120.

11 If the matter makes it to the International Court of Justice (ICJ), which is perhaps getting more likely by the day (Ukraine already brought proceedings on February 26th against Russia for genocide and cessation of hostilities), then the waiver would have to be given proper judicial treatment. In another context, the ICJ has started to wade into cultural heritage protection during armed conflict and occupation in the recent interim decision of *Armenia v. Azerbaijan* (2021), though that it did not relate to the Hague Convention, but rather to another international instrument, the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 1965.

by the customary international law of armed conflict and the content of this customary international law mirrors to a large extent the rules embodied in treaty form in the 1954 Hague Convention and its two Protocols.

Coming back to the Hague Convention, the difficulty in it has always been determining *what exactly constitutes an "imperative military necessity."* The international community recognized this shortcoming and sought to rectify it in the 1999 Second Protocol, which, among others, clarified that the waiver is only available where (a) *the property has become a military objective by its function and (b) there is no feasible alternative to attacking it (Article 6 of the Second Protocol).*

3. The new elements introduced by the 1999 Second Protocol to the 1954 Hague Convention

The new elements introduced by the Second Protocol, which at the same time reflect the new developments in international law on the protection of culture in the event of armed conflict, are the following:

– *the broadening of the scope of application of the protection*, since the Second Protocol contains a specific Chapter on its application in armed conflicts not of an international character, occurring within the territory of one of the Parties. While the Hague Convention makes just a simple reference to armed conflicts not of an international character, the Second Protocol further elaborates on this specific issue. This is very important, if one considers that modern conflicts have drastically changed over the last few years with the introduction of new actors in conflict zones, such as transnational armed terrorist groups, in particular Al Qaeda and ISIL, and the main issue is that international humanitarian law need to evolve further to comprehensively adapt to these new dynamics. As an indication, the armed conflicts in Syria, Iraq, Yemen, Libya -and earlier in Mali and Afghanistan- as well as in other regions constitute, in principle, conflicts not of an international character.

– *the strengthening of the obligation to respect cultural objects by introducing the concept of the "military objective."* According to the Second Protocol, *military objective* means an object which, by its nature, location, purpose, or use, makes an effective contribution to the military

action and whose total or partial destruction, capture or neutralisation, in the circumstances ruling at the time, offers a definite military advantage. The introduction of this concept is extremely important, as confirming the principle that cultural objects are primarily 'civilian goods' and, as a consequence, their destination is neither to enhance military efforts nor to be used as military objectives. An example to be avoided is the case of the World's best preserved Crusader Castle, the 12th century castle 'Krac des Chevaliers', in Homs province, Syria, that was bombed by the Syrian air forces in 2014, because it was used to dislodge rebel fighters who had based themselves therein.

– *the criminalization of specific acts against cultural property*, committed intentionally and in violation of the Convention or the Second Protocol,¹² as well as the introduction of a system of effective enforcement at the national level. For the most serious violations of the Second Protocol, States Parties have the obligation to adopt such measures, as may be necessary, to establish as criminal offences under their domestic law these serious violations and to make them punishable by appropriate penalties.¹³ Furthermore, for the most serious of them, as for instance the attack against cultural property under enhanced protection,

12 Article 15 Serious violations of the Protocol 1. Any person commits an offence within the meaning of this Protocol if that person intentionally and in violation of the Convention or this Protocol commits any of the following acts: a. making cultural property under enhanced protection the object of attack; b. using cultural property under enhanced protection or its immediate surroundings in support of military action; c. extensive destruction or appropriation of cultural property protected under the Convention and this Protocol; d. making cultural property protected under the Convention and this Protocol the object of attack; e. theft, pillage or misappropriation of, or acts of vandalism directed against cultural property protected under the Convention. 2. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law the offences set forth in this Article and to make such offences punishable by appropriate penalties. When doing so, Parties shall comply with general principles of law and international law, including the rules extending individual criminal responsibility to persons other than those who directly commit the act.

