



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικόν και Καποδιστριακόν  
Πανεπιστήμιον Αθηνών  
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ. ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2022-2023

## ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της Ιωάννας Μάζου του Ηλία

A.M. 7340142201012

«ΤΟ SOFT LAW ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΩΝ

ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ»

### Επιβλέποντες:

Καθηγητής Βασίλειος Κονδύλης

Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Αικατερίνη Ηλιάδου

Επίκουρος Καθηγητής Νικόλαος Σημαντήρας

Αθήνα, Οκτώβριος 2023

Copyright © [Ιωάννα Η. Μάζου, Οκτώβριος 2023]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

*Στον Περικλή & στη Σταυρούλα  
εκεί ψηλά  
για την άνευ όρων, «απαλή» αγάπη.*

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

**ΕΙΣΑΓΩΓΗ**.....σελίδες 5-7

### **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΤΟ SOFT LAW ΣΤΙΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ**

**ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ**.....σελίδες 8-11

A. Η μορφή του στο εθνικό δίκαιο.....σελίδες 8-10

B. Η μορφή του στο ενωσιακό δίκαιο.....σελίδες 10-11

### **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ SOFT LAW**.....σελίδες 12-18

A. Ενωσιακή έννομη τάξη.....σελίδες 12-14

B. Γαλλική έννομη τάξη.....σελίδες 15-17

Γ. Ελληνική έννομη τάξη.....σελίδες 17-18

**ΕΠΙΜΕΤΡΟ**.....σελίδες 19-20

**ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ**.....σελίδες 21-23

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η «λογική του ήπιου»<sup>1</sup> είναι μια λογική που συναντάται σε πολλές εκφάνσεις της ζωής και δε θα μπορούσε να προσπεράσει, αφήνοντας ανέγγιχτο τον νομικό κόσμο. Η έννοια του “softness”- στην οποία δεν αρμόζει ο όρος «μαλακότητα», αλλά σαφώς καλύτερα ο όρος «απαλότητα» και σε νομικό πλαίσιο «ηπιότητα»- είναι μια έννοια που διαπνέει έντονα τη φιλοσοφία, την αισθητική και την τέχνη<sup>2</sup>. Πολλές φορές, η ηπιότητα ανοίγει δρόμους που ο εξαναγκασμός δεν μπορεί.

Κανόνες που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά υποκειμένων του δικαίου χωρίς να τα δεσμεύουν συναντώνται στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου λόγω της ιδιαίτερης φύσης αυτών των υποκειμένων<sup>3</sup>. Όμως, και στην ελληνική διοικητική δράση το soft law, όσο περνούν τα χρόνια, αποκτά κυρίαρχο ρόλο<sup>4</sup> με αποστολή να ερμηνεύει, να συμπληρώνει ή να υποκαθιστά το hard law (σκληρό δίκαιο).

Το ήπιο δίκαιο ορίζεται και ως «άτυπη ρύθμιση»<sup>5</sup> από τους μελετητές του, μετάφραση που δίνει έμφαση στη βασική διαφορά των ρυθμίσεών του από τους κλασικούς κανόνες του δικαίου. Η ειδοποιός διαφορά αυτή πρωτίστως οφείλεται στο γεγονός ότι στην «άτυπη ρύθμιση» δεν εντοπίζονται όλα τα τυπικά χαρακτηριστικά που είναι απαραίτητα για να αποκτήσει τη φύση του κανόνα δικαίου<sup>6</sup>.

Για να χαρακτηριστεί μια πράξη ως πράξη του soft law έχουν αναπτυχθεί ορισμένα κριτήρια, τα οποία θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά. Αυτά τα τρία κριτήρια προσδιορίστηκαν επακριβώς στην ετήσια μελέτη που εκπόνησε το Τμήμα Μελετών και Έρευνας του Conseil d'État για το ήπιο δίκαιο το 2013, με τίτλο “Le droit souple”<sup>7</sup>.

Συνεπώς, οι πράξεις του ήπιου δικαίου θα πρέπει σωρευτικώς<sup>8</sup>:

- 1) να σκοπούν στην αλλαγή της συμπεριφοράς των αποδεκτών τους
- 2) να στερούνται νομικής δεσμευτικότητας, δηλαδή να μη γεννούν νομική υποχρέωση ή δικαίωμα
- 3) να χαρακτηρίζονται από έναν βαθμό τυποποίησης ικανό να τους προσδώσει μια επίφαση και νομιμοποίηση κανόνων δικαίου ή νομικών πράξεων

---

<sup>1</sup> A. Di Robilant, Genealogies of Soft Law, American Journal of Comparative Law 54, 2006, σελίδα 499.

<sup>2</sup> ό.π.

<sup>3</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελίδα 5.

<sup>4</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Δικαστικός έλεγχος του soft law στην ενωσιακή και στην εθνική έννομη τάξη, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), 21.04.2020.

<sup>5</sup> Γ.Δελλής, Soft Law και διαβούλευση: Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, σε Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νόμος, 2009, σελίδα 130.

<sup>6</sup> ό.π., υποσημείωση 3.

<sup>7</sup> Conseil d'État (Étude annuelle 2013), Le droit souple, Conseil d'État- La documentation française, 2013.

<sup>8</sup> Conseil d'État (Étude annuelle 2013), Le droit souple, Conseil d'État- La documentation française, 2013, σελίδα 61.

Όσον αφορά στα δύο πρώτα κριτήρια, αυτά διακρίνουν το ήπιο από το σκληρό δίκαιο. Το τρίτο και τελευταίο, με τη σειρά του, διαχωρίζει το soft law από συνήθειες ή κοινωνικούς κανόνες που δεν ενδιαφέρουν το δίκαιο, το αποκαλούμενο «μη δίκαιο»<sup>9</sup>.

Διαπλάθεται μέσω αυτών των πράξεων ένα «νέο είδος κανονιστικότητας»<sup>10</sup> μέσα στην έννομη τάξη, η οποία «εγκοιτώνεται» στο περιεχόμενο ενός μέσου επηρεασμού συμπεριφοράς και αποσυνδέεται από τον δεσμευτικό χαρακτήρα, από την κύρωση ως αυτοσκοπό του κανόνα και από τη βέβαιη δυνατότητα δικαστικού του ελέγχου. Το soft law, επομένως, επιθυμεί να διανθίσει το περιεχόμενο της κανονιστικής δράσης της Διοίκησης. Φυσικά, για αυτόν ακριβώς τον λόγο, δέχεται και αυστηρή κριτική που εστιάζει στην έννοια του όρου «κανονιστικότητα», αφού ορισμένες νομικές φωνές ταυτίζουν τον όρο «κανονιστικότητα» με τον όρο «δεσμευτικότητα»<sup>11</sup> και δυσκολεύονται να συμφιλιωθούν με τις νέες της διαβαθμίσεις<sup>12</sup>.

Πέρα από την ενίσχυση της κανονιστικότητας, η συναίνεση των αποδεκτών τους, ως θεμελιώδες στοιχείο της φύσης των πράξεων του soft law, δημιουργεί έναν συνεκτικό δεσμό με τη διαβούλευση, η οποία απαιτεί εκ φύσεως τη συμμετοχή των πολιτών στη νομοπαραγωγική διαδικασία<sup>13</sup> κατά τη θέσπιση, όμως, κλασικών κανόνων hard law. Η διαφορά τους συνίσταται στο γεγονός ότι στην περίπτωση του ήπιου δικαίου η σύμπραξη των διοικουμένων είναι τόσο έντονη που υπερβαίνει σε μεγάλο βαθμό την απλή διαβούλευση.

Η ποικιλία των μορφών με τις οποίες το soft law εμφανίζεται στην ελληνική έννομη τάξη μπορεί να αποτυπωθεί στην εξής γενική τυπολογία<sup>14</sup>:

- 1) εγκύκλιοι
- 2) οδηγίες ή κατευθυντήριες γραμμές
- 3) κανόνες τεχνικής φύσης
- 4) Κώδικες Δεοντολογίας και Χάρτες Υποχρεώσεων

Παρότι φαίνεται να έχουν εξασθενήσει οι θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ των ανωτέρω πράξεων του soft law, η καθεμία από αυτές τις κατηγορίες έχει δικά της ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που τη διακρίνουν. Ωστόσο, η ολιστική τους θεώρηση δεν παύει να χαρακτηρίζεται από εσωτερική ενότητα, διότι μοιράζονται τόσο το στοιχείο της αποφυγής της χρήσης καταναγκασμού από τις διοικητικές αρχές, όσο και μια προσέγγιση πραγματιστική,

---

<sup>9</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Δικαστικός έλεγχος του soft law στην ενωσιακή και στην εθνική έννομη τάξη, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), 21.04.2020.

