

Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός – Θ. Γ. Γεωργόπουλος

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΘΕΣΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

3η έκδοση



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

**ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ
ΕΝΩΣΗΣ**

**Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Θεσμικό Δίκαιο, Τόμος Ι**

Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός - Θ. Γ. Γεωργόπουλος

ISBN 978-960-622-259-7

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Θεόδωρος Μαστρογιάννης
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Αγγελική Μαυρογιάννη
Παραγωγή:	NB Production AM270717M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομικάλη 23, 106 80 Αθήνα
Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org
Αθήνα: Μαυρομικάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521
Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ.: 210 4184 212
Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600
Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



number of Europe's 500
dynamis enterprises



Committed to excellence

Γ.- Ε. Φ. Καλαβρός - Θ. Γ. Γεωργόπουλος

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΘΕΣΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΤΟΜΟΣ Ι

3η έκδοση



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

European Union Law: Institutional Law, 3rd edition

Grigorios-Evangelos F. Kalavros

Professor Emeritus, University
of Thrace, School of Law

Theodore G. Georgopoulos

Professor of Law, University
of Reims (Jean Monnet Chair)
& Burgundy School of Business

Abstract: The Law of the European Integration stands as a sui generis system of rules, distinct from both International and national Law. The book examines in detail the evolution of the European Communities and the European Union. Furthermore, it analyzes the key features of institutional EU Law, as an autonomous system of rules, interacting with the Law of the Member States. The sources of EU Law, the creation of its rules as well as their enforcement at the EU and the national levels are thoroughly examined. Special emphasis is given to the problems of enforcement of EU Law in the Greek legal order. Finally, the book examines the system of judicial protection, as a necessary compound of the European Integration. The role of national judges (with an analysis of the relevant Greek case-law) and the procedure of the European Court of Justice are also scrutinized in the last part of the book.

ISBN 978-960-622-259-7

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23, Mavromichali Str., 106 80 Athens Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



member of Europe's 500
dynamic entrepreneurs



© 2017, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 3^{ns} ΕΚΔΟΣΗΣ

Η επικαιροποίηση του δίτομου έργου «ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ», με την ενσωμάτωση των νομοθετικών εξελίξεων που μεσολάβησαν από την δεύτερη έκδοση, υλοποιείται στην τρίτη έκδοση του παρόντος έργου που πραγματοποιείται επτά χρόνια μετά την πρώτη έκδοση, η οποία καθ' αυτή συνιστούσε και εξακολουθεί να είναι και σήμερα πρωτοποριακή με την έννοια της διαπραγμάτευσης της όλης ύλης σε επίπεδο θεσμικού δικαίου (α' τόμος) και επίπεδο ουσιαστικού δικαίου (β' τόμος). Η διάρθρωση αυτή έτυχε ενθουσιώδους αποδοχής από την κοινότητα των νομικών, πέραν του ακαδημαϊκού αναγνωστικού κοινού, η οποία ασχολείται με την συστηματική και μεθοδική γνώση του δικαίου ενός θεσμού που παρά τις καλές και κακές εμπειρίες που συνδέονται με την κρίση του 2009, ανέδειξε νέες και πρωτοποριακές θεσμικές μορφές στην πολιτική και οικονομική διακυβέρνηση.

Η παρούσα έκδοση συμπίπτει με την συμπλήρωση 60 χρόνων από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης και το ιστορικό καθήκον των 27, να διαμορφώσουν ένα όραμα για το μέλλον (Ζαν Κλωντ Γιούνκερ, 1.3.2017 κατά την παρουσίαση της Λευκής Βίβλου της Επιτροπής) που θα τεθεί υπόψη των ευρωπαίων πολιτών πριν από τις εκλογές του 2019 για την ανάδειξη του νέου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Κοινωνική διάσταση της Ευρώπης, τήσασε της παγκοσμιοποίησης, εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, ευρωπαϊκή άμυνα αποτελούν μερικές από τις νέες προκλήσεις, που συμπίπτουν με την εκλογή του Ντόναλντ Τραμπ στις ΗΠΑ και την διαφαινόμενη εσωστρέφεια και τον απομονωτισμό στην πολιτική της υπερδύναμης που αποτελούν ιστορική ευκαιρία για την Ε.Ε. να καταστρώσει τον παγκόσμιο ρόλο της στις υπό διαμόρφωση νέες γεωπολιτικές και γεωοικονομικές εξελίξεις.

Αν μάλιστα, το επιτύχει αξιοποιώντας την θετική και αρνητική ιστορική εμπειρία θα κερδίσει το ιστορικό της στοίχημα.

Η τρίτη έκδοση του έργου «ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ» με την παραπάνω μορφή του και στην δεδομένη συγκυρία εκφράζει και την πεποίθησή μας για την αξία της γνώσης του δικαίου, από όλους, κυβερνώντες και διοικουμένους και κυρίως τους νέους νομικούς και μη, ως βάσης της ορθής διακυβέρνησης σε μια ευνομούμενη, δημοκρατική, φιλελεύθερη και προοδευτική κοινωνία.

Υπό αυτήν την έννοια προχωράμε στην τρίτη έκδοση, που την αφιερώνουμε στους νέους νομικούς της Ευρώπης.

Κομοτηνή, Αθήνα, Reims Ιούλιος 2017

Γρηγόριος-Ευάγγελος Καλαβρός

Ομότιμος Καθηγητής
Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Θράκης

Θεόδωρος Γεωργόπουλος

Καθηγητής στη Νομική Σχολή
του Πανεπιστημίου της Reims
(Εδρα Jean Monnet) και στην
Burgundy School of Business

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 2^{ns} ΕΚΔΟΣΗΣ

Οι ραγδαίες αλλαγές στην Ευρωπαϊκή (οικονομική) διακυβέρνηση που πραγματοποιήθηκαν από το 2010 μέχρι σήμερα επέβαλαν την παρούσα β' έκδοση του έργου μας «ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ» τ. Ι (Θεσμικό Δίκαιο) και τ. ΙΙ (Ουσιαστικό Δίκαιο), αν και η νομολογία στον τομέα αυτόν δεν έχει προλάβει να εκφραστεί, σε αντίθεση με άλλα πεδία, τα οποία αξιοποιήθηκαν στην παρούσα έκδοση.

Οι αλλαγές ελήφθησαν υπόψη στο πλαίσιο του κύριου προορισμού του παρόντος έργου, που είναι ο διδακτικός για τις ανάγκες της διδασκαλίας του μαθήματος στις Νομικές Σχολές, αλλά και ο ενημερωτικός για το λοιπό νομικό αναγνωστικό κοινό.

Κομοτηνή, Αθήνα, Reims Ιούλιος 2013

Γρηγόριος-Ευάγγελος Καλαβρός

Καθηγητής Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Θράκης

Θεόδωρος Γεωργόπουλος

Maître de conférences
Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Reims
και (εκλεγμένος)
Αναπλ. Καθηγητής Τμήματος
Πολιτικών Επιστημών του ΔΠΘ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 1^{ης} ΕΚΔΟΣΗΣ

Η προσέγγιση του κοινοτικού/ενωσιακού φαινομένου μέσα από ένα πολυεπίπεδο δικαιοϊκό δημιούργημα, που δημιούργησε την Ένωση και ταυτόχρονα προέρχεται από τους προκατόχους της, είναι δυσχερής και επίπονη διαδικασία, πόσω μάλλον, όταν απευθύνεται, κυρίως, στον αμύητο πολίτη της τελευταίας, έστω και αν πρόκειται για προπτυχιακούς ή μεταπτυχιακούς φοιτητές των Νομικών Σχολών.

Οφείλεται, κυρίως, στους εξής παράγοντες· πρώτον, στο γεγονός, ότι το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τη φύση του, είναι μερικό διεθνές ομοιόμορφο δίκαιο, που δημιούργησε ένα νέο και ιδιόρρυθμο μόρφωμα διεθνούς συνεργασίας, που βασίζεται, όπως άλλωστε και το ίδιο το δίκαιο, στην ενότητα και την ετερότητα, άλλως, στις κοινές αξίες και τη διαφορετική εθνική ταυτότητα και έτσι πρέπει να ερμηνεύεται, αλλά πρέπει να εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο και με την ίδια ένταση παντού στην επικράτεια της Ένωσης. Δεύτερον, δημιουργήθηκε με αλληπάλληλες επεμβάσεις, αναθεωρητικού χαρακτήρα, στις ιδρυτικές συνθήκες και αναπαράγεται με μια περίπλοκη και συχνά ισορροπιστική δικαιοπαραγωγική διαδικασία, που εξασφαλίζει την πολιτική φυσιογνωμία και τα διαπλεκόμενα συμφέροντα των κρατών. Τρίτον, αντλεί ορολογία από την επιστήμη του εσωτερικού δικαίου, την οποία όμως συχνά χρησιμοποιεί ως όχημα μεταφοράς εννοιών, άλλοτε αγνώστων και άλλοτε διαφορών των εννοιών των ομοίων όρων του εσωτερικού δικαίου. Τέταρτον, η θέση σε ισχύ και εφαρμογή από 1.12.2009 της Συνθήκης της Λισσαβώνας αποστέρησε τα λίγα σε κυκλοφορία διδακτικά εγχειρίδια της αναγκαίας προσαρμογής στη σημερινή εκδοχή του δικαίου της Ένωσης.

Υπό τις συνθήκες αυτές και τις σκέψεις αυτές αποφασίσαμε να προχωρήσουμε στην έκδοση του παρόντος έργου σε δύο αυτοτελείς τόμους, με τον τίτλο «Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας) τόμος I, Θεσμικό Δίκαιο» και «Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας) τόμος II, Ουσιαστικό Δίκαιο», με σκοπό έκδοσης διδακτικού εγχειριδίου απευθυνόμενου, κυρίως, αλλά όχι μόνο, στους φοιτητές μας.

Προσπαθήσαμε να περιλάβουμε στους δύο τόμους του έργου όλα όσα πρέπει να μάθει ένας νέος νομικός, που θέλει να γνωρίσει τον συναρπαστικό κόσμο του δικαίου της Ένωσης, με τις ιδιαιτερότητες, τις υποθήκες μιας μακράς, άλλοτε κοινής και άλλοτε μοναχικής, νομοθετικής παράδοσης των κρατών και πάντως τη δυναμική της εφαρμογής ως ενιαίας έννομης τάξης πλείστων «κυρίων των συνθηκών», που θέλουν να επικαλούνται την ενότητα και να διατηρούν την αυτοτέλειά τους.

Γι' αυτό προσδώσαμε στην προσπάθειά μας ύψος και βάθος που, ίσως, υπερβαίνει τα όρια διδακτικού εγχειριδίου, αποφεύγοντας να προσδιορίσουμε έννοιες και αρχές, που θεωρούμε δεδομένες και επιδιώκοντας να προσδώσουμε σ' ένα, ούτως ή αλλιώς, συνοπτικό έργο χαρακτήρα ολοκληρωμένης και υπεύθυνης γέφυρας από τη σχετική γνώση στην πλήρη γνώση.

Ο βαθμός επιτυχίας του εγχειρήματος θα εξαρτηθεί από την αποδοχή του από τους φοιτητές μας, εν δυνάμει συναδέλφους μας στη θεραπεία του δικαίου της Ένωσης, αλλά και τον δημόσιο επιστημονικό διάλογο στον οποίο παραδίδεται με αίσθημα ευθύνης η παρούσα προσπάθεια.