13 See in 'Preventing and Repressing International Crimes: Towards an Integrated Approach Based in Domestic Practice. Report of the Third Universal Meeting of National Committees for the Implementation of International Humanitarian Law', 2013, viewed on September 18th, 2015, <https://www.icrc.org/en/publication/4138-preventing-and-repressing-international-crimes-towards-integrated-approach-based>.

the Contracting Parties shall, pursuant to the principle of ‘*universal jurisdiction*’, either prosecute or extradite¹⁴ the alleged offender who is present in their territory, even if the latter is not their national or the offence is not committed in their territory.¹⁵ It is clear though that the Second Protocol builds to a large extent on Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949 and the Statute of the International Criminal Court.¹⁶

– *the creation of the Intergovernmental Committee for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, which constitutes the monitoring mechanism of the Second Protocol. The Committee is composed of 12 States which are elected by the Meeting of States Parties to the Second Protocol for a four years term.

– *the establishment of a new system of protection of cultural property, the “enhanced protection,”* which is a sort of immunity enjoyed by a specific cultural object or property in the event of armed conflict.¹⁷ A cultural property under enhanced protection, as well as its immediate surroundings, must not be used for military purposes or to shield military sites. For achieving the granting of enhanced protection for cultural property under their jurisdiction or control, States Parties should submit to the Committee a specific request. The Committee examines in each particular case, whether the following three conditions are met cumulatively:

- the site is of the greatest importance to humanity;
- it is protected by adequate domestic legal and administrative measures recognizing its exceptional cultural and historic value and ensuring the highest level of protection and

14 See articles 15-21 of the 1999 Second Protocol.

15 Articles 16(1)(c) and 17(1) of the 1999 Second Protocol.

16 Article 8(2)(e)(iv) of the International Criminal Court’s Statute states that ‘(...) intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives (...), constitutes a war crime, regardless of the classification of the conflict’.

17 It was established in reaction to the limited success of the system of ‘special protection’ introduced by the 1954 Hague Convention.

- it is not used for military purposes or to shield military sites and a declaration has been made by the Party which has control over the cultural property, confirming that it will not be so used.

- *the specification of the obligation for the safeguarding of cultural property in time of peace* by taking preparatory measures, such as the planning of emergency measures for protection against fire or structural collapse and the preparation for the removal of movable cultural property. The taking of preventive measures in time of peace is extremely important, not only in the event of an armed conflict, but equally for the protection of cultural property in the event of unforeseeable natural disasters.

- *the establishment of a trust Fund* for providing financial or other assistance, first in support of preparatory or other measures to be taken in peace time and, second, in relation to emergency, provisional or other, measures to be taken in order to protect cultural property during periods of armed conflict or of immediate recovery after the end of hostilities. We must also say that the Second Protocol,¹⁸ lays down a special simplified procedure for *granting enhanced protection on an emergency basis*, according to which a party to the conflict may, upon the outbreak of hostilities, request on an emergency basis enhanced protection of cultural property under its jurisdiction or control.¹⁹

18 Article 11(9).

19 In the context of taking emergency measures for immediate recovery after the end of hostilities, Mali was granted, upon its previous request to the Committee of the Second Protocol, financial assistance in 2012, in order for this country to restore a significant number of its national cultural property, including a national library and precious archives, which were seriously damaged by Islamic revolutionary forces which had taken control over the Northern part of this country. It should also be noted that a Party to the Second Protocol may request from the Committee international assistance for cultural property under enhanced protection as well as assistance with respect to the preparation, development or implementation of the laws, administrative provisions and measures necessary for the preparation of a request for the granting of enhanced protection. In this context, the Committee granted international assistance to Mali, with respect to the preparation of its relevant request for the granting of enhanced protection to one of its emblematic monuments, the Tomb of Askia, as well as to Libya, for the taking of emergency restoration measures in relation to damaged archaeological sites and museums located in its territory.