<sup>10</sup> Y. Gaudemet, La concurrence des modes et des niveaux de régulation, *Revue française d'administration*, 2004, σελίδα 13.

<sup>11</sup> P. Weil, Vers une normativité relative en droit international?, *Revue Générale de droit International Public*, 1982, σελίδες 5-57.

<sup>12</sup> D. Mockle, Gouverner sans droit, *Les Cahiers du Droit*, 2002, σελίδα 143.

<sup>13</sup> Γ. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά – Το Δημόσιο Δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008, σελίδα 179 επ.

<sup>14</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελίδα 41 επ.

συνυπολογίζοντας την τεχνοκρατική υφή διαφόρων φαινομένων που δε θα ήταν γόνιμο να προσεγγιστούν αμιγώς νομικά<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> ό.π., σελίδα 232.

## ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

### ΤΟ SOFT LAW ΣΤΙΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΕΣ

Τα σύγχρονα τεχνολογικά φαινόμενα- με εγγενή αστραπιαία εξέλιξη και οξείες μεταβολές συνθηκών- απαιτούν για τη ρύθμισή τους εξειδικευμένες επιστημονικές ή τεχνικές γνώσεις με αντίκρισμα στον νομικό κόσμο<sup>16</sup>. Επομένως, όταν οι υποχρεώσεις των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών λαμβάνουν χώρα σε αγορές που διαρκώς αναθεωρούνται εξαιτίας της συνεχούς εξέλιξης της ψηφιακής τεχνολογίας που αναμφίβολα συνιστά τον πυρήνα των δικτύων και των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, το soft law προσφέρει την αναγκαία ευελιξία.

Επιπροσθέτως, οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες διαθέτουν αδιαμφισβήτητα παγκόσμια διάσταση και εμβέλεια. Ο κατ' ανάγκη διεθνής τους χαρακτήρας απαιτεί να επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη δυνατή σύγκλιση μεταξύ των υποχρεώσεων των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών και των μέτρων που λαμβάνουν για την ανάπτυξη της αγοράς εντός και εκτός εθνικού πλαισίου.

#### A. Η μορφή του στο εθνικό δίκαιο

Οι Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές με την έκδοση συστάσεων, προειδοποιήσεων, επιταγών, οδηγιών, κατευθυντήριων γραμμών, κανόνων συμπεριφοράς ή δεοντολογίας αποζητούν νέους τρόπους να παρεμβαίνουν στο οικονομικό γίγνεσθαι, προκειμένου να ανταποκριθούν στον νέο ρόλο τους. Καθώς ενστερνίζονται τους νέους ρυθμιστικούς μηχανισμούς, το σύγχρονο Κράτος μετατρέπεται προοδευτικά σε ρυθμιστικό παράγοντα των κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων<sup>17</sup>.

Στους τομείς δράσης των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών συναντώνται περισσότερο, από όλη την τυπολογία των πράξεων του soft law της προηγούμενης παραγράφου, οι πράξεις εκείνες που έχουν τα χαρακτηριστικά των κατευθυντήριων γραμμών<sup>18</sup>, διότι προσιδιάζουν στο ρυθμιστικό τους έργο<sup>19</sup>. Μέσω αυτών διασφαλίζεται η προβλεψιμότητα των εφαρμοστέων κανόνων και ταυτόχρονα επιτυγχάνεται η προσαρμογή στις νέες συνθήκες. Επομένως, στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών το soft law βρίσκει προνομιακή θέση εναρμονίζοντας τους γενικούς σκοπούς που εισάγουν τα ιδρυτικά κείμενα των ανεξάρτητων αρχών με τις συνέπειές τους στην πράξη.

---

<sup>16</sup> Κ. Σαζώνη, Η διείσδυση του Soft Law στον καθορισμό βασικών ελάχιστων υποχρεώσεων των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών, Επιθεώρηση Δικαίου Πληροφορικής, 2021.

<sup>17</sup> Α. Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σελίδες 88-92.

<sup>18</sup> L. Fontenelle (de), Le contrôle juridictionnel des lignes directrices des autorités de régulation, AJDA, 2018, σελίδα 571.

<sup>19</sup> Για τη ρυθμιστική μεταρρύθμιση: Γ. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά – Το Δημόσιο Δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008.



Το ενδιαφέρον με τις κατευθυντήριες γραμμές είναι ότι η ίδια η Αρχή θέτει για τον εαυτό της ή για τα όργανα που υπάγονται σε αυτήν κανόνες συμπεριφοράς που τη δεσμεύουν<sup>20</sup>. Αυτό, βέβαια, μπορεί να το κάνει μόνο σε τομείς δράσης όπου διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια να καθορίζει το περιεχόμενο των πράξεων που θα εκδώσει<sup>21</sup>. Όπως είχε διατυπώσει ο Γάλλος νομικός και κοινωνιολόγος Maurice Hauriou, ο οποίος με τη νομική σκέψη του διαμόρφωσε το γαλλικό διοικητικό δίκαιο κατά τον 19<sup>ο</sup> και 20<sup>ο</sup> αιώνα, «η διακριτική ευχέρεια δεν είναι εξουσία χωρίς κανόνες, είναι απλώς εξουσία που διαμορφώνει μόνη της τους δικούς της κανόνες»<sup>22</sup>. Είναι, δηλαδή, η ελευθερία να επιλέγει κανείς τα δεσμά του.

Καλλιεργείται με τη συνεχόμενη εφαρμογή τους μια ομοιόμορφη διοικητική πρακτική, η οποία δεσμεύει την Εθνική Ρυθμιστική Αρχή να αντιμετωπίσει κατά όμοιο τρόπο όμοιες περιπτώσεις και μπορεί να απελευθερωθεί από τα «δεσμά» που επέλεξε μόνο εφόσον τη μη εφαρμογή της συγκεκριμένης γραμμής συμπεριφοράς δικαιολογούν οι ιδιομορφίες της επίμαχης ατομικής κατάστασης ή όταν λόγοι γενικού συμφέροντος επιβάλλουν την απόκλιση από τις κατευθυντήριες γραμμές<sup>23</sup>.

Πέρα από τα αποτελέσματα που επιφέρει η αυτοδέσμευση της Διοίκησης, με κυριότερα τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης, την αποφυγή αυθαίρετων διακρίσεων και τη διατήρηση της αποδοτικότητας του διοικητικού μηχανισμού<sup>24</sup>, έχει υποστηριχθεί ότι με την προσφυγή σε αυτήν τη μέθοδο η Αρχή δύναται, χωρίς προηγούμενη νομοθετική εξουσιοδότηση, να προβαίνει στην έκδοση πράξεων κανονιστικού περιεχομένου, η αυστηρή εφαρμογή των οποίων μετατρέπει τη διακριτική της ευχέρεια σε δέσμια αρμοδιότητα καταστρατηγώντας την αρχή της νομιμότητας<sup>25</sup>.

Προς αντίκρουση αυτής της άποψης, η θεμελιώδης απόφαση *Crédit foncier de France*<sup>26</sup> του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας διευκρίνισε ήδη από το 1970 πως πρόκειται για ένα νομικό καθεστώς που υπολείπεται της τυπικής ισχύος της κανονιστικής πράξης. Η ιδιομορφία του, όπως επισημαίνει σχολιάζοντας την απόφαση ο *Waline*, είναι ότι αυτής της μορφής το *soft law* δεν αίρεται στο ύψος του κανόνα δικαίου, αλλά παράγει έννομες συνέπειες<sup>27</sup>.

Ειδικά στον Τομέα των Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ), ανεξάρτητη αρχή με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια που συνιστά την Εθνική Ρυθμιστική Αρχή για θέματα παροχής υπηρεσιών και δικτύων ηλεκτρονικών επικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών στην Ελλάδα, εξοπλίζεται με μια δέσμη κανονιστικών, αποφασιστικών, ελεγκτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων<sup>28</sup>. Επειδή, λοιπόν, διαθέτει εκτεταμένη κανονιστική αρμοδιότητα για τη ρύθμιση κάθε θέματος σχετικού με τις αρμοδιότητές της, καταλήγει να χρησιμοποιεί το *soft law* λιγότερο από άλλες Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές.