Κομοτηνή, Αθήνα, Reims Αύγουστος 2010

Γρηγόριος-Ευάγγελος Καλαβρός

Καθηγητής Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Θράκης

Θεόδωρος Γεωργόπουλος

Maître de conférences
Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Reims

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 3 ^{ης} ΕΚΔΟΣΗΣ	VII
ΠΡΟΛΟΓΟΣ 2 ^{ης} ΕΚΔΟΣΗΣ	IX
ΠΡΟΛΟΓΟΣ 1 ^{ης} ΕΚΔΟΣΗΣ	XI
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	XXV

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

I. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

A. Η διαχρονικότητα της ιδέας της ευρωπαϊκής ενοποίησης.....	3
B. Οι πρώτες προσπάθειες ενοποίησης	5
Γ. Η αφετηρία της Ενωμένης Ευρώπης.....	7
1. Η προσπάθεια πολιτικής ενοποίησης: το Συμβούλιο της Ευρώπης.....	7
2. Η προσπάθεια υπερεθνικής ενσωμάτωσης: η κοινοτική Ευρώπη	8
α. Η ΕΚΑΧ	9
β. Η αποτυχία της ΕΑΚ και της ΕΠΚ	9
γ. Η ΕΟΚ και η ΕΚΑΕ	10
Δ. Διεύρυνση και εμβάθυνση της κοινοτικής Ευρώπης.....	11
1. Η δύσκολη δεκαετία του 1960	11
2. Η διεύρυνση προς δυσμάς	11
3. Η διεύρυνση προς τον ευρωπαϊκό Νότο	11
α. Η ένταξη της Ελλάδος	11
β. Η ένταξη της Ιβηρικής Χερσονήσου	13
4. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.....	14

E. Πολιτική και συνταγματική προοπτική της ενωμένης Ευρώπης	15
1. Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	15
2. Η εμβάθυνση της πολιτικής υπόστασης της Ε.Ε.: η Συνθήκη του Άμστερνταμ.....	17
3. Η επανένωση της ευρωπαϊκής Ηπείρου: η Συνθήκη της Νίκαιας και η διεύρυνση προς ανατολάς	21
4. Η Συνταγματική προοπτική της ΕΕ: το σχέδιο συνταγματικής Συνθήκης της Ρώμης.....	23
α. Η νέα θεσμική αρχιτεκτονική του σχεδίου.....	24
β. Δημοκρατική νομιμοποίηση της ΕΕ και Ευρώπη των Πολιτών	25
γ. Η διεθνής θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης	26
δ. Η συνταγματική προοπτική της Ένωσης και η καταλληλότητα προς αυτή την κατεύθυνση της «Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης»	27
5. Η πραγματικότητα της μεταρρυθμιστικής Συνθήκης της Λισσαβώνας.....	29

II. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ

A. Ευρωπαϊκό δίκαιο, δίκαιο της ΕΕ ή κοινοτικό δίκαιο;	33
B. Δίκαιο της ΕΕ ως μερικό διεθνές δίκαιο.....	34

III. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

A. Εγχειρίδια	36
B. Συλλογές κειμένων.....	37
Γ. Περιοδικά	37
Δ. Ιστοσελίδες	38

Α΄ ΜΕΡΟΣ
ΦΥΣΗ, ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

I. Η ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

A. Ο χαρακτήρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης	41
B. Η ικανότητα δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	48

II. ΔΟΜΗ

A. Η Ευρωπαϊκή Ένωση των πυλώνων.....	50
1. Η συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πυλώνες	50
2. Η συγχώνευση των πυλώνων από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας	52
3. Η ιδιαιτερότητα της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης	53
B. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το κράτος μέλος.....	56
1. Ο συντακτικός ρόλος των κρατών μελών.....	56
α. Η σύναψη των ιδρυτικών συνθηκών μεταξύ διακυβερνητικότητας και υπερεθνικότητας	56
β. Οι συμβιβασμοί του Λουξεμβούργου και των Ιωαννίνων	58
2. Η ένταξη κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	61
α. Προϋποθέσεις ένταξης ενός κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση	61
β. Αποβολή και αποχώρηση κράτους μέλους από την Ευρωπαϊκή Ένωση	62
3. Η φεντεραλιστική λογική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	64
α. Η αρχή της υπερεθνικότητας.....	64
β. Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας.....	67

III. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

A. Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας.....	72
B. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε.	72
1. Το φαινόμενο της διαρκούς διεύρυνσης των τομέων κοινοτικού ενδιαφέροντος (spill-over)	72

2. Η θεωρία των λανθανουσών εξουσιών	74
3. Η αρνητική ενσωμάτωση μέσω της νομολογίας.....	75
4. Ο μηχανισμός προσαρμογής του άρθρου 352 ΣυνθΛΕΕ	75
Γ. Τυπολογία των αρμοδιοτήτων	77
1. Εσωτερικές αρμοδιότητες.....	77
α. Αποκλειστική αρμοδιότητα	77
β. Συντρέχουσα αρμοδιότητα.....	78
γ. Αρμοδιότητα υποστήριξης, συντονισμού και συμπλήρωσης	80
2. Εξωτερικές αρμοδιότητες	81
α. Αποκλειστική αρμοδιότητα	82
β. Συντρέχουσα αρμοδιότητα.....	84
Δ. Βασικοί κανόνες άσκησης των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε.	85
1. Οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας	85
2. Η δημοκρατική αρχή	87
3. Ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων	90
α. Γενική θεώρηση.....	90
β. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια	95
4. Η αρχή της ελαστικότητας: οι ενισχυμένες συνεργασίες	97

Β΄ ΜΕΡΟΣ

ΘΕΣΜΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ Ε.Ε.

I. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

A. ΒΑΣΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ	103
1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.....	103
α. Οργάνωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου	104
β. Η λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου	105
γ. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου	106
2. Το Συμβούλιο της Ε.Ε.....	107
α. Οργάνωση του Συμβουλίου.....	107
β. Λειτουργία του Συμβουλίου	108

γ. Αρμοδιότητες του Συμβουλίου	111
3. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή	112
α. Οργάνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	112
<i>i. Ο αριθμός των Επιτρόπων</i>	112
<i>ii. Η διαδικασία ανάδειξης των Επιτρόπων</i>	113
β. Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	114
<i>i. Ο συλλογικός χαρακτήρας της λειτουργίας της Επιτροπής</i>	115
<i>ii. Η προεδρία της Επιτροπής</i>	115
γ. Αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	116
4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	118
α. Οργάνωση και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	118
<i>i. Η σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου</i>	118
<i>ii. Η ανάδειξη των Ευρωβουλευτών</i>	119
<i>iii. Το καθεστώς των Ευρωβουλευτών</i>	120
<i>iv. Εσωτερική οργάνωση</i>	121
β. Αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	122
<i>i. Αρμοδιότητες αποφασιστικού χαρακτήρα</i>	123
<i>ii. Ελεγκτικές αρμοδιότητες</i>	124
5. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	125
α. Οργάνωση και εσωτερική λειτουργία	126
<i>i. Σύσταση</i>	126
<i>ii. Καθεστώς των μελών του ΔΕΕ</i>	128
<i>iii. Διάρθρωση</i>	128
<i>iv. Τα τμήματα (συνθέσεις)</i>	129
β. Αρμοδιότητες	130
<i>i. Δικαιοδοτικές αρμοδιότητες</i>	130
<i>ii. Προδικαστικές αρμοδιότητες</i>	132
<i>iii. Λοιπές αρμοδιότητες</i>	132
6. Το Ελεγκτικό Συνέδριο	133
7. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα	135
α. Οργάνωση και λειτουργία	135
β. Αρμοδιότητες: η ΕΚΤ και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών	137
B. Επικουρικά όργανα	137
1. Επικουρικά όργανα γενικού χαρακτήρα	137
α. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή	138
β. Η Επιτροπή των Περιφερειών	139

2. Επικουρικά όργανα ειδικού χαρακτήρα	140
α. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων	140
β. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής	141
γ. Οι ανεξάρτητες αρχές της Ε.Ε. (agencies).....	143
Γ. Το κοινό καθεστώς των θεσμικών οργάνων.....	144
1. Έδρα, προνόμια και ασυλίες.....	144
2. Γλώσσα.....	146
3. Το προσωπικό των θεσμικών οργάνων	147

II. ΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

A. Τυπολογία των λειτουργιών της Ε.Ε.....	149
1. Αναθεωρητική λειτουργία.....	149
α. Συνήθης διαδικασία αναθεώρησης	149
β. Απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης.....	150
2. Νομοθετική λειτουργία	152
α. Η νομοθετική πρωτοβουλία.....	153
β. Οι διαδικασίες λήψης απόφασης	154
<i>i. Η συνήθης νομοθετική διαδικασία</i>	155
<i>ii. Ειδικές νομοθετικές διαδικασίες</i>	156
3. Εκτελεστική λειτουργία.....	158
α. Ο κανόνας της έμμεσης διοίκησης: ο ρόλος του Κράτους μέλους στην εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε.	158
β. Άμεση διοίκηση	159
4. Δημοσιονομική λειτουργία.....	163
α. Η χρηματοδότηση της Ε.Ε.....	163
β. Βασικές δημοσιονομικές αρχές της Ε.Ε.....	164
γ. Η ψήφιση του προϋπολογισμού	166
δ. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού.....	167
5. Διεθνής λειτουργία	168
B. Βασικές αρχές που διέπουν τη θεσμική λειτουργία της Ε.Ε.	170
1. Η αρχή της διαφάνειας.....	170
2. Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας	172
3. Η αρχή της συνοχής.....	173

Γ' ΜΕΡΟΣ

Η ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

I. ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ ΤΗΣ Ε.Ε.

A. Η αρχή της υπεροχής (προτεραιότητας) του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου	179
B. Οι αρχές της άμεσης εφαρμογής και του άμεσου αποτελέσματος	182
1. Άμεση εφαρμογή.....	182
2. Άμεσο αποτέλεσμα.....	182
α. Γενική θεώρηση.....	182
β. Ένταση και μορφές άμεσου αποτελέσματος.....	183

II. ΠΗΓΕΣ

A. Το πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	185
1. Οι ιδρυτικές συνθήκες.....	186
2. Οι τροποποιητικές πράξεις.....	186
3. Οι συνθήκες προσχώρησης Κρατών μελών.....	188
B. Το παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	188
1. Το γραπτό παράγωγο δίκαιο	189
α. Τυπολογία.....	189
<i>i. Κανονισμός.....</i>	189
<i>ii. Οδηγία</i>	191
<i>iii. Απόφαση</i>	194
<i>iv. Η σύσταση και η γνώμη</i>	195
<i>v. Οι άτυπες πράξεις.....</i>	196
β. Το νομικό καθεστώς των πράξεων του παράγωγου δικαίου της Ένωσης	198
<i>i. Η επιλογή της νομικής βάσης.....</i>	198
<i>ii. Η αιτιολογία.....</i>	199
<i>iii. Η θέση σε ισχύ.....</i>	200
<i>iv. Το τέλος της ισχύος των πράξεων</i>	201

2. Το άρθρο κοινοδίκαιο: οι γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης	201
α. Έννοια και εκφορά	201
β. Πηγές και περιεχόμενο	202
Γ. Οι διεθνείς συμφωνίες της Ε.Ε.	204
1. Οι διεθνείς συμφωνίες της Ε.Ε. με τρίτα μέρη	204
2. Οι διεθνείς συμφωνίες μεταξύ Κρατών μελών της Ε.Ε.	206
α. Τυπικές συμφωνίες	206
β. Συμφωνίες απλοποιημένης μορφής στο πλαίσιο του Συμβουλίου	207