4. Recent developments in the context of the protection of cultural property in armed conflict²⁰

I. The introduction of a new Distinctive Emblem for Cultural Property under Enhanced Protection.

Unlike the Hague Convention, which provides for the use of a Distinctive Emblem for the recognition and protection of cultural property in the event of armed conflict, the Second Protocol does not provide for the use of a specific emblem for the marking of cultural property under Enhanced Protection. To remedy this problem, the Committee of the 1999 Second Protocol decided that there is a need to create a specific distinctive emblem based on the Blue Shield, to mark properties under enhanced protection, it introduced a model distinctive emblem and decided on a relevant amendment of the Operational Guidelines of the Second Protocol. The new distinctive emblem was introduced in December 2015 to the Meeting of the Parties to the 1999 Second Protocol, which finally approved it. The adoption of the new *Distinctive Emblem for Cultural Property under Enhanced Protection* represents undoubtedly an important challenge, because it will encourage wider recognition of cultural properties that benefit from this special status under international humanitarian law. In addition, the new emblem will contribute to the effectiveness of Article 12 of the Second Protocol, which foresees the immunity of cultural property under enhanced protection, by raising awareness of the military for better protecting cultural property under enhanced protection in times of armed conflict, including occupation.

II. *The adoption by the United Nations Security Council of Resolution 2199(2015)*, which was issued under Chapter VII of the UN Charter and strongly condemns the repeated deliberate attacks against cultural property, in particular in the Syrian Arab Republic and Iraq.

Resolution 2199(2015) represents a landmark in the recognition of the direct linkage between the destruction and pillage of cultural heritage

20 Papathanassiou, A. 2017. Protecting cultural property in the event of armed conflict: new challenges and recent developments in the context of UNESCO. *Art Antiquity and Law*, 22 3: 257-272.

and the financing of terrorism.²¹ Most importantly, it highlights the side consequences of the destruction of cultural heritage in Iraq and Syria, namely the looting of antiquities and their illicit trafficking and trade in order to finance terrorist acts. As to this specific issue, it is reported by reliable sources that a large number of artifacts illegally taken from armed conflict areas end up in antiquities markets in countries neighboring the territories under ISIL/DAESH's control.²² Auction houses have also been reported to sell on the open markets artifacts originating from ISIL/DAESH's controlled regions, accompanied by false documentation, while the Internet usage has immensely enlarged the possibilities of this illegal trade, through online sales.

III. The conviction, on 27 September 2016, by the International Criminal Court of Ahmad Al-Faqi Al-Mahdi for war crimes related to the destruction of protected cultural heritage in Mali under article 8(2)(e)(iv) of the ICC Statute. Ahmed Al-Faqi Al-Mahdi, who mandated a group of islamists attached to the Al-Qaeda of Islamic Magreb to destroy religious monuments in Mali, was sentenced to nine years imprisonment and this was the first case related to destruction of cultural heritage handled by

21 The Security Council Resolution 2199(2015) of 12 February 2015, states, among others, that: 'The Security Council {...} 17. Reaffirms its decision in paragraph 7 of resolution 1483 (2003) and decides that all Member States shall take appropriate steps to prevent the trade in Iraqi and Syrian cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from Iraq since 6 August 1990 and from Syria since 15 March 2011, including by prohibiting cross-border trade in such items, thereby allowing for their eventual safe return to the Iraqi and Syrian people and calls upon the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Interpol, and other international organizations, as appropriate, to assist in the implementation of this paragraph'. It has also to be noted that the direct linkage of the illicit trafficking in works of art with the financing of terrorism is equally underlined in preambular paragraph 23 of Security Council Resolution 2253(2015).