<sup>20</sup> R. Odent, *Contentieux administratif*, tome II, Dalloz, 2007, σελίδα 527.

<sup>21</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελίδα 85.

<sup>22</sup> M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, 12<sup>e</sup> édition, 1933, σελίδα 351.

<sup>23</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελίδα 92.

<sup>24</sup> ό.π., σελίδα 93.

<sup>25</sup> Α. Γέροντας, *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σελίδα 90.

<sup>26</sup> CE, 11 Δεκεμβρίου 1970, *Crédit foncier de France*, n° 78880.

<sup>27</sup> M. Waline, *Note sous la décision Crédit foncier de France*, RDP, 1971, σελίδα 1224.

<sup>28</sup> [www.eett.gr/eett/schetika-me-tin-eett/armodiotites](http://www.eett.gr/eett/schetika-me-tin-eett/armodiotites).

Συνεπώς, στο πεδίο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, η αναγνώριση της προτεραιότητας των ήπιων και αυτοαναφορικών μορφών ρύθμισης δεν κλόνησε την πυραμίδα των πηγών του δικαίου ούτε δημιούργησε την εντύπωση ότι το hard law παρέπεσε σε αχρησία<sup>29</sup>. Αντιθέτως, οι νέες μορφές ρύθμισης της ηλεκτρονικής επικοινωνίας συνυπάρχουν αρμονικά με το σκληρό δίκαιο διαμορφώνοντας ένα ενιαίο σύστημα ρύθμισης που ακολουθεί η Εθνική Ρυθμιστική Αρχή.

## B. Η μορφή του στο ενωσιακό δίκαιο

Στην ενωσιακή έννομη τάξη, η φύση και η νομική δεσμευτικότητα των πράξεων των θεσμικών οργάνων και των υπόλοιπων οργανισμών ορίζονται ρητά στο άρθρο 288 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)<sup>30</sup>. Πέραν των τριών περιοριστικά αναφερόμενων κατηγοριών πράξεων με νομική δεσμευτικότητα (κανονισμών, οδηγιών, αποφάσεων), η Συνθήκη αναγνωρίζει ταυτόχρονα και την αρμοδιότητα έκδοσης πράξεων soft law, όπως συστάσεων και γνώμων, οι οποίες προτρέπουν τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν συγκεκριμένη συμπεριφορά, χωρίς ωστόσο να γεννούν δικαιώματα ή υποχρεώσεις.

Η πληθώρα Συστάσεων που εξέδιδε παγίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το 2003 και έπειτα για τη ρύθμιση ζητημάτων του τομέα των δικτύων και υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών αποτελούν μορφή του soft law και λειτούργησαν ως αναπόσπαστο τμήμα της ρυθμιστικής διαδικασίας του συγκεκριμένου τομέα<sup>31</sup>. Άλλωστε, η ρυθμιστική διοίκηση συνηθίζει να χρησιμοποιεί τύπους που αγνοεί η κλασική κανονιστικότητα και να εφαρμόζει νέο δίκαιο που χαρακτηρίζεται από την υποχώρηση των στοιχείων της δέσμευσης και του καταναγκασμού<sup>32</sup>.

Επομένως, στη διαδρομή προς την υιοθέτηση της Οδηγίας 2018/1972 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, τα λεπτομερέστερα ζητήματα οικονομικής ιδίως φύσης του εν λόγω τομέα εγκολλώνονταν σε κείμενα soft law· εκτεταμένα αλλά δίχως δεσμευτική ισχύ<sup>33</sup>. Αναμφίβολα, η δυναμική που αναπτύσσουν οι κανόνες του soft law μπορούν να το μετατρέψουν σε εξαιρετικά χρήσιμο εργαλείο για τη ρύθμιση των οικονομικών σχέσεων, οι οποίες συνιστούν καίριο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου<sup>34</sup>. Σε αυτήν τη διαδρομή, οι Συστάσεις της Ευρωπαϊκής

<sup>29</sup> Θ. Παπαχρίστου/ Χ. Βερναρδάκης/ Γ. Θεοδόσης/ Ι. Καμτσίδου/ Κ. Μανωλάκου/ Λ. Μήτρου/ Β. Παπακωνσταντίνου/ Ε. Ρεθυμνιωτάκη/ Κ. Στρατηλάτης/ Γ. Τασόπουλος, Αυτορρύθμιση, Δίκαιο & Κοινωνία στον 21ο αιώνα, Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2005, σελίδα 43.

<sup>30</sup> Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), άρθρο 288: «Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τα θεσμικά όργανα θεσπίζουν κανονισμούς, οδηγίες, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες. Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Όταν ορίζει αποδέκτες, είναι δεσμευτική μόνο για αυτούς. Οι συστάσεις και οι γνώμες δεν δεσμεύουν».

<sup>31</sup> Κ. Σαζώνη, Η διείσδυση του Soft Law στον καθορισμό βασικών ελάχιστων υποχρεώσεων των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών, Επιθεώρηση Δικαίου Πληροφορικής, 2021.

<sup>32</sup> J. Chevalier, L'État post-moderne, LGDJ, collection Droit et société, vol.35, 2014.

<sup>33</sup> Κ. Σαζώνη, Η διείσδυση του Soft Law στον καθορισμό βασικών ελάχιστων υποχρεώσεων των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών, Επιθεώρηση Δικαίου Πληροφορικής, 2021.

<sup>34</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελίδα 9.

Επιτροπής λειτούργησαν ως προπομποί και λείαναν το έδαφος προκειμένου να γεννηθεί τελικά ο Κώδικας Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών.

Στην πράξη, όσες Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές είχαν ήδη επιλέξει να ακολουθήσουν, κατά την άσκηση των ευρύτερων ρυθμιστικών καθηκόντων τους<sup>35</sup>, τις Συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (σύμφωνα και με όσα κρίνει σχετικά το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως θα σχολιαστεί στο δεύτερο μέρος της εργασίας) δεν αντιμετώπισαν δυσκολία να ανταποκριθούν στο νέο κανονιστικό πλαίσιο ούτε τροποποιήθηκαν οι ρυθμιστικές τους υποχρεώσεις επειδή απέκτησαν δεσμευτικό χαρακτήρα<sup>36</sup>.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το αξιοσημείωτο σχετικά με τη χρήση του soft law στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών ειδικώς είναι ότι, όχι μόνο το soft law χρησιμοποιήθηκε ως προάγγελος του hard law, αλλά και ότι εν πολλοίς διείσδυσε μέσα στο hard law και απορροφήθηκε από αυτό. Ο τομέας αυτός μπορεί να αποτελέσει έμπνευση για τους δημιουργούς του δικαίου και την επιτυχή ώσμωση των κατηγοριών «τυπικών κανόνων» και «άτυπων ρυθμίσεων»<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> ΔΕΚ, 24 Απριλίου 2008, Arcor AG & Co. KG κατά Bundesrepublik Deutschland, C-55/06, EU:C:2008:244, σκέψεις 153-156.

<sup>36</sup> Κ. Σαζώνη, Η διείσδυση του Soft Law στον καθορισμό βασικών ελάχιστων υποχρεώσεων των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών, Επιθεώρηση Δικαίου Πληροφορικής, 2021.

<sup>37</sup> Γ. Δελλής, Soft Law και διαβούλευση: Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, σε Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νόμος, 2009, σελίδα 138.

## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

### Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ SOFT LAW

Το soft law, λόγω της έλλειψης νομικής δεσμευτικότητας, δεν εμπίπτει καταρχήν στους κανόνες ή στις ρυθμίσεις που ελέγχει ο δικαστής. Έτσι, δημιουργήθηκε η εντύπωση ότι τα αναφερόμενα εξ αυτού ζητήματα δεν αντιμετωπίζονται ad hoc δικαστικά. Ωστόσο, η συχνότητα με την οποία τείνει σταδιακά να εμφανίζεται και η σημασία που αποκτά για τη δράση της Διοίκησης και συνάμα για την καθημερινότητα των πολιτών αδυνατούν να συμβαδίσουν με την ολοκληρωτική απουσία δικαστικού του ελέγχου στο πλαίσιο ενός κράτους δικαίου.

Το Conseil d'État, το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας, πρωτοπόρο στη διασφάλιση της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και στην παροχή έννομης προστασίας στον κάθε πολίτη, μετουσίωσε το soft law σε αντικείμενο δικαστικού ελέγχου, από τη στιγμή που είναι ικανό να επηρεάσει τη συμπεριφορά των διοικουμένων, και το ενέταξε καινοτομώντας στις δεκτικές δικαστικής προσβολής πράξεις (actes faisant grief)<sup>38</sup>.