III. Η ΕΝΔΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε.

A. Δομή της ένδικης προστασίας.....	209
1. Η ένδικη προστασία ως θεμελιώδης κανόνας της Ε.Ε.	209
α. Η αρχή της «Ένωσης δικαίου»	209
β. Η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας.....	210
2. Ευρωπαϊκό δικαιοδοτικό σύστημα και εθνικός δικαστής.....	211
α. Η γενική υποχρέωση ελέγχου της ενωσιακής νομιμότητας του εθνικού δικαίου	211
β. Η διάταξη ασφαλιστικών μέτρων.....	213
γ. Η αναγνώριση της εξωσυμβατικής ευθύνης του δημοσίου για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου	214
3. Η ιεραρχία μεταξύ των δικαιοδοτικών οργάνων: η αναίρεση.....	217
B. Η ένδικη προστασία ενώπιον του δικαστή της Ε.Ε.	218
1. Προσφυγή λόγω παράβασης από κράτος μέλος υποχρέωσης εκ των Συνθηκών	218
α. Οι διαφορετικές διαδικασίες προσφυγής λόγω παράβασης κοινοτικής υποχρέωσης	219
β. Η «παράβαση από κράτος μέλος υποχρέωσης εκ των Συνθηκών»	219
<i>i.</i> « <i>Η έννοια της παράβασης</i> »	219
<i>ii.</i> « <i>Υποχρέωση εκ των Συνθηκών</i> »	220
<i>iii.</i> « <i>Κράτος μέλος</i> »	220
γ. Η ενεργητική νομιμοποίηση	223
δ. Η προδικασία	223
<i>i.</i> <i>Επί πρωτοβουλίας της Επιτροπής</i>	224
<i>ii.</i> <i>Επί πρωτοβουλίας κράτους μέλους</i>	225

ε. Διαδικασία και απόφαση.....	225
<i>i. Βάρος απόδειξης.....</i>	225
<i>ii. Παρέμβαση.....</i>	226
<i>iii. Λόγοι δικαιολόγησης της παράβασης.....</i>	226
<i>iv. Ασφαλιστικά μέτρα.....</i>	227
στ. Έννομες συνέπειες της απόφασης.....	228
ζ. Εκτέλεση της απόφασης.....	229
2. Προσφυγή ακύρωσης.....	231
α. Λόγοι παραδεκτού.....	231
<i>i. Ακυρωτέες πράξεις.....</i>	231
<i>ii. Παθητική νομιμοποίηση.....</i>	233
<i>iii. Προθεσμία.....</i>	234
β. Ενεργητική νομιμοποίηση.....	235
<i>i. Οι εν όλω νομιμοποιούμενοι.....</i>	235
<i>ii. Οι εν μέρει θεσμικοί νομιμοποιούμενοι.....</i>	235
<i>iii. Τα νομιμοποιούμενα φυσικά και νομικά πρόσωπα.....</i>	235
γ. Λόγοι ακυρότητας.....	238
<i>i. Αναρμοδιότητα.....</i>	239
<i>ii. Παράβαση ουσιώδους τύπου.....</i>	240
<i>iii. Παράβαση των Συνθηκών ή οποιουδήποτε άλλου κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους.....</i>	240
<i>iv. Κατάχρηση εξουσίας.....</i>	241
δ. Η παρεμπίπτουσα ένσταση έλλειψης νομιμότητας.....	241
ε. Οι έννομες συνέπειες της ακύρωσης.....	243
3. Προσφυγή επί παράλειψης.....	244
α. Η έννοια της παράλειψης πράξης.....	245
β. Παθητική νομιμοποίηση.....	246
γ. Ενεργητική νομιμοποίηση.....	246
δ. Προδικασία και προθεσμία.....	247
ε. Εκδίκαση και απόφαση.....	247
4. Προδικαστική παραπομπή.....	248
α. Έννοια, φύση και τυπολογία.....	249
β. Προϋποθέσεις παραδεκτού.....	250
<i>i. Ως προς το εθνικό δικαστήριο.....</i>	250
<i>ii. Ως προς την κύρια ένδικη διαφορά.....</i>	251
<i>iii. Ως προς τον εξεταζόμενο κανόνα δικαίου.....</i>	252
<i>iv. Ως προς το σεβασμό της αυτονομίας της προσφυγής ακυρότητας.....</i>	253

γ. Δυνατότητα και υποχρέωση παραπομπής.....	254
δ. Διαδικασία.....	256
ε. Οι έννομες συνέπειες της απόφασης.....	256
<i>i. Επί ερωτήματος ερμηνείας.....</i>	<i>256</i>
<i>ii. Επί ερωτήματος περί του κύρους πράξεων της Ε.Ε.....</i>	<i>257</i>
5. Προσφυγή αποζημίωσης της Ένωσης.....	258
α. Συμβατική και εξωσυμβατική ευθύνη.....	258
β. Ενεργητική νομιμοποίηση.....	259
γ. Παθητική νομιμοποίηση.....	259
δ. Προϋποθέσεις.....	260
<i>i. Ζημία.....</i>	<i>260</i>
<i>ii. Πλαίσιο.....</i>	<i>261</i>
<i>iii. Αιτιώδης συνάφεια.....</i>	<i>262</i>
ε. Παραγραφή.....	263
6. Προσφυγή πλήρους δικαιοδοσίας.....	264
7. Γνωμοδοτική αρμοδιότητα.....	264
Γ. Διαδικασία ενώπιον του ενωσιακού δικαστή και εκτέλεση των αποφάσεων.....	265
1. Η εισαγωγή της υπόθεσης.....	265
α. Εκηροσώπηση των διαδίκων.....	265
β. Το έγγραφο της προσφυγής.....	266
2. Η εκδίκαση της υπόθεσης.....	266
α. Γραπτή φάση της διαδικασίας.....	266
β. Εξέταση και απόδειξη.....	267
γ. Προφορική φάση της διαδικασίας.....	267
δ. Παρέμβαση.....	268
ε. Επιτάχυνση της διαδικασίας.....	269
3. Η διάταξη ασφαλιστικών μέτρων.....	270
α. Έννοια και λειτουργία.....	270
β. Προϋποθέσεις.....	271
γ. Η διαδικασία.....	272
4. Η απόφαση και η εκτέλεσή της.....	272
α. Περιεχόμενο, δομή και δημοσίευση της απόφασης.....	272
β. Εκτέλεση της απόφασης.....	273
γ. Λήξη της διαδικασίας χωρίς έκδοση απόφασης.....	273

Δ. Ένδικα μέσα και βοηθήματα	274
1. Ένδικα μέσα	274
α. Αίτηση αναίρεσης κατ' αποφάσεων του Γενικού Δικαστηρίου	274
β. Αίτηση επανεξέτασης κατ' αποφάσεων ειδικευμένου δικαστηρίου και κατ' αποφάσεων του ΓΔ	276
2. Ένδικα βοηθήματα	276
α. Ανακοπή ερημοδικίας	276
β. Τριτανακοπή	277
γ. Αίτηση ερμηνείας απόφασης	277
δ. Αίτηση αναθεώρησης	277
ε. Αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης	278
στ. Αίτηση επίλυσης διαφοράς κατ' άρθρο 35 παρ. 7 ΣυνθΕΕ (όπως ίσχυε προ της ΣυνθΛΕΕ)	278
ζ. Προσεπίκληση	279
η. Παρέμβαση	280
ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ	283

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Αρμ	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
ΓΔ	Γενικό Δικαστήριο
ΔΔΔ	Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης
ΔΔΔΔ	Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΖΕΣ	Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΛΛΔνν	Ελληνική Δικαιοσύνη (περιοδικό)
ΕΛΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΚΤ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
ΕΤΕ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕφαΘ	Εφετείο Αθηνών
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας
ΠΕΚ	Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΠΟΕ	Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνθΑ	Συνθήκη του Άμστερνταμ
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣυνθΕΟΚ	Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας
ΣυνθΛ	Συνθήκη της Λισσαβώνας
ΣυνθΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνθΜ	Συνθήκη του Μάαστριχτ
ΣυνθΝ	Συνθήκη της Νίκαιας

BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CDE	Cahiers de droit européen
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ELJ	European Law Journal
JZ	Juristenzeitung
RD publ.	Revue du droit public et de la science politique
RHDI	Revue hellénique de droit international
RTD eur.	Revue trimestrielle de droit européen

I. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

A. Η διαχρονικότητα της ιδέας της ευρωπαϊκής ενοποίησης

Η ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης είναι παλαιά. Στους απώτερους χρόνους της πολιτικής της ιστορίας, όταν η Ευρώπη ήταν ο χώρος όπου κυριαρχούσε αλλού η λατινική γλώσσα, αλλού η ελληνική γλώσσα και πάντως η κοινή (χριστιανική) θρησκεία, ζήτημα μιας συνολικής ένωσης που θα συνέπιπτε με τα γεωγραφικά όρια της Ευρώπης, από τον Ατλαντικό μέχρι τα Ουράλια, δεν ετίθετο. Εκ των πραγμάτων υπήρχε ο λατινικός κόσμος, ο ελληνικός κόσμος και μια συνείδηση κοινής χριστιανικής ταυτότητας, έστω και αν ο πρώτος στοιχιζόταν άλλοτε γύρω από τον Αυτοκράτορα και άλλοτε γύρω από τον Επίσκοπο της Ρώμης, ο δεύτερος, μετά τη διάσπαση του ρωμαϊκού κόσμου σε δυτικό και ανατολικό κράτος και την μετεξέλιξη του δεύτερου σε Βυζαντινή Αυτοκρατορία, συναποτελούσε μια ευρύτερη πολυεθνική οντότητα με κυριαρχία της ελληνικής επίδρασης που είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία της «καθ' ημάς» Ανατολής.

Οι συνθήκες αυτές, ιδίως δε ο κοινός στη δύση «βαρβαρικός» κίνδυνος και ο κοινός, αρχικά, στην Ανατολή, ισλαμικός κίνδυνος, ιδίως από τον 7ο αιώνα αλλά και οι ενδογενείς διαμάχες για την κυριαρχία, δημιούργησαν ένα οξύμωρο μείγμα: ενόπτητα προ του κοινού κινδύνου αλλά και εσωτερική διάσπαση από την διαπάλη για την κυριαρχία.

Το σχίσμα (1054) μεταξύ της Ανατολικής και της Δυτικής Εκκλησίας σχηματοποίησε τη διάσπαση της «ενωσιακής» συνείδησης των ευρωπαϊκών λαών, που δεν κατέστη δυνατόν να επανεύρουν την ενότητά τους ούτε προ του κοινού (ισλαμικού) κινδύνου, στο οποίο υπέκυψε τελικά το Ανατολικό Κράτος το 1453. Ακολούθησε έτσι την μοίρα του Δυτικού Κράτους, που από καιρό είχε υποκύψει στη βαρβαρική επέλαση, που είχε αποδυναμώσει τον Επίσκοπο της Ρώμης, ενώ είχε οδηγήσει σε παρακμή τη Φραγκική Αυτοκρατορία του Καρλομάγνου.

Η ευρωπαϊκή ιστορία, εντεύθεν, χαρακτηρίζεται από κύκλους: αρχικά ο εδαφικός κύκλος μετασχηματίστηκε σε λατινικό κύκλο, σε ελληνικό κύκλο, θρησκευτικό (χριστιανικό) κύκλο, δυτικό/ανατολικό (βυζαντινό) και χριστιανικό (καθολικό) κύκλο και ισλαμικό κύκλο μετά την κατάλυση της βυζαντινής αυτοκρατορίας.