22 Al-Azm, A., Al Kuntar, S. and B. Daniels 2014. ISIS Antiquities Sideline. *The New York Times*, viewed 3 December 2016, http://www.nytimes.com/2014/09/03/opinion/isis-antiquities-sideline.html?_r=0. See also, Erciyes, C. 2014. Islamic State makes millions from stolen antiquities, *Al Monitor*, 02.09.2014, viewed 10 September 2016, <http://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/09/turkey-syria-iraq-isis-artifacts-smuggling.html#>

the ICC and the first case in front of the ICC to consider the actions of a terrorist movement linked to Al-Qaeda.

As a reference, the Prosecutor of the ICC has recently initiated an investigation, regarding the situation in Ukraine, following referrals by a considerable number of States, including Greece.

IV. The launching of the Military Manual on the protection of Cultural Property in the event of armed conflict.

As the attacks against cultural heritage and cultural diversity have increasingly evolved over the last few decades into a key element of the armed conflicts, whether international or non international, it was more than obvious that military forces should strengthen their tools, behaviors and skills and take into account the protection of heritage in difficult circumstances as an integral part of sustainable strategies to build peace and security.

In December 2016, following an initiative by the Greek Chairmanship of the Committee of the Second Protocol to the Hague Convention, the *Military Manual*,²³ the first international training tool of this kind, was launched by UNESCO.

The Manual is intended to serve as a practical guide to the implementation by military forces of the rules of international law for the protection of cultural property in armed conflict. It combines a military-focused account of the relevant international legal obligations of States and individuals with suggestions as to best military practice at the different levels of command and during the different phases of military operations, whether by land, sea or air. It also includes best practices, preparatory measures in identifying, moving, and preserving cultural objects during military operations as well as legal resources for cultural property protection.

In December 2021, Greece launched the *Greek edition of the UNESCO Military Manual*, which is intended to serve as a practical guide to the

23 Military Manual on the protection of Cultural Property in the event of armed conflict. Viewed on September 20th, 2017, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002466/246633e.pdf>

implementation by the Greek military forces of the rules of international law for the protection of cultural property in armed conflict. It should also be noted that this Manual may be used equally in time of *peace*, *in the context of taking preventive measures*, such as the planning of emergency measures for protection against fire or structural collapse and the preparation for the removal of movable cultural property. The taking of preventive measures in time of peace is extremely important, not only in the event of an armed conflict, but equally for the protection of cultural property in the event of unforeseeable natural disasters.

V. The adoption by UNESCO of a *Strategy*²⁴ “for the reinforcement of the Organization’s actions for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict” followed by an Action Plan²⁵ for its implementation, through strengthening Member States’ ability to prevent, mitigate, and recover the loss of cultural heritage and diversity as a result of conflict and incorporating the protection of culture into humanitarian action, and peace building processes, including integration of these elements in UN peace-keeping operations.²⁶ A new thematic called “*Heritage for Peace*,” aiming at

24 Strategy ‘for the reinforcement of the Organization’s actions for the protection of culture and the promotion of cultural pluralism in the event of armed conflict’. Viewed on November 20th, 2016, <http://en.unesco.org/heritage-at-risk/strategy-culture-armed-conflict>.

25 Action Plan for the implementation of the Strategy. Viewed on November 20th, 2017, <http://en.unesco.org/heritage-at-risk/strategy-culture-armed-conflict>. The Action Plan which was subsequently developed focuses on the development of training tools, capacity building for national law enforcement, armed forces and the legal sector on cultural property protection and illicit trafficking of cultural objects, integration of these elements in UN peace-keeping operations, including police and civilian components, risk assessment and emergency planning for heritage in areas at risk.

26 Addendum to the Strategy. Viewed December 20th, 2017, <https://en.unesco.org/.../addendum-unesco-strategy-reinforces-protection-culture-and-natural-disasters>. An Addendum to the said Strategy was adopted In 2017, concerning emergencies associated with disasters caused by natural and human-induced hazards. A high number of devastating disasters over the course of 2017, including hurricanes in the Caribbean region and earthquakes in Mexico, have equally underlined the extreme vulnerability and exposure of culture and the lack of planning in place to protect it. In the face of these challenges.

heritage protection, through conflict prevention, dispute resolution, restitution and rehabilitation, is already under way.