Στο πεδίο του δικαστικού ελέγχου του soft law η νομολογιακή συμβολή δεν μπορεί παρά να διαδραματίζει καίριο ρόλο, ακριβώς διότι η εν λόγω ρυθμιστική τεχνική εξελίσσεται ταχέως και η νομολογία μπορεί αποτελεσματικότερα από τα νομοθετικά όργανα να συμβαδίσει μαζί της και ενδεχομένως να τη χαλιναγωγήσει, όταν αυτό αξιολογηθεί ως απαραίτητο.

#### A. Ενωσιακή έννομη τάξη

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει κρίνει ότι, όταν εθνικό δικαστήριο έχει να επιλύσει διαφορά σχετική με τη νομιμότητα υποχρέωσης, την οποία έχει επιβάλει Εθνική Ρυθμιστική Αρχή, οφείλει να θεωρήσει ως βάση τη Σύσταση. Ακόμα και αν οι Συστάσεις εξ ορισμού δεν αποσκοπούν στην παραγωγή δεσμευτικών αποτελεσμάτων, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να τις λαμβάνουν υπόψη για την επίλυση των διαφορών που υποβάλλονται στην κρίση τους, ιδίως όταν αυτές διαφωτίζουν την ερμηνεία εθνικών διατάξεων που έχουν θεσπιστεί με σκοπό την εφαρμογή των εν λόγω Συστάσεων ή όταν αυτές αποσκοπούν στη συμπλήρωση διατάξεων δεσμευτικού χαρακτήρα του ενωσιακού δικαίου<sup>39</sup>.

Σε πιο πρόσφατη απόφασή του μάλιστα, το Δικαστήριο διευκρίνισε, ακολουθώντας τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα της υπόθεσης Koninklijke, ότι, στο πλαίσιο δικαστικού ελέγχου απόφασης Εθνικής Ρυθμιστικής Αρχής εκδοθείσας δυνάμει οδηγίας, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να μην ακολουθούν τη Σύσταση αποκλειστικά στην περίπτωση εκείνη που

<sup>38</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Η νομική φύση σύστασης ΡΑΕ προς τη ΛΑΓΗ ΑΕ- Έννομη προστασία, Ενέργεια & Δίκαιο, 2017, σελίδα 37.

<sup>39</sup> ΔΕΚ, 24 Απριλίου 2008, Arcor AG & Co. KG κατά Bundesrepublik Deutschland, C-55/06, EU:C:2008:244, σκέψη 94 & ΔΕΕ, 18 Μαρτίου 2010, Rosalba Alassini κ.λπ. κατά Telecom Italia κ.λπ), C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, σκέψη 40 & ΔΕΚ, 11 Σεπτεμβρίου 2003, Altair Chimica SpA κατά ENEL Distribuzione SpA, C-207/01, EU:C:2003:451, σκέψη 41.

εκτιμούν ότι το επιβάλλουν λόγοι που σχετίζονται με τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, ιδίως με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της αγοράς του οικείου κράτους μέλους<sup>40</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, βάσει αυτού, απάντησε στο προδικαστικό ερώτημα που τέθηκε ενώπιόν του πως το άρθρο 4 παράγραφος 1 της οδηγίας-πλαίσίου, εξεταζόμενο σε συνδυασμό με τα άρθρα 8 και 13 της οδηγίας περί προσβάσεως, έχει την έννοια ότι εθνικό δικαστήριο το οποίο επιλαμβάνεται διαφοράς σχετικά με τη νομιμότητα της επιβολής από την Εθνική Ρυθμιστική Αρχή τιμολογιακής υποχρέωσης για την παροχή υπηρεσιών τερματισμού κλήσεων σταθερής και κινητής τηλεφωνίας, μπορεί να εκδώσει απόφαση που δε συνάδει προς τη Σύσταση 2009/396, με την οποία το πρότυπο *Bulric strict* προκρίνεται ως ενδεδειγμένο μέτρο ρύθμισης των τιμών στην αγορά τερματισμού κλήσεων, μόνον εάν εκτιμά ότι το επιβάλλουν λόγοι που σχετίζονται με τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, ιδίως με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της αγοράς του οικείου κράτους μέλους<sup>41</sup>.

Άλλωστε, το Δικαστήριο της Ένωσης έχει ήδη επισημάνει ότι, κατά την άσκηση των ρυθμιστικών τους υποχρεώσεων, οι Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές διαθέτουν ευρεία εξουσία, ώστε να είναι σε θέση να εκτιμήσουν αν παρίσταται ανάγκη ρύθμισης της αγοράς στην εκάστοτε περίπτωση<sup>42</sup>.

Επομένως, έγινε δεκτό από τον ενωσιακό δικαστή, στο πλαίσιο παρεμπόμπτος δικαστικού ελέγχου του *soft law*, ότι τα εθνικά δικαστήρια καταρχήν οφείλουν να ακολουθούν το περιεχόμενο των Συστάσεων όταν εκδικάζουν τις σχετικές υποθέσεις, καθότι αυτές αποσαφηνίζουν το περιεχόμενο των αντίστοιχων εθνικών διατάξεων, ενώ όταν διαφαίνεται ότι η προτεινόμενη ρυθμιστική προσέγγιση δεν είναι η κατάλληλη για τα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά, η Εθνική Ρυθμιστική Αρχή διαθέτοντας ευρεία εξουσία μπορεί να απομακρύνεται από αυτήν, αιτιολογώντας την απόφασή της και κοινοποιώντας την στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>43</sup>.

Όλο αυτό το σχήμα που έχει διαπλάσει η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς αναιρεί την αντίληψη περί παντελούς έλλειψης δεσμευτικότητας των πράξεων του *soft law*. Μπορεί οι Συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να μην αποσκοπούν στην παραγωγή δεσμευτικών αποτελεσμάτων, αλλά δε στερούνται οποιασδήποτε νομικής συνέπειας<sup>44</sup>. Εν προκειμένω, αναντίρρητα προκύπτει μια οιονεί δεσμευτικότητα, καθώς, αν αυτές συνιστούσαν ολοκληρωτικά μη δεσμευτικές πράξεις, τότε η Αρχή θα μπορούσε απλώς να μην τις λάβει υπόψη της χωρίς αιτιολόγηση. Τουναντίον, καθίσταται σαφές ότι το Δικαστήριο απαιτεί αιτιολογία στην περίπτωση εκείνη που η Εθνική Ρυθμιστική Αρχή επιλέξει να απόσχει από τη Σύσταση<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> ΔΕΕ, 15 Σεπτεμβρίου 2016, *Koninklijke KPN NV and Others κατά Autoriteit Consument en Markt (ACM)*, C-28/15, EU:C:2016:692, σκέψη 42.

<sup>41</sup> ΔΕΕ, 15 Σεπτεμβρίου 2016, *Koninklijke KPN NV and Others κατά Autoriteit Consument en Markt (ACM)*, C-28/15, EU:C:2016:692, σκέψη 43.

<sup>42</sup> ΔΕΚ, 24 Απριλίου 2008, *Arcor AG & Co. KG κατά Bundesrepublik Deutschland*, C-55/06, EU:C:2008:244, σκέψεις 153-156.

<sup>43</sup> ΔΕΚ, 3 Δεκεμβρίου 2009, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, C-424/07, EU:C:2009:749, σκέψη 61 & ΔΕΚ, 24 Απριλίου 2008, *Arcor AG & Co. KG κατά Bundesrepublik Deutschland*, C-55/06, EU:C:2008:244, σκέψεις 54-61.

<sup>44</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Η νομική φύση σύστασης ΡΑΕ προς τη ΛΑΓΗ ΑΕ- Έννομη προστασία, Ενέργεια & Δίκαιο, 2017, σελίδα 37.