Στον δυτικό (καθολικό) κύκλο η λατινική γλώσσα, ως γλώσσα της (κοινής) θρησκείας και των πανεπιστημίων, δημιούργησε μία συνείδηση κοινής καταγωγής και κοινού παρόντος και μέλλοντος στους τομείς της διοίκησης, των τεχνών και της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Στον ανατολικό, ρωμαϊκό, αρχικά, και αργότερα βυζαντινό κύκλο, η ρωμαϊκή γλώσσα και οργάνωση της διοίκησης δημιούργησε την συνείδηση της συνέχειας του ρωμαϊκού κόσμου στην ανατολή, ενώ η ελληνική γλώσσα και ο πολυεθνικός χαρακτήρας της Αυτοκρατορίας δημιούργησε συνείδηση υπερεθνικότητας, σε τέτοιο βαθμό ώστε μερικοί έκαναν λόγο για «Κοινοπολιτεία».

Υπό αυτές τις συνθήκες εμφανίζεται το φαινόμενο της «κοινής συνείδησης», η οποία όμως για τους παραπάνω λόγους δεν οδήγησε σε «ενωσιακή συνείδηση», τουλάχιστον μόνιμου χαρακτήρα. Η κοινή συνείδηση ενεργοποιείτο, όσο διαρκούσε ο

κοινός κίνδυνος και έδινε τη θέση του στη διαπάλη για την κυριαρχία, γύρω από διάφορους επίδοξους επικυρίαρχους, όταν ο κίνδυνος παρείρχεται.

Τον 14ο αιώνα η ενίσχυση των τοπικών ηγεμόνων οδήγησε σε αποδυνάμωση την *res publica christiana* του Επισκόπου της Ρώμης και δημιούργησε τις κατάλληλες συνθήκες για τη δημιουργία εθνικής συνείδησης των λαών και άρα στην εμφάνιση του εθνικού κράτους. Η διακοπή του χριστιανικού κύκλου ολοκληρώνεται με τη θρησκευτική μεταρρύθμιση του 16ου αιώνα, από την οποία αναδύεται η μοναρχική, αρχικά, και λαϊκή, εν συνεχεία, κυριαρχία, ως πηγή της εξουσίας.

Στην Ανατολή η οθωμανική κυριαρχία εγκαθιστά ένα νέο μοντέλο πολυεθνικής αυτοκρατορίας, που βασίζεται στην αποκέντρωση της διοίκησης με ευρεία αυτοδιοίκηση σε θέματα οργάνωσης της θρησκευτικής, οικογενειακής και κοινωνικής ζωής, υπό την επικυριαρχία, βεβαίως, της Υψηλής Πύλης, όπου η επίσημη οθωμανική πολιτική επιτρέπει την ανάπτυξη του εμπορίου, των τεχνών ακόμα και την επικοινωνία με τον εκτός της οθωμανικής κυριαρχίας κόσμο, αλλά δεν ενθαρρύνει την εμβάθυνση των σχέσεων με τη Δύση και τους σλάβους.

Την κατάλυση της παπικής εξουσίας διαδέχεται στη Δύση η δημιουργία ισχυρών κοσμικών αυτοκρατοριών που μετεξελίσσονται σε μεγάλες ευρωπαϊκές δυνάμεις, που διεκδικούν ρόλο υπερδύναμης με στρατιωτική και εμπορική υπεροχή.

Η παράλληλη ανάπτυξη αυτών των δυνάμεων δεν επέτρεψε σε καμία από αυτές να καταστεί αναμφισβήτητος κυρίαρχος στην Ευρώπη, που οδηγείται σε ισορροπία δυνάμεων που ρυθμίζουν τις μεταξύ τους σχέσεις και τις κοινές τύχες της Ευρώπης με τις μεγάλες συνθήκες (Βεσφαλίας 1648, Ουτρέχτης 1713, Άαχεν 1748, Βιέννης 1815, Παρισίων 1856).

Η ύπαρξη αυτών των δυνάμεων στη Δύση δεν επιτρέπει την ανάπτυξη της ενωσιακής ιδέας, αλλά οδηγεί στα φιλελεύθερα και εθνικιστικά κινήματα του 18ου αιώνα, από τα οποία τα πρώτα, μέσα από γνωστές επαναστάσεις, γυρίζουν τη σελίδα της Ευρωπαϊκής και όχι μόνο ιστορίας, ενώ τα δεύτερα, λόγω της πολιτικής αστάθειας από την έλλειψη ενός συστήματος διεθνών σχέσεων, που να εγγυάται την ισορροπία, οδηγούν στην περιπέτεια του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Η άλλη μεγάλη δύναμη της εποχής, η Ρωσία, είχε πάρει το δικό της δρόμο από το 1917. Ήταν πια φανερό, ότι η ιστορία, από αυτή την εποχή, από ευρωπαϊκή γίνεται παγκόσμια. Στην Ευρώπη η εύθραυστη ειρήνη των Βερσαλλιών ήταν φανερό ότι δημιούργησε απλώς συνθήκες προσωρινής αναδιάρθρωσης δυνάμεων, καλλιέργησε και οδήγησε στην αποδοχή της «αδικίας» των ηττημένων, συνθήκες που, μετά την εξαθλίωση των μεσαίων και χαμηλών στρωμάτων από την παγκόσμια οικονομική κρίση του 1929-1932, οδήγησε στη βαρβαρότητα του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου.

Μέσα σ' αυτές τις πολιτικές συνθήκες, ενώ ευνοείται η ύπαρξη «κοινής συνείδησης» των ευρωπαϊκών λαών, δεν ευνοείται η ανάπτυξη της «ευρωπαϊκής ιδέας», που παραμένει προνομιακός χώρος των οραματιστών όπως ο Δούκας του Sully (Μέγα Σχέδιο, «Grand Dessein», 1617) ή ο Kant («Περί της αιωνίας ειρήνης», «Vom ewigen Frieden», 1795) που οραματίστηκαν μια κοινή συμμαχία των ευρωπαϊκών λαών ή μια ένωση που θα επιβάλλει τον αποκλεισμό της βίας.

Αργότερα τα ευρωπαϊκά οράματα πλησιάζουν περισσότερο τεχνικά τις σύγχρονες μορφές της ενωσιακής διαδικασίας (Marrini και Blutschli), ενώ μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο ο Coudehove-Kallergi στην «Πανευρώπη» φαντάζεται ότι η ενωσιακή διαδικασία μπορεί να οδηγήσει σε μία Ομοσπονδία κρατών, που θα παρτηούντο μάλιστα της εθνικής τους κυριαρχίας υπέρ της Ομοσπονδίας, ενώ ο Α. Briand προτείνει το 1929 στη Γεν. Συνέλευση της Κοινωνίας των Εθνών τη δημιουργία μιας επιφκτής, χαλαρής, ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, που δεν θα έθιγε την εθνική κυριαρχία των κρατών. Τα οράματα αυτά όμως ανατρέπονται, στο βαθμό που υποτίθεται ότι ήσαν εφαρμόσιμα, από την περιπέτεια του Β΄ Μεγάλου Πολέμου, με το τέλος του οποίου, όμως μέσα από την κατάρρευση των εθνικών οικονομιών, τη συνολική καταστροφή της βιομηχανίας, τα μηδενικά συναλλαγματικά αποθέματα και τα τεράστια ελλείμματα των εθνικών ισοζυγίων πληρωμών των νικτών και των ηττημένων, δημιουργούνται οι συνθήκες για μια κοινή κοινωνική και οικονομική προσπάθεια των ευρωπαϊκών λαών, η οποία, σε συνθήκες ψυχρού πολέμου, που διαμορφώνει ο διπολικός κόσμος των δύο υπερδυνάμεων ΗΠΑ και Σοβιετικής Ένωσης, δημιουργεί την πρόκληση της ευρωπαϊκής διαιτησίας¹.

Υπό τις συνθήκες αυτές και για μακρό διάστημα η Ευρώπη τελεί υπό την υψηλή κηδεμονία των δύο υπερδυνάμεων, αναζητώντας τον δικό της παγκόσμιο ρόλο.

Με τα δεδομένα αυτά η αποφυγή μιας νέας γαλλογερμανικής σύγκρουσης ήταν το ελάχιστο ζητούμενο και η αποκατάσταση μιας νέας παγκόσμιας ισορροπίας, στην οποία η Ενωμένη Ευρώπη θα είχε σταθερό ρόλο, το μείζον.

B. Οι πρώτες προσπάθειες ενοποίησης

Άμέσως μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και μέσα στα ερείπια που κατέλειπε ο τελευταίος συγκροτούνται διεθνείς οργανισμοί στον ευρωπαϊκό χώρο στη βάση του παραδοσιακού διεθνούς δικαίου, στους τομείς άμεσης προτεραιότητας, όπως η άμυνα και η οικονομική συνεργασία, μέσα από τους οποίους μπορεί να μην επιτυγχάνεται η πολυεπίπεδη κοινοτική και ενωσιακή συνεργασία, αλλά σφραγίζεται η συνεργασία των κρατών σε κρίσιμους τομείς και ωριμάζει η ιδέα μιας ευρύτερης και βαθύτερης συνεργασίας.

Με τη συνθήκη των Βρυξελλών της 17.3.1948 μεταξύ Γαλλίας, Μεγάλης Βρετανίας και των κρατών της Benelux (Βελγίου, Ολλανδίας και Λουξεμβούργου) ιδρύεται η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (Western European Union) με σκοπό την κοινή άμυνα έναντι του κοινού (σοβιετικού) κινδύνου, που το 1954 διευρύνεται με τη Δυτική Γερμανία και την Ιταλία. Ορισμένες από τις χώρες αυτές μετείχαν με τη συνθήκη της Ουάσιγκτον της 4.4.1949 και στον έτερο, σύγχρονο, αμυντικό οργανισμό του Βορειοατλαντικού Συμφώνου (North Atlantic Treaty Organisation) μαζί με τις Η.Π.Α., την Ισλανδία, τον Καναδά, τη Νορβηγία και την Πορτογαλία, στον οποίο προσχώρησαν το 1952 η Ελλάδα και η Τουρκία και το 1955 η Δυτ. Γερμανία.

1. C. Blumann, L. Dubouis, Droit institutionnel de l'Union européenne, 6η έκδ., εκδ. Litec, Παρίσι, 2016, σελ. 1 επ.

Ο παγκόσμιος αμυντικός χάρτης μέσα σε συνθήκες ψυχρού πολέμου διαμορφώνεται στις 14.5.1955 με την υπογραφή του Συμφώνου της Βαρσοβίας μεταξύ Αλβανίας, Βουλγαρίας, Ανατολικής Γερμανίας, Ουγγαρίας, Πολωνίας, Ρουμανίας, Σοβιετικής Ένωσης και Τσεχοσλοβακίας, δηλαδή μεταξύ των κομμουνιστικών χωρών της Ευρώπης.

Στον οικονομικό τομέα, και στα πλαίσια των Ηνωμένων Εθνών, είχε ιδρυθεί περί τα τέλη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, την 1/22.7.1944, και ως αποτέλεσμα των αποφάσεων της παγκόσμιας διάσκεψης στο Bretton Woods το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (International Monetary Fund) με σκοπό τη θεσμοθέτηση της διεθνούς συνεργασίας στα νομισματικά ζητήματα, την επιδίωξη νομισματικής σταθερότητας, την ενίσχυση χωρών με προβλήματα ισοζυγίου πληρωμών και ενίσχυση του παγκόσμιου εμπορίου.

Συμπληρωματικά, και ταυτόχρονα με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ιδρύθηκε η Διεθνής Τράπεζα Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης (International Bank for Reconstruction and Development) ως ο τραπεζικός φορέας της δανειακής ενίσχυσης της οικονομίας των κρατών μελών, της προαγωγής του παγκόσμιου εμπορίου και της αντιμετώπισης των προβλημάτων του ισοζυγίου πληρωμών, που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την παγκόσμια οικονομία.