VI. The *adoption by the Security Council of Resolution 2347(2017)*²⁷ focusing on the targeted destruction of cultural heritage in armed conflict areas. This is a very important development, because it is for the first time that the Security Council adopts a Resolution exclusively devoted to the overall issue of the protection of cultural heritage in the event of armed conflict, without necessarily focusing on Iraq or Syria or the financing of terrorism, as was the case with its previous resolutions 2199(2015) and 2253(2015).²⁸ In Resolution 2347(2017), the Security Council recalls all its previous relevant Resolutions, takes note, among others, of the UNESCO Strategy for the reinforcement of the Organization's actions in the event of armed conflict, notes with grave concern that ISIL, as well as Al Qaida and associated entities, are generating income from engaging in the illegal excavation, looting and smuggling of cultural property, which is used to support their recruitment efforts and strengthen their terrorist attack, condemns in the strongest possible terms the unlawful destruction of cultural heritage in armed conflict situations and calls upon member states to adopt specific measures in order to prevent and counter trafficking in cultural property illegally appropriated notably by terrorist groups. In addition, Resolution 2347(2017) stresses on the central role of UNESCO, UNODC and INTERPOL in preventing and countering illicit trafficking in cultural property and encourages bilateral, regional and international cooperation specifically in crime prevention, cross border cooperation and information exchange. Most importantly, Resolution 2347 introduces in its operative part²⁹ the concept of "*Safe Havens*" for movable cultural property in danger and encourages member states to take preventive measures to safeguard their state owned cultural property, including through documentation of this property, in a network of safe havens in their own territories. In

27 Viewed 19 January 2018, [http://undocs.org/en/S/RES/2347\(2017\)](http://undocs.org/en/S/RES/2347(2017)).

28 See also Security Council Resolutions 2368(2017) and 2379(2017) which make specific reference to terrorism financing through illicit trafficking of cultural objects deriving from armed conflict areas.

29 Operative paragraph 16.

this context, the Security Council takes note of the *UNESCO Heritage Emergency Fund*, as well as of the *International Fund for the protection of endangered cultural heritage in armed conflict*, as announced in the Declaration of the Abu Dhabi Conference of 3 December 2016, and encourages Member States to provide financial contributions to support preventive and emergency operations, fight against the illicit trafficking of cultural property, as well as undertake all appropriate efforts for the recovery of cultural heritage.

VII. *The establishment of Synergies*³⁰ between the 1954 Hague Convention and its Second Protocol, on the one side, and the 1970 UNESCO Convention, on the other. The said synergies were established in 2015 for raising awareness on the need to protect cultural heritage in conflict areas. They aim particularly at the training of the military, police forces and customs officials, in particular as to the protection of cultural property against its illicit trafficking and trade, when deriving from of armed conflict areas.

Synergies between the 1999 Second Protocol³¹ and the 2003 UNESCO Convention ‘for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage’ are equally under way with the aim to protect intangible cultural heritage in armed conflict, including occupation.³²

During armed conflicts, the intangible cultural heritage is damaged, as well. When groups of people or entire communities are forced to move, the damage to their traditions and customs, whether religious or cultural, is immeasurable. And a reasonable question raises: given that the respective Convention on “the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage” applies only in time of peace, *is the intangible cultural heritage protected in times of war and conflict?* The answer must be sought within the international human rights law.

VIII. In such a context, it constitutes a major development, although a soft law one, that *the Human Rights Council, in its Resolution 43/9 of 2020*

30 See https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379955_eng viewed on May 6th, 2022.

31 See footnote 30.

32 Johannot-Gradis, Ch. 2013. Le patrimoine culturel matériel et immatériel: quelle protection en cas de conflit armé ?. Shulthess 709.