<sup>45</sup> ΔΕΚ, 3 Δεκεμβρίου 2009, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας*, C-424/07, EU:C:2009:749, σκέψη 61 & ΔΕΚ, 24 Απριλίου 2008, *Arcor AG & Co. KG κατά Bundesrepublik Deutschland*,

Θα μπορούσε κανείς να προβεί σε έναν παραλληλισμό αυτής της απαίτησης που θέτει το Δικαστήριο με τη λειτουργία του θεσμού των γνωμοδοτήσεων ή γνωμών στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Όταν το διοικητικό όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα δε δεσμεύεται από τη γνώμη, αλλά μπορεί να αποφανθεί και διαφορετικά, η πράξη που θα εκδώσει, εφόσον έχει διαφορετικό περιεχόμενο από την απλή γνώμη που προηγήθηκε, πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη<sup>46</sup>. Προφανώς δεν ταυτίζονται οι Συστάσεις της ενωσιακής έννομης τάξης με τη γνωμοδοτική διαδικασία της ελληνικής έννομης τάξης, αλλά η υποχρέωση αιτιολογίας, όταν επιλέγεται κάτι διαφορετικό από αυτό που έχει προτείνει η Σύσταση, φαίνεται να προσομοιάζει, ως σύλληψη, στην απλή γνώμη του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας<sup>47</sup>.

Εντούτοις, αυτή η αντιμετώπιση των Συστάσεων από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δε βρίσκει σύμφωνα όλα τα ανώτατα δικαστήρια των κρατών μελών, μιας και εντοπίζονται αντίθετες κρίσεις σε εθνικό επίπεδο. Το Consiglio di Stato, το ιταλικό Συμβούλιο της Επικρατείας, έκρινε ότι η Εθνική Ρυθμιστική Αρχή για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες της Ιταλίας (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni- AgCom) δεν υποχρεούται να αιτιολογήσει τις αποφάσεις της που δε συμμορφώνονται με το περιεχόμενο Σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>48</sup>. Με αυτόν τον τρόπο, έδειξε να αγνοεί επιδεικτικά τον ρόλο του συγκεκριμένου θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>49</sup>, το οποίο πασχίζει να διατηρείται στο επίκεντρο της πολιτικής της, να κατευθύνει και να συντονίζει τις ενέργειες των αρμόδιων κρατικών αρχών, καθώς και να επεξηγεί τις επιλογές τους στους ενδιαφερόμενους, προκειμένου να επιτυγχάνεται ομαλότερα η συμμόρφωσή τους στους κανόνες της ενωσιακής έννομης τάξης<sup>50</sup>. Συγκεκριμένα για τον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, οι Συστάσεις της Επιτροπής συνιστούν τον κυριότερο πυλώνα του οριζόντιου συστήματος συντονισμού<sup>51</sup> των διάφορων εθνικών με το ενωσιακό δίκαιο, ώστε να δημιουργηθεί μια ανταγωνιστική κοινή ευρωπαϊκή αγορά για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες<sup>52</sup>.

---

C-55/06, EU:C:2008:244, σκέψεις 54-61.

<sup>46</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελίδα 131.

<sup>47</sup> Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999), Άρθρο 20 παράγραφος 2 εδάφιο β: «Η μη αποδοχή της θετικής σύμφωνης γνώμης ή της πρότασης, καθώς και η απόκλιση από την απλή γνώμη, πρέπει να αιτιολογούνται ειδικώς».

<sup>48</sup> Κ. Σαζώνη, Η διείσδυση του Soft Law στον καθορισμό βασικών ελάχιστων υποχρεώσεων των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών, Επιθεώρηση Δικαίου Πληροφορικής, 2021.

<sup>49</sup> F. Marini Balestra, The Italian Conseil d'Etat pays little attention to the role of EC Commission, [www.thejournalofregulation.com](http://www.thejournalofregulation.com), 19.09.2012.

<sup>50</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Δικαστικός έλεγχος του soft law στην ενωσιακή και στην εθνική έννομη τάξη, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), 21.04.2020.

<sup>51</sup> Μ. Ξύδας, Ο Συντονιστικός Μηχανισμός στο Πλαίσιο κι η Εφαρμογή του στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, ΕΣΔΔ, 2007, σελίδα 30 επ.

<sup>52</sup> F. Marini Balestra, The Italian Conseil d'Etat pays little attention to the role of EC Commission, [www.thejournalofregulation.com](http://www.thejournalofregulation.com), 19.09.2012.

## B. Γαλλική έννομη τάξη

Στη Γαλλία, το πρόβλημα των μη υποκείμενων σε δικαστικό έλεγχο πράξεων των ρυθμιστικών αρχών είχε εντοπιστεί και αναδειχθεί από τους θεωρητικούς του δικαίου εδώ και τουλάχιστον δέκα χρόνια<sup>53</sup>. Επιπροσθέτως, το ίδιο το Conseil d'État είχε εμβαθύνει στο αντικείμενο ήδη από την ετήσια μελέτη που διεξήγαγε το Τμήμα Μελετών και Έρευνάς του το 2013 σχετικά με τη φύση, το πεδίο αλλά και τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου του "droit souple"<sup>54</sup>, όπως αποδίδεται ο όρος «ήπιο δίκαιο» στα γαλλικά. Ενώ ολοένα και πύκνωναν οι πράξεις του soft law που απέβλεπαν στην ερμηνεία ενός hard law όλο και πιο τεχνικού και περίπλοκου, υπογραμμιζόταν η αδήριτη ανάγκη να περιοριστεί η αβεβαιότητα κατά την εφαρμογή τους<sup>55</sup> και να ενισχυθεί, κατά το μέτρο του δυνατού, η προβλεψιμότητα και η ασφάλεια δικαίου.

Το 2016, η Ολομέλεια του δικαιοδοτικού σχηματισμού του Conseil d'État (Assemblée du contentieux) προχώρησε σε ευθύ ακυρωτικό έλεγχο των πράξεων του soft law, παρά το γεγονός ότι δε μεταβάλλουν άμεσα μήτε τον εξωτερικό νομικό κόσμο μήτε τη νομική κατάσταση των αποδεκτών τους. Με τις αποφάσεις Fairvesta<sup>56</sup> και Numericable<sup>57</sup> της 21<sup>ης</sup> Μαρτίου 2016 το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της Γαλλίας εφήυρε νέες διεξόδους, ώστε να είναι σε θέση να ελέγχει πράξεις που εντάσσονται σε αυτήν την «ήπια» κατηγορία δικαίου και εκπορεύονται από τις Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές.

Αναλυτικότερα, στην υπόθεση Fairvesta, το ζήτημα αφορούσε τη γαλλική Αρχή χρηματοπιστωτικών αγορών (Autorité des marchés financiers) και δελτία τύπου που δημοσιεύθηκαν στον ιστότοπό της προτρέποντας τους επενδυτές να είναι προσεκτικοί όσον αφορά σε διάφορα χρηματοοικονομικά προϊόντα που διατίθενται στην αγορά από την εταιρεία Fairvesta<sup>58</sup>. Στην υπόθεση Numericable, πρωταγωνίστησε η Επιτροπή Ανταγωνισμού της Γαλλίας (Autorité de la concurrence) και η τοποθέτηση με την οποία εξέφρασε ότι η εταιρεία Groupe Canal Plus είχε τη δυνατότητα να αποκτήσει δικαιώματα αποκλειστικής διανομής των τηλεοπτικών καναλιών στην πλατφόρμα Numericable<sup>59</sup>. Αντίστοιχα, η εταιρεία Fairvesta προσέβαλε με αίτηση ακύρωσης τα δελτία τύπου ενώπιον του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ η εταιρεία Numericable προσέβαλε με το ίδιο ένδικο βοήθημα την επίμαχη τοποθέτηση. Είναι σαφές ότι ούτε τα δελτία τύπου ούτε η τοποθέτηση, ως εκφάνσεις του soft law, γεννούν από μόνα τους δικαίωμα ή υποχρέωση για οποιονδήποτε διοικούμενο<sup>60</sup>. Περιέχουν μεν ρύθμιση, δηλαδή διατυπώνουν τη συμπεριφορά που συνίσταται να ακολουθηθεί, χωρίς όμως να επιβάλλουν την υποχρέωση τήρησής της ούτε να προβλέπουν κυρώσεις σε περίπτωση αθέτησής της<sup>61</sup>.

<sup>53</sup> X. Domino/A. Bretonneau, *Miscellanées contentieuses*, AJDA, 2012, σελίδα 2373 & P. Idoux, *L'absence de justiciabilité des avis et recommandations de l' Autorité de la concurrence*, RJEP, 2013, σελίδα 708.

<sup>54</sup> Conseil d'État (Étude annuelle 2013), *Le droit souple*, Conseil d'État- La documentation française, 2013.

<sup>55</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Η ανεξάντλητη δυναμική της αίτησης ακύρωσης*, www.prevedourou.gr, 23.07.2023.

<sup>56</sup> CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n° 368082.