Και οι δύο αυτοί οικονομικοί οργανισμοί έχουν παγκόσμιο χαρακτήρα, αλλά είναι φανερό ότι ιδρύθηκαν για την αντιμετώπιση των άμεσων αναγκών της ευρωπαϊκής ανοικοδόμησης με διεθνή κεφάλαια.

Το 1947 το αμερικανικής έμπνευσης «Πρόγραμμα Ευρωπαϊκής Ανάρρωσης» (European Recovery Programme), πιο γνωστό ως σχέδιο (George) Marshall από το όνομα του αμερικανού Υπουργού Οικονομικών που το εξήγγειλε, απευθύνεται ειδικά στην ανοικοδόμηση της Ευρώπης. Για την υλοποίηση του προγράμματος αυτού ιδρύονται ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (Organisation for European Economic Cooperation) και η Ευρωπαϊκή Ένωση Πληρωμών (European Payments Union), η οποία αντικαθίσταται το 1958 από την Ευρωπαϊκή Νομισματική Συμφωνία (European Monetary Agreement), που αποκαθιστά την μερική νομισματική μετατρεψιμότητα ως βάση του παγκόσμιου εμπορίου.

Με την ίδρυση το 1949 του Συμβουλίου Αμοιβαίας Οικονομικής Βοήθειας (Council of Mutual Economic Assistance ή Sovet Ėkonomičeskoj Vzaimopoščj, SEV), στο οποίο μετείχαν εκτός από τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης και το Βιετνάμ, η Κούβα και η Μογγολία, εκφράζεται η βούληση των δύο, πλέον, κόσμων, του δυτικόστροφου και του ανατολικόστροφου, να πορευθούν ο καθένας το δικό του μοναχικό δρόμο στην άμυνα και την ανάπτυξη και να θέσουν τις βάσεις του διπολικού παγκόσμιου συστήματος.

Τόσο οι οργανισμοί της αμυντικής όσο και εκείνοι της οικονομικής συνεργασίας κινήθηκαν σε επίπεδο παραδοσιακής διεθνούς συνεργασίας και στο πλαίσιο του τότε ισχύοντος διεθνούς δικαίου. Από πλευράς δηλαδή πολιτικών οργάνων και τρόπου λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο ευρύτερων σχηματισμών κρατών, στους οποίους πρωταγωνιστικό ρόλο έπαιξαν αφενός οι Η.Π.Α. και αφετέρου η Σοβιετική Ένωση εκ-

δηλώνονταν οι πολιτικές των δύο υπερδυνάμεων, τόσο στην ίδρυση, όσο και στη λειτουργία, κυρίως, όμως, στη διαμόρφωση των σκοπών τους. Οι τελευταίοι εντάσσονταν στη στρατηγική τους που αναπτύσσονταν μεν σε παγκόσμια κλίμακα, εκδηλώνονταν όμως σε γραμμές αντιπαράθεσης, κυρίως, στον ευρωπαϊκό χώρο.

Υπό αυτή την έννοια, δεν ήταν καθαρές ευρωπαϊκές εμπνεύσεις και κυρίως ευρωπαϊκού ελέγχου πρωτοβουλίες ευρωπαϊκής συνεργασίας. Η πρώτη καθαρά ευρωπαϊκή πρωτοβουλία, από την ανωτέρω οπτική, ήταν η ίδρυση της ΕΚΑΧ το 1951, που θεσμοποίησε την ευρωπαϊκή συνεργασία μέσα από νέες μορφές δράσης, και η ΕΖΕΣ το 1959, που επεδίωξε να θεσμοθετήσει την αγγλοσαξωνική πρωτοβουλία της χαμηλής και εφικτής οικονομικής συνεργασίας, όταν φάνηκε ότι η γαλλογερμανική συνεργασία μπορούσε να εξελιχθεί σε πρωτοβουλία μείζονος ιστορικής σημασίας.

Γ. Η αφετηρία της Ενωμένης Ευρώπης

1. Η προσπάθεια πολιτικής ενοποίησης: το Συμβούλιο της Ευρώπης

Οι ανωτέρω περιγραφόμενοι διεθνείς οργανισμοί, όλοι ανταποκρίθηκαν στην ανάγκη κοινής προσπάθειας για την αντιμετώπιση των δυσχερών συνθηκών, που κατέλειπε ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος, κυρίως στον αμυντικό τομέα και τον τομέα της οικονομικής ανασυγκρότησης, και μπορεί σ' αυτούς πρωταγωνιστικό ρόλο να έπαιξαν οι κυριότεροι ευρωπαϊκοί λαοί και οι αναδυόμενες μεγάλες δυνάμεις, αλλά όλοι υπερέβησαν την ευρωπαϊκή ιδέα, ως γενεσιουργό αιτία της ενωσιακής ευρωπαϊκής διαδικασίας, και εξελίχθηκαν σε οργανισμούς με παγκόσμια εμβέλεια.

Η ιδέα αυτή μπορεί να ανταποκρινόταν στις γενικότερες συνθήκες της εποχής και είχε γίνει στο παρελθόν αντικείμενο οραματικών προσεγγίσεων, εν τούτοις τώρα φαίνεται ότι ήταν μακράν και έξω από τις προθέσεις των ιδρυτών των ανωτέρω παραδοσιακών διεθνών οργανισμών.

Εγγύτερα προς αυτόν φαίνεται ότι βρέθηκε ο Winston Churchill στις 19.9.1946, όταν σε λόγο του στο Πανεπιστήμιο της Ζυρίχης, πρότεινε την ίδρυση των Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης. Με αφορμή αυτή την πρόταση συστάθηκε η «Ευρωπαϊκή Κίνηση», που κατέληξε στην ίδρυση, στις 5.5.1949, του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενός οργανισμού, που σήμερα αριθμεί στους κόλπους του 47 κράτη μέλη από τα 10 ιδρυτικά μέλη, σκοπός του οποίου είναι ο στενότερος δεσμός μεταξύ των μελών του για τη διαφύλαξη και την ενίσχυση των πολιτικών ιδεωδών που είναι κοινά για να προωθήσει, μέσω της ενίσχυσης αυτής, την οικονομική και κοινωνική τους πρόοδο.

Στα χρόνια που ακολούθησαν, η δραστηριότητα του Συμβουλίου της Ευρώπης απέβλεψε στη δημιουργία στον ευρωπαϊκό χώρο ενός κοινού, δημοκρατικού και νομικού κεκτημένου επαγρυπνώντας για τη διαφύλαξη των θεμελιωδών αρχών και αξιών, που είχαν αποτελέσει τις κοινές αξίες των ευρωπαϊκών λαών: τα δικαιώματα του ανθρώπου, τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου. Με παράλληλη ενίσχυση της κοινής ευρωπαϊκής συνείδησης, που βασιζόταν και βασίζεται στην πολιτιστική ταυτότητα και εξ ίσου στον σεβασμό και την ανοχή της ετερότητας, ως θεμέλιο της σύγχρονης δημοκρατικής κοινωνίας, δημιούργησε τον πιο σύγχρονο δικαστικό μηχανισμό προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που παρήγαγε μια υποδειγματική και

προηγμένη νομολογία, μέσω των δικαϊκών του μηχανισμών, που σήμερα στηρίζεται αποκλειστικά στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Στρασβούργου.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης, αν και η όλη δραστηριότητα του αποβλέπει στην οικονομική και κοινωνική πρόοδο (άρθρ. 1 στοιχ. α' της συνθήκης του Λονδίνου της 5.5.1949), παρέμεινε μακράν από δράσεις αποβλέπουσες σ' αυτούς τους τομείς. Αντίθετα, ένα άλλο σύμφωνο, το σύμφωνο του Λονδίνου στις 9.5.1944, που είχε υπογραφεί από τις εξόριστες κυβερνήσεις των χωρών Βέλγιο, Ολλανδία και Λουξεμβούργο, διαρκούντος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, που κυρώθηκε στη Χάγη το 1947 και τέθηκε σε ισχύ το 1948, και ίσχυσε εν μέρει το 1960, οπότε αντικαταστάθηκε από τη σύμβαση της Χάγης το 1958, που ίδρυσε την οικονομική ένωση Benelux, φαίνεται ότι ήταν η πραγματική πηγή έμπνευσης των μετέπειτα εξελίξεων της κοινοτικής Ευρώπης.

Πράγματι, μια οικονομική ένωση με σκοπό τον συντονισμό των οικονομικών δημοσιονομικών και κοινωνικών πολιτικών (άρθρ. 1 συνθ. 1.11.1960) και ελεύθερη διακίνηση των υπηκόων των τριών χωρών (άρθρ. 2), της ίσης μεταχείρισης αλλοδαπών και ημεδαπών στο κράτος της υποδοχής, την ελεύθερη κυκλοφορία, διαμονή και εγκατάστασή τους, την άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων, με κοινά όργανα, το Συμβούλιο Υπουργών, την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, το Συμβούλιο της Ένωσης, τη Γενική Γραμματεία, τις κοινές υπηρεσίες, το Διαιτητικό Δικαστήριο και το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο με μέσα τις αποφάσεις του Συμβουλίου των Υπουργών, την υιοθέτηση συμβάσεων, την έκδοση οδηγιών (directives), έμελλε να καταστεί μια καλή βάση και αφετηρία για τις κατοπινές εξελίξεις.

2. Η προσπάθεια υπερεθνικής ενσωμάτωσης: η κοινοτική Ευρώπη

Όλες οι προηγηθείσες προσπάθειες, κυρίως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, στον πολιτικό, τον αμυντικό και οικονομικό τομέα, με την εξαίρεση ίσως του Συμφώνου Benelux, κινήθηκαν στα γνωστά θεσμικά πλαίσια ίδρυσης και λειτουργίας των παραδοσιακών μορφών συλλογικής δράσης της διεθνούς συνεργασίας και δεν υπερέβησαν τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της τελευταίας.

Υπό αυτή την έννοια, δεν αποτελούν δείγματα διεθνούς συνεργασίας υπερεθνικού χαρακτήρα, αφού οι συμμετέχουσες χώρες διατηρούσαν τον πλήρη και άμεσο έλεγχο της εθνικής κυριαρχίας στους τομείς που ετίθεντο στο ρυθμιστικό πεδίο της διεθνούς σύμβασης, που ίδρυε ένα διεθνή οργανισμό, ενώ τα έννομα αποτελέσματα της τελευταίας ενσωματώνονταν στο πεδίο ισχύος του εσωτερικού δικαίου των κρατών μερών της σύμβασης με την παραδοσιακή μέθοδο ενσωμάτωσης των διεθνών κανόνων στην εσωτερική έννομη τάξη.

Στις 9.5.1950, όμως, ο Γάλλος Υπουργός Εξωτερικών Robert Schuman, πρότεινε την αποδοχή ενός σχεδίου του Jean Monnet, δηλαδή την τοποθέτηση ενός ολόκληρου τομέα της οικονομίας, αυτού του άνθρακα και του χάλυβα, υπό τον άμεσο έλεγχο και τη ρυθμιστική εξουσία μιας υπερεθνικής καλούμενης «Κοινότητας», ενός νέου όρου, που πρότεινε ο γερμανός μόνιμος αντιπρόσωπος Carl Friedrich Ophüls, μέσα σε μία ενοποιητική διαδικασία που ξεκινά με μια βήμα προς βήμα προσέγγιση (αρχικά πάγωμα των μέτρων εθνικού προστατευτισμού, εν συνεχεία σταδιακή κατάργηση

των περιορισμών και τελικά ενοποίηση με τη μορφή της ενσωμάτωσης των ρυθμιζόμενων τομέων σε μια ευρωπαϊκή οικονομία).