(Promotion of the enjoyment of the cultural rights of everyone and respect of cultural diversity) “reaffirmed that cultural rights are an integral part of human rights, which are universal, indivisible, interrelated and independent.” Further, in its recent *Resolution 49/L. 8 of 24 March 2022* (Cultural Rights and the protection of cultural heritage), it emphatically noted that “ the violation or abuse of the right of everyone to take part in ... the enjoyment of cultural heritage may threaten stability, social cohesion and identity, and constitutes an aggravating factor in conflict and a major obstacle to dialogue, peace and reconciliation” and, further, welcomed all supporting initiatives, whether by States, institutions or private persons.”

IX. The most recent development is *the adoption*, in March 2022, by the monitoring organ of the Second Protocol to the Hague Convention, namely its Committee, of a dedicated *Declaration*,³³ which strongly condemns the Russian aggression against Ukraine, including its attacks against Ukrainian cultural property, in violation of the rules and principles of international humanitarian law. The Declaration urges, among others, the Russian Federation to comply with its obligations according to Article 4 of the 1954 Hague Convention and its First Protocol, by refraining from any use of the property and its immediate surroundings which are likely to expose it to destruction or damage and to prevent and put a stop to any form of theft, pillage or misappropriation of, and any acts of vandalism directed against cultural property, and to refrain from requisitioning movable cultural property situated in Ukraine, in accordance with Article 4, paragraph 3 of the 1954 Hague Convention and articles 1-5 of its First Protocol.

5. Concluding remarks

Over the past decade, the deliberate attacks against cultural heritage have been used by terrorist groups as a weapon of war in order to destabilize populations and hurt societies at their core over the very long term. This strategy has been associated with the use of new technologies and communication tools in order to maximize its impact.

33 See in <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380949> viewed on May 6th, 2022.

We see cultural diversity in all its forms being targeted, as well as institutions and professionals working to sustain free thinking and freedom of opinion. The persecution of individuals on cultural or religious grounds, combined with the deliberate destruction of their heritage, institutions as well as knowledge or information, can be described as "cultural cleansing." This form of multi-faceted abuse of culture, linked with aggressive propaganda is a key feature of modern wars, especially in intra-State conflicts involving non-State actors. It also highlights how the destruction of cultural heritage has become a security issue.

We have all observed that the rules of international humanitarian law are not respected and the rules concerning cultural property are no exception. In light of the above, it is more than obvious that there is an imperative need to enlarge and rethink traditional approaches to protect heritage and to connect the dots between cultural, security and humanitarian aspects, in full respect of the mandate and prerogatives of every actor.

We will conclude by underlining that it is significantly important for States, and non-state actors as well, to understand that they have a common responsibility to protect cultural heritage in times of peace and war, as it reflects the life of the community, its history and identity. The Human Rights Council recently "called for the recognition of the protection of cultural heritage, including in armed conflict, as an important component of humanitarian assistance."

While human life is more important than objects, it is nevertheless essential to abide by rules protecting cultural property, as it constitutes the collective memory of humanity and symbolizes human life itself.



References

Danti, M. 2015. The finance of global terrorism through cultural property crime in Syria and Northern Iraq. Written Statement submitted for Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, Sub-committee on Terrorism, Non Proliferation, and Trade (TNT)

<http://docs.house.gov/meetings/FA/FA18/20151117/104202/HHRG-114-FA18-Wstate-DantiM-20151117.pdf>

Fleck, D.(ed.) 2008. Protection of Cultural Property. The Handbook of International Humanitarian Law in Armed Conflicts (Second Edition).Oxford: Oxford University Press.

Johannot-Gradis, Ch. 2013. Le patrimoine culturel matériel et immatériel: quelle protection en cas de conflit armé ?.Shulthess.

Henckaerts, J. M. and L. Doswald-Beck 2005. Customary International Humanitarian Law. Cambridge: Cambridge University Press.