<sup>57</sup> CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société NC Numericable, n° 390023.

<sup>58</sup> CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n° 368082, σκέψη 1.

<sup>59</sup> CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société NC Numericable, n° 390023, σκέψη 1.

<sup>60</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Άτυπος διάλογος εθνικών δικαστών: το soft law στο Συμβούλιο της Επικρατείας*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2017, σελίδα 78.

<sup>61</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελίδα 199.

Το δικαστήριο, αντί να απορρίψει τις αιτήσεις ακύρωσης στο στάδιο του παραδεκτού εξαιτίας της φύσης των προσβαλλόμενων πράξεων, εστίασε στις συνέπειες που θα μπορούσαν να έχουν υπό το πέπλο του soft law. Πιο συγκεκριμένα, στο καθιερωμένο κριτήριο των δεσμευτικών εννόμων αποτελεσμάτων που συνιστά προϋπόθεση για τον χαρακτηρισμό μιας πράξης ως δεκτικής ένδικης προσφυγής (acte faisant grief), η βασική σκέψη (considérant de principe) των αποφάσεων προσέθεσε δύο καινοτόμα κριτήρια που δύνανται να συντρέχουν διαζευκτικά. Το πρώτο είναι αυτό της παραγωγής σημαντικών πρακτικών συνεπειών- ιδίως οικονομικής φύσης- και το δεύτερο η πράξη να προορίζεται να επηρεάσει ουσιωδώς τις συμπεριφορές των προσώπων στα οποία απευθύνεται<sup>62</sup>.

Αυτό είναι το περαιτέρω βήμα που αποτολμούν οι δύο αποφάσεις της δικαιοδοτικής Ολομέλειας, οι οποίες διευρύνουν το παραδεκτό της αίτησης ακύρωσης σε σχέση με την παγιωμένη προγενέστερη νομολογία του δικαστηρίου<sup>63</sup>, η οποία αξίζει να σημειωθεί πως είχε ήδη δεχθεί ότι μπορούν να προσβληθούν με αίτηση ακύρωσης γνώμες, συστάσεις, προειδοποιήσεις, τοποθετήσεις, οι οποίες θα μπορούσαν στη συνέχεια να δικαιολογήσουν την επιβολή κυρώσεων εκ μέρους των ρυθμιστικών αρχών<sup>64</sup>. Εφεξής, εγκαινιάζεται δυνατότητα προσβολής με το εν λόγω ένδικο βοήθημα και πράξεων των ρυθμιστικών αρχών, οι οποίες δεν έχουν ούτε εκτελεστό χαρακτήρα κατά τη διοικητική δικονομία ούτε επιφέρουν κυρώσεις, αλλά μπορούν να παραγάγουν σημαντικές συνέπειες ή να έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στις συμπεριφορές των αποδεκτών τους<sup>65</sup>.

Η ανωτέρω αξιοσημείωτη προσαρμογή με έμφαση στις «σημαντικές συνέπειες» επαναλήφθηκε στην απόφαση GISTI της 12<sup>ης</sup> Ιουνίου 2020<sup>66</sup>, η οποία αφορά σε όλα τα υλικά και ψηφιακά έγγραφα γενικού χαρακτήρα που προέρχονται από δημόσιες αρχές: εγκυκλίους, διαταγές, συστάσεις, υπομνήματα, παρουσιάσεις και ερμηνείες του θετικού δικαίου. Αυτή η περαιτέρω εξάπλωση του δικαστικού ελέγχου στο σύνολο των πράξεων του soft law που συνεπάγονται τέτοια αποτελέσματα επεσήμανε για ακόμα μια φορά πως απόκειται στον δικαστή που επιλαμβάνεται σχετικών λόγων ακύρωσης να εξετάσει τις πλημμέλειες που μπορούν να επηρεάσουν τη νομιμότητα των πράξεων αυτών λαμβάνοντας υπόψη πρωτίστως τη φύση και τα επιμέρους χαρακτηριστικά τους<sup>67</sup>.

Το γαλλικό ακυρωτικό δικαστήριο απέδειξε στις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν σε πόσο στενή επαφή βρίσκεται τόσο με τη δράση των μηχανισμών της Διοίκησης, όσο και με την εξέλιξη της κοινωνίας υπό ευρύτερη έννοια. Η προσέγγιση που υιοθέτησε, δηλαδή η συνειδητή θεώρηση των πράξεων υπό το πρίσμα των αποτελεσμάτων που αυτές επιφέρουν, επιβεβαιώνει ότι ο δικαστής αναγνωρίζει τη θεμελιώδη σημασία του soft law στο πλαίσιο των νέων μορφών και μεθόδων δράσης των δημόσιων φορέων<sup>68</sup>. Έτσι, προσάρμοσε με επιτυχία το πολύτιμο ένδικο

---

<sup>62</sup> CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n° 368082, σκέψη 4 & CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société NC Numericable, n° 390023, σκέψη 5.

<sup>63</sup> CE, 11 Οκτωβρίου 2012, Société Casino Guichard-Perrachon, n° 357193.

<sup>64</sup> CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n° 368082, σκέψη 4.

<sup>65</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Η ανεξάντλητη δυναμική της αίτησης ακύρωσης, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), 23.07.2023.

<sup>66</sup> CE, 12 Ιουνίου 2020, GISTI, n° 418142.

<sup>67</sup> CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n° 368082, σκέψη 4 & CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société NC Numericable, n° 390023, σκέψη 5.

<sup>68</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Δικαστικός έλεγχος του soft law στην ενωσιακή και στην εθνική έννομη τάξη, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), 21.04.2020.



βοήθημα της αίτησης ακύρωσης στην εξέλιξη των μέσων που ευρύτατα πλέον χρησιμοποιούν οι Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές και τελικά κατόρθωσε να προασπίσει με επιτυχία το κράτος δικαίου.

### Γ. Ελληνική έννομη τάξη

Μεταπηδώντας στην ελληνική έννομη τάξη, το Συμβούλιο της Επικρατείας, στο πλαίσιο του διαλόγου μεταξύ εθνικών δικαστηρίων, εμπνεύστηκε από τη νομολογία Fairvesta και Numericable του γαλλικού αντίστοιχού του δικαστηρίου για τον ακυρωτικό έλεγχο του soft law που εκδίδεται από Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές και μάλιστα παρέπεμψε ευθέως σε βασικές σκέψεις αυτών των αποφάσεων<sup>69</sup> στην απόφασή του ΣτΕ 1755/2017<sup>70</sup>. Ωστόσο, αυτό δεν το έπραξε αποσκοπώντας να υιοθετήσει το σκεπτικό του τολμηρού Γάλλου δικαστή- παρότι σε μεταγενέστερο χρόνο ο Έλληνας ακυρωτικός δικαστής ανέλαβε ακτιβιστικό ρόλο σε άλλο δικονομικό ζήτημα<sup>71</sup>- και να διευρύνει το πεδίο του δικαστικού ελέγχου που εκείνος επιτρέπεται να ασκεί, αλλά προς επίρρωση του δικού του δικανικού συλλογισμού με επίκληση του συγκριτικού δικαίου.

Στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν έχει κριθεί προς το παρόν ως παραδεκτή αίτηση ακύρωσης κατά πράξης μη εκτελεστής, καθώς το δικονομικό δίκαιο των ακυρωτικών διαφορών, το Προεδρικό Διάταγμα 18/1989, ορίζει ρητά και αποκλειστικά στο άρθρο 45 πως η αίτηση ακύρωσης επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίες δεν υπόκεινται σε άλλο ένδικο μέσο ενώπιον δικαστηρίου. Ελλείπει εκτελεστότητας, τίθενται εκτός πεδίου δικαστικού ελέγχου διάφορα μορφώματα που εκφεύγουν των πλαισίων της εκτελεστής πράξης με την κλασική έννοια<sup>72</sup>, όταν δηλαδή η συμπεριφορά που καθορίζουν (ενέργεια ή παράλειψη) και γενικότερα η ρύθμιση που θεσπίζουν δεν είναι υποχρεωτική από την έκδοσή της, δίχως να χρειάζεται άλλη διαδικασία<sup>73</sup>. Κατά συνέπεια, όταν απουσιάζει το στοιχείο της εκτελεστότητας, μεμονωμένα το ρυθμιστικό περιεχόμενο της πράξης της Διοίκησης σε μορφή που δεν είναι αυτή της κλασικής κανονιστικής εξουσίας<sup>74</sup> δε μοιάζει αρκετό για να υπόκειται μια πράξη Εθνικής Ρυθμιστικής Αρχής σε έλεγχο ενώπιον της ελληνικής δικαιοσύνης.