Τη γαλλική αυτή ιδέα αποδέχθηκαν η Γερμανία, η Ιταλία, η Ολλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο και έτσι υπογράφηκε στις 18.4.1951 στο Παρίσι η ομώνυμη Συνθήκη και γεννήθηκε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, που άρχισε να ισχύει από 23.9.1952.

Οι οπαδοί της μικρής και χαμηλής οικονομικής συνεργασίας (Ηνωμένο Βασίλειο, Ελβετία και Σκανδιναβικές χώρες) αρνήθηκαν συμμετοχή, ίδρυσαν την ΕΖΕΣ, ακολούθησαν το δικό τους δρόμο, μέχρι τη σύγκληση με την κοινοτική Ευρώπη, της πρώτης και των τελευταίων, που επιτεύχθηκε αργότερα.

α. Η ΕΚΑΧ

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα με όργανα την Ανώτατη Αρχή, την Κοινή Συνέλευση, το Ειδικό Συμβούλιο Υπουργών και το Δικαστήριο είχε ως σκοπό τη δημιουργία κοινής αγοράς στους ρυθμιζόμενους τομείς χάριν της ανάπτυξης της απασχόλησης και τελικώς του βιοτικού επιπέδου των κρατών μελών.

Αυτό θα γινόταν εφικτό με τον κανονικό εφοδιασμό των εθνικών αγορών, την ίση πρόσβαση στις παραγωγικές πηγές, μια ελεγχόμενη πολιτική τιμών, μια ορθολογική εκμετάλλευση των πόρων, τη βελτίωση των όρων διαβίωσης και εργασίας και την προστασία του ανταγωνισμού.

Ο ρυθμός της προβλεπόμενης ενοποίησης θα ήταν σταδιακός και η δράση θα εκδηλωνόταν μέσω αποφάσεων, συστάσεων και γνωμών. Οι πρώτες με δεσμευτικό χαρακτήρα και άμεσο έννομο αποτέλεσμα. Προβλεπόταν επίσης η ίδρυση ενός Πρωτοβάθμιου Δικαστηρίου για ορισμένες κατηγορίες προσφυγών (που ρυθμίσθηκε αργότερα με το άρθρο 4 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης), με αρμοδιότητα την επίλυση κοινοτικών διαφορών μέσω ενός κλειστού αριθμού προσφυγών (numerus clausus). Η δικαιοδοσία αυτή έδινε τον τόνο της καινοτομίας στη νέα και πρωτόγνωρη μορφή της διεθνούς συνεργασίας, που θα επηρέαζε την ευρωπαϊκή ιστορία, και όχι μόνο, για πολλά χρόνια.

β. Η αποτυχία της ΕΑΚ και της ΕΠΚ

Μέσα στο κλίμα της ευφορίας και της ελπίδας που δημιούργησε η ίδρυση της ΕΚΑΧ επιχειρήθηκε η δημιουργία μιας Αμυντικής Κοινότητας με την επωνυμία Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα.

Η ιδέα ήταν γαλλική, την προέβαλε ο Γάλλος Πρωθυπουργός René Pleven στις 24.10.1950 και έγινε καθ' όν χρόνον εμένετο ο πόλεμος της Κορέας και περιελάμβανε τη δημιουργία μιας Κοινότητας Άμυνας με μια επανεξοπλισμένη Δυτ. Γερμανία, υπέρ της οποίας ετάχθησαν και οι Η.Π.Α., που θα εκάλυπτε το κενό που δεν κατάφερε να καλύψει το Σύμφωνο των Βρυξελλών του 1948 περί αμοιβαίας αρωγής σε περίπτωση ένοπλης επίθεσης. Εξάλλου το Σύμφωνο της Ουάσιγκτον τον Απρίλιο του 1949, το οποίο δεν είχε υπογράψει η Γερμανία δεν κάλυπτε τις πρακτικές πλευρές της ευρωπαϊκής άμυνας, συμπεριλαμβανομένου και του επανεξοπλισμού της Γερμανίας, που δεν διέθετε ούτε στρατό ούτε Υπουργό Άμυνας, ούτε Υπουργό Εξωτερικών, ενώ η θέση

II. ΔΟΜΗ

A. Η Ευρωπαϊκή Ένωση των πυλώνων

1. Η συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πυλώνες

Προκειμένου να κατανοηθούν οι ιδιαιτερότητες της ευρωπαϊκής ενοποίησης, συχνά η θεωρία συνέλαβε πρωτότυπους τρόπους διατύπωσης νομικοπολιτικών φαινομένων. Τέτοια είναι και η θεωρία των πυλώνων η οποία επιχειρεί να περιγράψει τη συνύπαρξη διαφορετικών επίπεδων ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπου η ενσωμάτωση (intégration) συνυπάρχει με την διακυβερνητικότητα (intergouvernementalité), δηλαδή η άσκηση υπερθνικών αρμοδιοτήτων με τη διακυβερνητική διαχείριση δημοσίων πραγμάτων από κυρίαρχα κράτη¹⁹.

Η συνθήκη του Μάαστριχτ, στο υπάρχον οικοδόμημα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προσέθεσε εκείνο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην τελευταία περίπτωση υπήρχε μεν πολιτική βούληση ευρύτερης και βαθύτερης συνεργασίας και συντονισμού των πολιτικών των κρατών μελών, αλλά όχι ακόμη, τότε, και βούληση υπαγωγής στην κοινοτική εξουσία. Ήταν οι τομείς της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και ο τομέας της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων.

Έτσι δημιουργήθηκε η κοινοτική Ευρώπη του πρώτου πυλώνα (κοινοτική αρμοδιότητα), του δεύτερου πυλώνα και του τρίτου πυλώνα (ενωσιακή αρμοδιότητα). Ήταν η Ευρωπαϊκή Ένωση των τριών πυλώνων.

Στα χρόνια που ακολούθησαν το Μάαστριχτ η ιδέα της ευρύτερης και βαθύτερης συνεργασίας στους δύο αυτούς τομείς (δεύτερο και τρίτο πυλώνα) ωρίμασε και προσέγγισε την κοινοτική μέθοδο. Αυτή την εξέλιξη καταγράφει η συνθήκη του Άμστερνταμ.

Στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας ο απόλυτος κανόνας της κατά πλειοψηφία λήψης αποφάσεων κάμπτεται με την καθιέρωση νέων κανόνων αποχής.

Αφ' ενός, δηλαδή, η αποχή παρόντων ή αντιπροσωπευομένων κρατών μελών δεν εμποδίζει την λήψη ομόφωνης απόφασης, αφ' ετέρου δε καθιερώνεται η θετική αποχή με την έννοια, ότι ένα κράτος δηλώνει αποχή οπότε δεν υποχρεώνεται να εφαρμόσει την απόφαση, αλλά δέχεται ότι η απόφαση δεσμεύει την Ευρωπαϊκή Ένωση, οπότε τα λοιπά κράτη μέλη σέβονται την απόφασή του αυτή και το κράτος της αποχής δεσμεύεται να αποσχεί από δράσεις αντίθετες με την απόφαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αν όμως οι θετικές αποχές είναι περισσότερες του ενός τρίτου των ψήφων, η απόφαση δεν υιοθετείται.

Περαιτέρω πρόοδος προς την κατεύθυνση της κοινοτικοποίησης επέρχεται με την Συνθήκη και με τη διεύρυνση των αποφάσεων του Συμβουλίου που λαμβάνονται με ει-

19. C. Blumann, L. Dubouis, Droit institutionnel de l'Union européenne, 6η έκδ., εκδ. Litec, Παρίσι, 2016, σελ. 41 επ.

δική πλειοψηφία, που μπορεί πλέον να αποφασίζει για κοινές δράσεις, κοινές θέσεις ή κοινές στρατηγικές ή ακόμη να λαμβάνει και αποφάσεις εφαρμογής κοινών δράσεων ή κοινών θέσεων, αν οι τελευταίες δεν έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή δεν επηρεάζουν την άμυνα. Ένα μέλος του Συμβουλίου όμως μπορεί να προβάλει δικαίωμα αρνησικυρίας (veto) «για σημαντικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής», οπότε το ζήτημα παραπέμπεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που αποφασίζει ομόφωνα.

Στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας η προεδρία του Συμβουλίου επικουρείται από τον Υπατο Εκπρόσωπο για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και από την πολιτική επιτροπή. Τέλος, στο δεύτερο πυλώνα, συμπράττει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (γνωμοδοτικά) (άρθρ. 21 ΣυνθΕΕ), ενώ η Επιτροπή συμπράττει πλήρως (άρθρ. 27 ΣυνθΕΕ).

Στον τρίτο πυλώνα, της συνεργασίας στο πεδίο της δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, η πρόοδος μετά το Μάαστριχτ είναι εμφανέστερη. Το «κεκτημένο Schengen» ενσωματώνεται στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ενώ ένας νέος τίτλος στην ΣυνθΕΚ αφορά τις θεωρήσεις, το άσυλο, τη μετανάστευση και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Πρόκειται για τον τίτλο IV του τρίτου μέρους της ΣυνθΕΚ με τις επιφυλάξεις του Ηνωμένου Βασιλείου, Δανίας και Ιρλανδίας. Σ' αυτόν τον τίτλο ενσωματώνεται η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις με διασυνοριακές επιπτώσεις (άρθρ. 65 ΣυνθΕΚ).

Μετά τις ρυθμίσεις αυτές με την ΣυνθΑ στον τρίτο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραμένει πλέον μόνο η διακρατική αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, όπου η ενωσιακή συνεργασία τελεί υπό την ρητή επιφύλαξη της δημόσιας τάξης και εσωτερικής ασφάλειας των κρατών (άρθρ. 33 ΣυνθΕΕ). Στον πυλώνα αυτό, όμως, προβλέπεται υπό ορισμένες προϋποθέσεις αρμοδιότητα του Δικαστηρίου και γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Τη διάρθρωση της κοινοτικής/ενωσιακής έννομης τάξης και άρα την συνύπαρξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μαζί με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας σε τρεις πυλώνες συνέχισε η Συνθήκη της Νίκαιας με την οποία μεταρρυθμίζονται περαιτέρω τα κωδικοποιημένα τελικά κείμενα που είχαν προέλθει από τη ΣυνθΑ²⁰.

Με τις τροποποιήσεις αυτές προβλέπεται πλέον δυνατότητα αναστολής δικαιωμάτων εις βάρος κράτους μέλους, που παραβιάζει συστηματικά τις αρχές της Ένωσης, διευρύνεται η συνεργασία στο πεδίο της κοινής εξωτερικής και πολιτικής ασφάλειας, τροποποιείται η διαδικασία σύναψης διεθνών συμφωνιών, καθιερώνεται η Επιτροπή πολιτικής και ασφάλειας με αρμοδιότητα την επικουρεία του Συμβουλίου στο πεδίο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, αναδιαρθρώνεται και

20. Συγκεκριμένα με τη ΣυνθΝ τροποποιούνται τα άρθρα 7, 17, 23, 24, 25, προστίθενται τα άρθρα 27α, 27β, 27γ, 27δ, 27ε, τροποποιούνται τα άρθρα 29, 31, 40, ο τίτλος VII αντικαθίσταται από το κείμενο με τον τίτλο «Διατάξεις ενισχυμένης συνεργασίας», το άρθρο 43, προστίθενται τα άρθρα 43α, 43β και τέλος τροποποιούνται τα άρθρα 44, 45 και 46.