Henckaerts, J. M. 1999. New rules for the protection of cultural property in armed conflict. International Review of the Red Cross 81835: 6-7

<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jq37.htm>

International Committee of the Red Cross(ICRC), Factsheet 2014. Convention on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Protocols

<https://www.icrc.org/en/document/1954-convention-protection-cultural-property-event-armed-conflict-and-its-protocols-0>

International Committee of the Red Cross (ICRC) 2002. Practical Advice for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, Guidelines,

<https://www.icrc.org/en/document/practical-advice-protection-cultural-property-event-armed-conflict-guidelines#.VN3K8yinG31>

International Review of the Red Cross 2004. Protection of Cultural Property in Armed Conflict

<https://www.icrc.org/eng/resources/international-review/review-854-protection-cultural-property-armed-conflict/index.jsp>

International Committee of the Red Cross (ICRC) 2016. 'Cultural property must be protected in times of war – Questions and Answers'

<https://www.icrc.org/en/document/cultural-property-protected-in-armed-conflict>

International Committee of the Red Cross (ICRC), December 2017. 'Enhancing Protection in armed conflict through domestic law and policy', Universal Meeting of National Committees and Similar Bodies in International Humanitarian Law <https://shop.icrc.org/icrc/pdf/view/id/2690>

O'Keefe, R. 2006. *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.

Organization of the American States (OAS) 2013. 'Model legislation on protection of cultural property in the event of armed conflict,' Inter-American Juridical Committee, http://www.oas.org/en/sla/iajc/docs/ijc_current_agenda_Model_legislation_protection_cultural_property.pdf.

Papathanassiou, A. 2014. Monitoring the implementation of the 1970 UNESCO Convention: recent international and quasi institutional legal developments. *Art Antiquity and Law*, Institute of Art and Law, 19 4: 333-340.

Papathanassiou, A. 2017. Protecting cultural property in the event of armed conflict: new challenges and recent developments in the context of UNESCO. *Art Antiquity and Law*, Institute of Art and Law, 22 3: 257-272.

Papathanassiou, A. 2018. The Intergovernmental Committee of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of armed Conflict: functions, new developments, perspectives. *Proceedings of the 2015 Athens International Conference "Cultural Heritage: protection and risk response"*, on the occasion of the 60th anniversary of the 1954 Hague Convention. Athens 2018, p.p. 39-57.

Scovazzi, T. 2011. *Diviser c'est détruire: ethical principles and legal rules in the field of return of cultural property*. *Rivista di diritto internazionale* 2: 341-395.

Toman, J. 2009. *Cultural Property in War: Improvement in Protection- Commentary on the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*. World Heritage Series: UNESCO http://publishing.unesco.org/details.aspx?Code_Livre=5120.

Toman, J. 1996. *The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*. Dartmouth.

Monica Zanarelli

International Committee of the Red Cross (ICRC), Head of Athens Delegation

Ms. Monica Zanarelli is originally trained in physical rehabilitation. She has joined the ICRC in 1995 in different functions and contexts mainly in Africa, the Balkans, the Middle East and South Asia. She has managed ICRC operations mainly in conflict zones and more recently in Afghanistan for four years.

Acknowledgement

In this first issue of the Hellenic Armed Forces Law Journal, the International Committee of the Red Cross (ICRC) would like to take the opportunity to commend the work and efforts of the Hellenic National Defence General Staff to promote the knowledge of International Law within its armed forces and ensure compliance with its provisions. The initiative of Hellenic Armed Forces' Legal Corps to publish a legal journal that will host articles touching upon issues of international humanitarian law and human rights law will contribute to the dissemination of the law, the prevention of violations of its provisions and will offer a space to share new legal developments, debates and good operational practices with its readers. An informed body of military legal advisors is indispensable for a modern and compliant military force and for this reason ICRC compliments this initiative and looks forward to contributing to its content.