Η παραπομπή στην πρωτότυπη γαλλική νομολογία περί soft law στην απόφαση του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας πραγματώνεται με σκοπό το δικαστήριο να αποφανθεί αν μια πράξη του εκδόθηκε από τον Διεπιστημονικό Οργανισμό Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης (Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π.) και έθεσε επιπρόσθετο κριτήριο στα ήδη προβλεπόμενα από τον νόμο για την αναγνώριση τίτλων αλλοδαπών νομικών σχολών φέρει εκτελεστότητα. Η εν λόγω αναφορά στη νομολογία του Conseil d'État δεν οδηγεί το ελληνικό ανώτατο διοικητικό δικαστήριο στην κρίση ότι είναι δυνατή η προσβολή πράξης χωρίς

<sup>69</sup> CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société NC Numericable, n° 390023, σκέψεις 5-6 & CE, Assemblée, 21 Μαρτίου 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n° 368082, σκέψη 5.

<sup>70</sup> ΣτΕ 1755/2017, σκέψη 8.

<sup>71</sup> Για τον θετικό ακτιβισμό του Έλληνα ανώτατου δικαστή: Ε. Πρεβεδούρου, Η κατάργηση της δίκης στις διαφορές ουσίας, ο δικαιοπλαστικός ρόλος του δικαστή ή «le juge n'est pas législateur» (με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 625/2022), [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), 06.11.2022.

<sup>72</sup> Μ. Παπαδοπούλου, Soft Law και Δικαστικός Έλεγχος, Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2019, σελίδα 950.

<sup>73</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελίδα 103.

<sup>74</sup> Y. Gaudemet, Droit administratif, LGDJ, 2005, σελίδα 355.

εκτελεστότητα, καθώς τελικά χαρακτηρίζει την πράξη του Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π. ως πράξη με εκτελεστότητα που θεσπίζει νέα αυτοτελή και γενικής ισχύος ρύθμιση<sup>75</sup>. Περαιτέρω, το Συμβούλιο της Επικρατείας καταλήγει στην κρίση ότι ο Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π. δεν έχει αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικής πράξης και, συνακολούθως, η πράξη που έχει εκδώσει πρέπει να ακυρωθεί ως εκδοθείσα χωρίς την ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση<sup>76</sup>.

Αυτή είναι η συνήθης προσέγγιση με την οποία αντιμετωπίζει το ανώτατο δικαστήριο τις πράξεις αμφίρροπης δεσμευτικότητας, τις οποίες τείνει να χαρακτηρίζει είτε ως μη εκτελεστές είτε ως εκτελεστές, οι οποίες όμως πρέπει να οδηγηθούν σε ακύρωση διότι δεν ερείδονται στη νομοθετική εξουσιοδότηση της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 43 του Συντάγματος. Στο πρώτο ενδεχόμενο, πρόκειται για πράξεις που προσβάλλονται απαραδέκτως, διότι ελλείπει το αναγκαίο στοιχείο της εκτελεστότητας, όπως αυτό εγκαθιδρύεται στο πρώτο εδάφιο της πρώτης παραγράφου του άρθρου 95 του Συντάγματος<sup>77</sup>. Στο δεύτερο ενδεχόμενο, από την άλλη, πρόκειται για πράξεις που ενδύονται εκτελεστότητα αλλά ο ακυρωτικός δικαστής οφείλει να ακυρώσει από τη στιγμή που δε βρίσκουν έρεισμα σε νομοθετική εξουσιοδότηση<sup>78</sup>.

Ο ελληνικός διοικητικός μηχανισμός δεν μπορεί να εκμεταλλευτεί την ευκαμνία (“souplesse”) που εκ φύσεως προσφέρει το soft law, καθότι συναντά ως πρόσκομμα το άρθρο 43 παράγραφος 2 του Συντάγματος<sup>79</sup> που αναγνωρίζει κανονιστικές αρμοδιότητες στη Διοίκηση μόνο υπό αυστηρά στεγανά<sup>80</sup>. Αυτό ενέχει τον κίνδυνο να κείνται εκτός πεδίου ελέγχου της δικαστικής εξουσίας πράξεις με «σημαντικές συνέπειες» (όρος χρησιμοποιούμενος ως δάνειο από την ανωτέρω αναφερόμενη νομολογία του Conseil d'État) για τα πρόσωπα στα οποία απευθύνονται, εγκαταλείποντάς τα τελικώς εκτεθειμένα και απροστάτευτα<sup>81</sup>.

Παρότι εντέλει ο άτυπος διάλογος με το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας δεν οδήγησε σε ακαριαία υιοθέτηση της στάσης του, δε σημαίνει πως οι καινοτόμες λύσεις της αναγνώρισης του ευθέως ελέγχου του soft law από τα δικαστήρια, όταν αυτό έχει σημαντικές συνέπειες ή επηρεάζει συμπεριφορές, δε θα ασκήσουν επιρροή στη μελλοντική στάση του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με το ζήτημα<sup>82</sup>.

---

<sup>75</sup> ΣτΕ 1755/2017, σκέψη 8.

<sup>76</sup> ΣτΕ 1755/2017, σκέψη 9.

<sup>77</sup> Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 95 παράγραφος 1: «Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως:

α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου».

<sup>78</sup> Μ. Παπαδοπούλου, *Soft Law και Δικαστικός Έλεγχος, Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 2019, σελίδα 950.

<sup>79</sup> Γ. Δελλής, *Soft Law και διαβούλευση: Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης*, σε Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νόμος, 2009, σελίδα 132.

<sup>80</sup> Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 43 παράγραφος 2: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όρια της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

<sup>81</sup> Μ. Παπαδοπούλου, *Soft Law και Δικαστικός Έλεγχος, Δικαιώματα του Ανθρώπου*, 2019, σελίδα 950.

<sup>82</sup> Ε. Πρεβεδούρου, *Άτυπος διάλογος εθνικών δικαστών: το soft law στο Συμβούλιο της Επικρατείας*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2017, σελίδα 81.

## ΕΠΙΜΕΤΡΟ

Από όλα όσα εκτέθηκαν και αναλύθηκαν στην εισαγωγή και στα δύο μέρη τούτης της διπλωματικής εργασίας, καθίσταται σαφές πως το soft law πλέον αποτελεί καθημερινό φαινόμενο στο δίκαιο- πολλώ μάλλον στον τομέα των ηλεκτρονικών επικοινωνιών. Η ερώτηση που δειλά τίθεται είναι αν τελικά μια λιγότερο δραστική επέμβαση στο νομικό σύμπαν θα μπορούσε ενδεχομένως να θεωρηθεί αποτελεσματικότερη από μια άκρως δραστική.

Όπως αναδείχθηκε, η συχνότερη εμφάνιση του soft law δε συνηγορεί υπέρ του ότι η έννομη τάξη παρακμάζει. Στον αντίποδα, καταδεικνύει ότι η έννομη τάξη διαθέτει ευελιξία και μπορεί να προσαρμόζεται αποτελεσματικά στην πρόοδο που σημειώνει η κοινωνία. Απολύτως εύστοχα επισημαίνει ο Jean-Marc Sauvé στον πρόλογο της ετήσιας μελέτης που εκπόνησε το Τμήμα Μελετών και Έρευνας του Conseil d'État το 2013 για το "droit souple" (και πολλάκις αναφέρεται στο σώμα αυτής της εργασίας) ότι το soft law είναι σε θέση «να αναζωογονήσει το κλασικό δίκαιο, να διευκολύνει την αναπνοή του μέσα από τις χαραμάδες του ενίοτε υπερβολικά στενού κορσέ των παραδοσιακών πηγών του δικαίου»<sup>83</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, εισάγει μια φρέσκια έννοια της κανονιστικότητας, η οποία είναι αναγκαία για να ανταποκρίνονται στον ρόλο τους οι Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές, όχι προσπαθώντας να υποβαθμίσει την κλασική έννοια της κανονιστικότητας του hard law, μα σε μια απόπειρα να την ενισχύσει ακόμα περισσότερο. Ειδικά στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, το «ηπιότερο» κανονιστικό επίπεδο επέμβασης φαίνεται να λειτουργεί ιδανικά λόγω της ταχύτητας που αυτές εξελίσσονται και της διευρυμένης εμβέλειάς τους.