διευρύνεται η ενισχυμένη συνεργασία στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ενώ στον τρίτο πυλώνα, διευρύνεται η συνεργασία στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust), διευρύνεται η συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, καθιερώνονται νέοι κανόνες ενισχυμένης συνεργασίας στο πεδίο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, ενώ καθιερώνεται συμμετοχή στη σύνθεση του Συμβουλίου όλων των μελών του τελευταίου, αλλά στην ψηφοφορία μετέχουν μόνο τα κράτη μέλη, που συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία, καθιερώνεται η συνοχή των δράσεων του τρίτου πυλώνα με τις πολιτικές της Ένωσης και της Κοινότητας και τέλος επεκτείνεται η δικαιοδοτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, και στη ΣυνθΕΕ.

Ευρύτερη τροποποίηση επέρχεται με την ΣυνθΝ στη ΣυνθΕΚ²¹. Με τις τροποποιήσεις αυτές διευρύνεται και εμβαθύνεται η κοινοτική μέθοδος του πρώτου πυλώνα. Τέλος ανάλογη διεύρυνση υφίσταται και ο πρώτος πυλώνας με την τροποποίηση της ΣυνθΕΚΑΕ.

Με τον τρόπο αυτό η Ευρωπαϊκή Ένωση των τριών πυλώνων διευρύνεται και εμβαθύνεται, παίρνει δε την τελική της μορφή προ της συνταγματικής συνθήκης, που υιοθετεί το μοντέλο της συγχώνευσης των τριών πυλώνων υπό την εξουσία και αρμοδιότητα του μοναδικού φορέα εξουσίας, της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. Η συγχώνευση των πυλώνων από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας

Όπως αναφέρθηκε, ήδη, η ΣυνθΛΕΕ καταργεί την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και στη θέση της ιδρύει μια (νέα) Ευρωπαϊκή Ένωση, διάφορη από την ιδρυθείσα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως τροποποιήθηκε στο Άμστερνταμ και στη Νίκαια, και ειδικότερα μια Ευρωπαϊκή Ένωση ευρύτερη και βαθύτερη εκείνης του Μάαστριχτ.

Η μεταβολή επέρχεται με το άρθρο 1 ΣυνθΕΕ, που προβλέπει ότι «η Ένωση αντικαθιστά και διαδέχεται την Ευρωπαϊκή Κοινότητα». Με τον όρο «αντικαθιστά» εννοείται ότι το νέο μόρφωμα, η (νέα) Ένωση, αποκτά την κοινοτική εξουσία και αρμοδιότητα, όπως προβλέπεται από το κοινοτικό κεκτημένο, ως ανήκουσα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και όπως αυτή τροποποιείται από και δια της ΣυνθΛΕΕ, ενώ με τον όρο «διαδέχεται» εννοείται ότι παύει να υπάρχει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ως σύνθετο μόρφωμα του διεθνούς και του κοινοτικού, ήδη, ενωσιακού δικαίου και στη θέση της, ως υποκείμενο αυτών των εννόμων τάξεων, υπεισέρχεται η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Με τον τρόπο αυτό η τελευταία θεωρείται συνέχεια της πρώτης και άρα όσες και όποιες έννομες συνέπειες παρήχθησαν προ της ισχύος της Λισσαβώνας διατηρούνται και υπ' αυτήν. Πράγματι, με την τελευταία δεν καταργούνται οι προηγούμενες Συνθήκες, αλλά απλώς μετονομάζονται (άρθρ. 1 παρ. 3 ΣυνθΕΕ) και μεταρρυθμίζονται από τη ΣυνθΛΕΕ. Με τη ΣυνθΛΕΕ όμως και ως πολιτικό βήμα διεύρυνσης και εμβάθυνσης της ενοποιητικής διαδικασίας και όχι ως νομοτελειακή συνέπεια της υποκατάστασης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από την Ευρωπαϊκή Ένωση καταργείται η δομή των τρι-

21. Τροποποιούνται οι διατάξεις 11, 13, 18, 67, 100, 111, 123, 133, 137, 139, 144, 157, 159, 161, 175, 189, 190, 191, 207, 210, 214, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 230, 245, 247, 248, 254, 257, 258, 259, 263, 266, 279, 290, 300 και 309.

ών πυλώνων της (παλαιάς) Ευρωπαϊκής Ένωσης, της οργάνωσης δηλαδή της τελευταίας σε τρεις διακεκριμένους πυλώνες: εκείνον της κοινοτικής αρμοδιότητας (πρώτος πυλώνας: Ευρωπαϊκή Κοινότητα), εκείνον της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (δεύτερος πυλώνας) και εκείνον της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας (τρίτος πυλώνας), και το αναθεωρούμενο κεκτημένο των τριών αυτών πυλώνων περιέρχεται στην αρμοδιότητα της (νέας) Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Δηλαδή η ΣυνθΛΕΕ, όπως άλλωστε και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, δημιουργεί τη (νέα) Ευρωπαϊκή Ένωση, ως ενιαία και μόνη θεσμική διάσταση του κοινοτικού μορφώματος, που ανάγεται σε φορέα της ενωσιακής εξουσίας και αρμοδιότητας με ενιαία θεσμικά όργανα, αλλά με διαφοροποιημένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο τμήμα των ΣυνθΕΕ και ΣυνθΛΕ που αντιστοιχεί στον παλαιό πρώτο πυλώνα, δηλαδή την κοινοτική μέθοδο και αρμοδιότητα και με περισσότερο ενισχυμένη και άρα κοινοτικόστροφο χαρακτήρα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας ως τμήμα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και, κυρίως, τη συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, τους τομείς δηλαδή που αντιστοιχούν στους παλαιούς δεύτερο και τρίτο πυλώνα.

Ως συνέπεια της υπαγωγής της παλαιάς κοινοτικής δομής στη νέα Ευρωπαϊκή Ένωση ή κατ' άλλη διατύπωση της διεύρυνσης της ενωσιακής εξουσίας στο κοινοτικό κεκτημένο της πρώην Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της εμβάθυνσης της ενωσιακής εξουσίας σε νέους τομείς δράσης με τη ΣυνθΛΕΕ αναγνωρίζεται ρητά η νομική προσωπικότητα της (νέας) Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρ. 47 ΣυνθΕΕ).

Ως άλλη συνέπεια των αλλαγών καταργείται, τέλος, ο παλαιός μηχανισμός σύναψης διεθνών συνθηκών της ΚΕΠΠΑ (άρθρα 24 και 38 ΣυνθΕΕ - παλαιά -) και αντικαθίσταται από την πρόβλεψη του άρθρ. 37 ΣυνθΕΕ - νέα), σύμφωνα με την οποία εφεξής η (νέα) Ένωση έχει και δυνατότητα σύναψης διεθνών συμφωνιών, ενώ η αποφασιστική αρμοδιότητα ανήκει στο Συμβούλιο.

3. Η ιδιαιτερότητα της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η κατάργηση των πυλώνων είναι, όμως, στην πράξη μερική, καθώς η ΚΕΠΠΑ εξακολουθεί να διέπεται από ειδικούς κανόνες εκφεύγοντας από τις γενικές αρχές της λεγόμενης κοινοτικής μεθόδου. Το άρθρο 24 παρ. 1 εδ. β΄ ΣυνθΕΕ είναι σαφές στο σημείο αυτό, καθώς αναφέρει ρητώς ότι «η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας διέπεται από ειδικούς κανόνες». Με άλλα λόγια, η διακυβερνητική μέθοδος συνυπάρχει, ακόμα, με την κοινοτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Θα πρέπει ακόμα να επισημάνουμε ότι η ΣυνθΛΕΕ ενσωματώνει το σύνολο των ρυθμίσεων του Ευρωπαϊκού Συντάγματος που απέβλεπαν στην ενίσχυση της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρεις όμως διαφοροποιήσεις:

1. Εγκαταλείπεται ο όρος «Υπουργός Εξωτερικών» της Ένωσης και υιοθετείται ο όρος «Υπατος Εκπρόσωπος».

2. Κατανέμονται οι διατάξεις στις δύο συνθήκες και άρα καταργείται η ενότητα του κειμένου.

3. Προστίθενται δύο δηλώσεις (13 και 14), οι οποίες υπογραμμίζουν το ρόλο των εθνικών κρατών στο πλαίσιο της άσκησης της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Και οι τρεις διαφοροποιήσεις ήταν αποτέλεσμα προσπάθειας κυρίως της Βρετανίας, που επεδίωξε να αποσπρήσει την αντίστοιχη ενωσιακή αρμοδιότητα από την οποιαδήποτε υπόνοια κρατικής διάστασης.

Η Συνέλευση του Laeken είχε καταγράψει την ανάγκη ενίσχυσης της συνεκτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της ορατότητας (visibility) της σχετικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις διεθνείς σχέσεις με την υιοθέτηση της απαραίτητης θεσμικής διάστασης της δράσης, ενώ οι επιθέσεις της 11.9.2001 στους δίδυμους πύργους της Νέας Υόρκης είχαν δημιουργήσει το κατάλληλο κλίμα. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η δημιουργία δύο «ομάδων εργασίας», μιας για την εξωτερική δράση της Ένωσης και μιας δεύτερης για την άμυνα, οι προτάσεις των οποίων ενσωματώθηκαν στο Σύνταγμα και μεταφέρθηκαν στη ΣυνθΛ, αλλά με διαφορετική οργάνωση και κατανομή των διατάξεων.

Πράγματι, στη ΣυνθΕΕ ο τίτλος V περιέχει τις Γενικές Διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης και τις ειδικές διατάξεις σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, αντίστοιχα δηλαδή τις διατάξεις 23-41 και 42-46 ΣυνθΕΕ.

Με την εξαίρεση της δημιουργίας θέσης Ύπατου Εκπροσώπου η ΣυνθΛΕΕ (όπως άλλωστε και το Σύνταγμα) δεν επιφέρει μεγάλες αλλαγές στον μηχανισμό της ΕΕ του Άμστερνταμ και της Νίκαιας. Οι νέα ρυθμίσεις αναφέρονται κυρίως στη θεσμική διεύρυνση και τη διαδικαστική αποτελεσματικότητα της ΚΕΠΠΑ²².

Ειδικότερα ορίζεται (άρθρ. 25 ΣυνθΕΕ) ότι η ΕΕ ασκεί την αρμοδιότητά της μέσω:

- α. γενικών προσανατολισμών,
- β. αποφάσεων που καθορίζουν τις δράσεις, τις θέσεις και τους κανόνες της Ένωσης, και
- γ. συστηματικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Τους «γενικούς προσανατολισμούς» καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενώ τις αποφάσεις λαμβάνει το Συμβούλιο.

Η ΣυνθΛΕΕ καταργεί τις «γενικές στρατηγικές», που προβλέπονται από τις συνθήκες ως μη αποτελεσματικές, ενώ στο μείζον ζήτημα του τρόπου λήψης των αποφάσεων διατηρείται ο κανόνας της ομοφωνίας, παρά τις προσπάθειες που κατεβλήθησαν τόσο στη Συνέλευση όσο και στη Διακυβερνητική Διάσκεψη για την κάμψη του. Περιορισμένη απόκλιση στον κανόνα της ομοφωνίας προβλέπεται για το Συμβούλιο:

α) όταν το τελευταίο εκδίδει απόφαση που καθορίζει τη δράση της Ένωσης βάσει απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που αφορά τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης,

22. Κ. Μπόσκοβιτς, «Η διάκριση μεταξύ οικονομικού και πολιτικού χώρου: το παράδειγμα του Ύπατου Εκπροσώπου για θέματα ΚΕΠΠΑ», Ευρωπαϊών Πολιτεία, 1/2008. σελ. 157 επ.: Ρ. Maddalon, «L'action extérieure de l'Union européenne», Europe, Ιούλιος 2008, σελ. 61 επ.