Μολαταύτα, η αναγνώριση της αξίας του soft law δε σημαίνει ότι προτείνεται η ανέλεγκτη χρήση του που θα οδηγήσει αναπόφευκτα σε αμετροεπή πρωτοβουλία και ευθύνη των διοικουμένων στους οποίους απευθύνεται. Είναι εξαιρετικά κρίσιμο να τεθούν όρια και να του παραχωρηθεί χώρος στους τομείς εκείνους, όπως οι ηλεκτρονικές επικοινωνίες, όπου ταιριάζουν αρμονικά τόσο τα χαρακτηριστικά του, δηλαδή η ηπιότητα και η προσαρμοστικότητά του, όσο και τα εργαλεία που προσφέρει: η παρότρυνση, η σύσταση και ο προσανατολισμός<sup>84</sup>. Κάτι τέτοιο, άλλωστε, είναι απαραίτητο για να ενσωματώνεται ομαλά σε ένα κράτος δικαίου που προάγει την ασφάλεια δικαίου και την προβλεψιμότητα και αδυνατεί να ανεχτεί και να «συγχωρήσει» μια άκρατη ευελιξία που καταλήγει να καταργεί το νόημα του ίδιου του δικαίου.

Όσον αφορά στον δικαστικό του έλεγχο, αυτός κρίνεται αναγκαίος, λαμβάνοντας υπόψη τον ολοένα αυξανόμενο χώρο που καταλαμβάνει το soft law. Διαφορετικά, θα λειτουργούσε ως «παράθυρο» υπεκφυγής των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών. Επιλέγοντας τέτοιες ρυθμίσεις, οι πράξεις τους θα παρέμεναν επ' άπειρον στο απυρόβλητο. Για την ελληνική έννομη τάξη, αυτή η αναγκαιότητα ισοδυναμεί με μια επαναπροσέγγιση της έννοιας της πράξης έναντι της οποίας μπορεί να παρασχεθεί δικαστική προστασία. Ουσιαστικά, δηλαδή, αυτό που υπογραμμίστηκε είναι ότι η έννοια της «εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής», όπως αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 95 παράγραφος 1 του Συντάγματος, θα πρέπει να επαναπροσδιοριστεί για να

---

<sup>83</sup> Conseil d'État (Étude annuelle 2013), Le droit souple, Conseil d'État- La documentation française, 2013, σελίδα 5.

<sup>84</sup> Ε. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελίδα 306.

εναρμονιστεί με τις εξελίξεις στη Διοίκηση<sup>85</sup>. Όπως αναλύθηκε στο δεύτερο μέρος της εργασίας ότι συνέβη στη Γαλλία, συναφώς και στην Ελλάδα, ξεπροβάλλει όλο και εντονότερα ο προβληματισμός για την ευθεία προσβολή πράξεων του soft law και η νομολογία θα κληθεί να προσφέρει λύσεις- όπως, άλλωστε, με τον τρόπο της, στο πλαίσιο παρεμπόδιτος δικαστικού ελέγχου πράξεων του ήπιου δικαίου- συνεισέφερε και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο δικό της πεδίο.

Αυτό που επιδιώκεται δεν είναι τελικώς η υποκατάσταση του hard law από το soft law στην έννομη τάξη ούτε η επιλογή των πράξεων του soft law έναντι αυτών του hard law ως κάποιου είδους υπεκφυγή από τη δεσμευτικότητα. Το ήπιο δίκαιο οφείλει να λειτουργεί συμπληρωματικά με το σκληρό δίκαιο. Μέσω των λανθανουσών λειτουργιών του, έχει τη δυνατότητα να επιτείνει την κανονιστικότητα του hard law και να ενισχύει τη συμμετοχή των διοικουμένων στη διαδικασία παραγωγής του δικαίου, από τη στιγμή που προϋποθέτει τη συναίνεση των αποδεκτών του.

Καταληκτικά, ως σκοπός παραμένει πάντοτε ο συντονισμός, η ώσμωση των πράξεων του soft και του hard law, ώστε να συμπορεύονται ατελεύτητα και να επιτυγχάνουν- από κοινού- την πολυπόθητη θεσμική ισορροπία. Ο τομέας των ηλεκτρονικών επικοινωνιών αποτελεί ένα παράδειγμα τέτοιας ισορροπίας, όπου το soft law λειτούργησε ως ρυθμιστικό εργαλείο και αρωγός της Εθνικής Ρυθμιστικής Αρχής κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων της<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> P. Pavlopoulos, *La directive en droit administratif*, LGDJ, 1978, Πρόλογος από τον Μιχαήλ Στασινόπουλο.

<sup>86</sup> Κ. Σαζώνη, *Η διεύθυνση του Soft Law στον καθορισμό βασικών ελάχιστων υποχρεώσεων των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών, Επιθεώρηση Δικαίου Πληροφορικής*, 2021.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ**

A. Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2020

J. Chevalier, L'État post-moderne, LGDJ, collection Droit et société, vol.35, 2014

Conseil d'État (Étude annuelle 2013), Le droit souple, Conseil d'État- La documentation française, 2013

Γ. Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά – Το Δημόσιο Δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008

Γ. Δελλής, Soft Law και διαβούλευση: Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, σε Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νόμος, 2009

A. Di Robilant, Genealogies of Soft Law, American Journal of Comparative Law 54, 2006

X. Domino/A. Bretonneau, Miscellanées contentieuses, AJDA, 2012

L. Fontenelle (de), Le contrôle juridictionnel des lignes directrices des autorités de régulation, AJDA, 2018

Y. Gaudemet, Droit administratif, LGDJ, 2005

Y. Gaudemet, La concurrence des modes et des niveaux de régulation, Revue française d'administration, 2004

M. Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Dalloz, 12e édition, 1933

P. Idoux, L'absence de justiciabilité des avis et recommandations de l' Autorité de la concurrence, RJEP, 2013

F. Marini Balestra, The Italian Conseil d'État pays little attention to the role of EC Commission, [www.thejournalofregulation.com](http://www.thejournalofregulation.com), 19.09.2012

D. Mockle, Gouverner sans droit, Les Cahiers de Droit, 2002

Μ. Ξύδας, Ο Συντονιστικός Μηχανισμός στο Πλαίσιο κι η Εφαρμογή του στη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας, ΕΣΔΔ, 2007

R. Odent, Contentieux administratif, tome II, Dalloz, 2007

Μ. Παπαδοπούλου, Soft Law και Δικαστικός Έλεγχος, Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2019

Θ. Παπαχρίστου/ Χ. Βερναρδάκης/ Γ. Θεοδόσης/ Ι. Καμτσίδου/ Κ. Μανωλάκου/ Λ. Μήτρου/

Β. Παπακωνσταντίνου/ Ε. Ρεθυμνιωτάκη/ Κ. Στρατηλάτης/ Γ. Τασόπουλος, Αυτορρύθμιση, Δίκαιο & Κοινωνία στον 21<sup>ο</sup> αιώνα, Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2005

P. Pavloroulos, La directive en droit administratif, LGDJ, 1978

Ε. Πρεβεδούρου, Άτυπος διάλογος εθνικών δικαστών: το soft law στο Συμβούλιο της Επικρατείας, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, 2017

Ε. Πρεβεδούρου, Δικαστικός έλεγχος του soft law στην ενωσιακή και στην εθνική έννομη τάξη, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), 21.04.2020

Ε. Πρεβεδούρου, Η ανεξάντλητη δυναμική της αίτησης ακύρωσης, [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), 23.07.2023

Ε. Πρεβεδούρου, Η κατάργηση της δίκης στις διαφορές ουσίας, ο δικαιοπλαστικός ρόλος του δικαστή ή «le juge n'est pas législateur» (με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 625/2022), [www.prevedourou.gr](http://www.prevedourou.gr), 06.11.2022

Ε. Πρεβεδούρου, Η νομική φύση σύστασης ΡΑΕ προς τη ΛΑΓΗ ΑΕ- Έννομη προστασία, Ενέργεια & Δίκαιο, 2017

Ε. Πρεβεδούρου, Κανόνες soft law στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2017

Κ. Σαζώνη, Η διείσδυση του Soft Law στον καθορισμό βασικών ελάχιστων υποχρεώσεων των Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών, Επιθεώρηση Δικαίου Πληροφορικής, 2021

Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017

Μ. Waline, Note sous la décision Crédit foncier de France, RDP, 1971

P. Weil, Vers une normativité relative en droit international?, Revue Générale de droit International Public, 1982