β) όταν λαμβάνει απόφαση μετά από πρόταση του Υπάτου Εκπροσώπου, που διατυπώθηκε μετά από συγκεκριμένο αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εξ ιδίας πρωτοβουλίας ή με πρωτοβουλία του Υπάτου Εκπροσώπου,

γ) όταν λαμβάνει απόφαση που αφορά εφαρμογή θέσης ή δράσης της Ένωσης και τέλος,

δ) όταν η απόφαση αφορά διορισμό «ειδικών εντεταλμένων».

Και εδώ όμως, όπως και στο Άμστερνταμ και τη Νίκαια, προβλέπεται η «εποικοδομητική αποχή» αλλά και μηχανισμός αναστολής, όταν με τη συγκεκριμένη απόφαση δεν συμφωνεί ορισμένος αριθμός κρατών (1/3 των κρατών του Συμβουλίου και ο πληθυσμός της ανταποκρίνεται στο 1/3 του πληθυσμού της Ένωσης).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί με ομοφωνία να διευρύνει την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας και σε άλλα θέματα, δυνατότητα όμως της οποίας η αποτελεσματικότητα είναι αμφίβολη στην Ένωση των 27 κρατών μελών.

Τέλος, η ΣυνθΛΕΕ περιέχει τις εξής νέες ρυθμίσεις στον τομέα της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας:

α) η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας εξασφαλίζει επιχειρησιακή ικανότητα «βασισμένη σε μη στρατιωτικά και στρατιωτικά μέσα», η χρήση των οποίων όμως προβλέπεται «εκτός της Ένωσης», σύμφωνα με τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Για πρώτη φορά γίνεται αναφορά σε «στρατιωτικά μέσα» της Ένωσης, που θέτουν στη διάθεσή της τα κράτη μέλη, που σημαίνει όμως ότι η σχετική οργάνωση έχει μη μόνιμο χαρακτήρα,

β) όπως προβλέπουν άλλωστε και οι συνθήκες, η ΣυνθΛΕΕ προβλέπει ότι η κοινή πολιτική ασφάλειας περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής, που θα οδηγήσει σε κοινή άμυνα, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει τη σχετική απόφαση με ομοφωνία,

γ) καθιερώνεται «ενισχυμένη συνεργασία για την ανάπτυξη και την υλοποίηση της κοινής άμυνας» με τις εξής μορφές:

i) συνεργασία για την εκτέλεση συγκεκριμένης αποστολής, που μπορεί να ανατεθεί από το Συμβούλιο και σε ομάδα κρατών μελών, που επιθυμούν και διαθέτουν τις ανάλογες ικανότητες (άρθρο 42 παρ. 5 ΣυνθΕΕ),

ii) μόνιμα διαρθρωμένη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, που διαθέτουν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και που επιθυμούν και μπορούν να αναλάβουν δεσμευτικότερες υποχρεώσεις, συνεργασία που θεωρείται εξαιρετική σημαντική για τη μελλοντική εξέλιξη της κοινής άμυνας στο αναδιαμορφούμενο κόσμο,

δ) καθιερώνεται μηχανισμός υποστήριξης (αλληλεγγύης) κράτους μέλους που δέχεται ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, που συνιστάται σε παροχή βοήθειας και συνδρομή από τα άλλα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, ρύθμιση που προσεγγίζει τη «ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής» και αποτελεί εξέλιξη της κοινής αμυντικής πολιτικής σε σύστημα συλλογικής άμυνας και ασφάλειας (άρθρο 42 ΣυνθΕΕ): η πρόβλεψη αυτή εξειδικεύεται από τη ρήτρα αλληλεγγύης του άρθρου 222 ΣυνθΛΕΕ,

ε) δημιουργείται, τέλος, ο «Ευρωπαϊκός Οργανισμός Εξοπλισμών, Ερευνών και Στρατιωτικών Δυνατοτήτων» με αποστολή τον προσδιορισμό των στρατιωτικών αναγκών των κρατών μελών.

Στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, ως πεδίο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, η ΣυνθΛΕΕ επιφέρει περιορισμένες, αλλά αξιόλογες, μεταρρυθμίσεις στο σύστημα των συνθηκών:

α) η κοινή εμπορική πολιτική καθίσταται «αποκλειστική αρμοδιότητα» της Ένωσης και η άσκησή της εντάσσεται στο πλαίσιο των αρχών και των στόχων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης,

β) εντάσσονται στην κοινή εμπορική πολιτική οι εμπορικές πτυχές της πνευματικής ιδιοκτησίας και οι άμεσες ξένες επενδύσεις,

γ) η λήψη αποφάσεων στο πεδίο της κοινής εμπορικής πολιτικής υποβάλλεται στη «συνήθη νομοθετική διαδικασία». Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Όμως μια σημαντική δέσμη αποφάσεων του Συμβουλίου για διαπραγμάτευση και συμφωνίες στους τομείς i) του εμπορίου των πολιτιστικών και οπτικοακουστικών υπηρεσιών, όταν οι συμφωνίες υπάρχει κίνδυνος να θίξουν την πολιτιστική και γλωσσική ιδιομορφία της Ένωσης, ii) του εμπορίου κοινωνικών, εκπαιδευτικών και υγειονομικών υπηρεσιών, όταν υπάρχει κίνδυνος οι συμφωνίες αυτές να θίγουν την οργάνωση των υπηρεσιών αυτών σε εθνικό επίπεδο, επανακάμπτει στον κανόνα της ομοφωνίας.

B. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το κράτος μέλος

1. Ο συντακτικός ρόλος των κρατών μελών

α. Η σύναψη των ιδρυτικών συνθηκών μεταξύ διακυβερνητικότητας και υπερεθνικότητας

Το πεδίο της κοινοτικής εξουσίας και αρμοδιότητας από την υπογραφή των ιδρυτικών συνθηκών και την ίδρυση των τριών Κοινοτήτων και των τροποποιητικών συνθηκών μέχρι σήμερα, υπό την ισχύ της συνθήκης της Λισσαβώνας, διακρίνεται από τη συνύπαρξη διακυβερνητικών και υπερεθνικών στοιχείων οργάνωσης της διεθνούς συνεργασίας των κρατών υπό το κοινοτικό μόρφωμα.

Τα πρώτα εμπίπτουν στον, κατά το διεθνές δίκαιο, παραδοσιακό τρόπο οργάνωσης της συνεργασίας των κρατών, κατά τον οποίο η παραγωγή εννόμων συνεπειών στις διεθνείς σχέσεις έχει ως αφετηρία τη βούληση των κρατών, η οποία κυριαρχεί όχι μόνο στη λήψη αποφάσεων με το σύστημα της ομοφωνίας, αλλά διαμορφώνει και την, κατά νομοθετική εξουσιοδότηση, δοτή άσκηση, κατά κρατική παραχώρηση, αρμοδιότητας, μέσα από κυρωτικούς μηχανισμούς, που εξασφαλίζουν ότι το κράτος έχει τον πρώτο και τελευταίο λόγο στο πεδίο αρμοδιότητας της κρατικής κυριαρχίας.

Τα δεύτερα (υπερεθνικά στοιχεία) αποτελούν την πλέον εξελιγμένη και αποτελεσματική μέθοδο της διεθνούς συνεργασίας των κρατών, εμφανίζονται κατ' εξαίρεση στις κλασικές διεθνείς συνθήκες και πυκνώνει η εμφάνισή τους, κυρίως, κατά τον 20ο

αίωνα, όταν οι ζοφερές συνθήκες που δημιουργήθηκαν στην Ευρώπη των διαρκών συγκρούσεων και των δύο Παγκοσμίων Πολέμων απαίτησαν περισσότερες άμεσες και αποτελεσματικές θεσμικές μορφές της διεθνούς συνεργασίας.

Η υπερεθνικότητα ή κατ' άλλη διατύπωση η κοινοτική μέθοδος οργάνωσης της διεθνούς συνεργασίας, διότι το κοινοτικό φαινόμενο είναι η πιο σύγχρονη και πλήρης υπερεθνική οργάνωση διεθνούς συνεργασίας, συνδέεται με την κατά πλειοψηφία λήψη αποφάσεων, την υπεροχή του υπερεθνικού κανόνα, eo ipso, έναντι του εσωτερικού κανόνα, την υποχρεωτική επίλυση των ενδοκοινοτικών διαφορών μεταξύ κρατών μελών δια της δικαιοδοτικής οδού, την ίδρυση μονίμου δικαιοδοτικού μηχανισμού δικαστικού χαρακτήρα, του οποίου οι αποφάσεις είναι πάντα δεσμευτικές και υπό όρους αναγκαστικά εκτελεστές, την αναγνώριση του ατόμου ως υποκειμένου της υπερεθνικής έννομης προστασίας, τόσο σε επίπεδο ουσιαστικού, όσο και σε επίπεδο διαδικαστικού δικαίου, και την αναγνώριση αμέσου εφαρμογής του υπερεθνικού συστήματος έννομης προστασίας, μέσα στο πεδίο εφαρμογής του εσωτερικού δικαίου, με τα όργανα εφαρμογής του εσωτερικού δικαίου, διοικητικά και δικαιοδοτικά, υποχρεωμένα να εφαρμόζουν τον υπερεθνικό κανόνα ως ius, δηλαδή, όπως ακριβώς και τον εσωτερικό κανόνα, χωρίς τη μεσολάβηση, κυρωτικού μηχανισμού του τελευταίου.

Ελλείπει, όμως, υπερεθνικής νομοθετικής εξουσίας, ικανής να ασκήσει την δικαιοπαραγωγική λειτουργία στις διεθνείς σχέσεις, ο ρόλος αυτός ανήκει στα κατ' εξοχήν υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, τα κράτη, τα οποία με τη συμβατική εκδήλωση της διεθνούς δικαιοπρακτικής τους ικανότητας, εκδηλούμενη ως κορυφαία εκδήλωση διακυβερνητικής μεθόδου διεθνούς συνεργασίας, δηλαδή ομόφωνα, συντάσσονται και εγκαθιστούν ενοποιητική διαδικασία με διακυβερνητικά και υπερεθνικά στοιχεία, με θεσμική οργάνωση, που διολισθαίνει σταδιακά προς την υπερεθνικότητα.

Κορυφαία και πλέον χαρακτηριστική, μάλιστα, εκδήλωση αυτής της τελευταίας μεθόδου και διαδικασίας είναι οι ιδρυτικές και τροποποιητικές κοινοτικές συνθήκες, αλλά και καθ' αυτές οι Κοινότητες και σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Πράγματι, τόσο οι ιδρυτικές όσο και οι τροποποιητικές αυτές συνθήκες αποτελούν κατά την τυπική τους προέλευση κορυφαία εκδήλωση διακυβερνητικής συνεργασίας των κρατών, με την έννοια ότι ήταν αποτέλεσμα κορυφαίας, και της πλέον χαρακτηριστικής μορφής, εκδήλωσης διακυβερνητικής συνεργασίας των ιδρυτικών και των προσχωρησάντων κρατών, αφού οι συνθήκες αυτές ίσχυσαν και ισχύουν μόνο μεταξύ των υπογραψάντων κρατών.

Ταυτόχρονα όμως με τις διακυβερνητικού χαρακτήρα αυτές συνθήκες εγκαθιδρύθηκε υπερεθνική εξουσία και αρμοδιότητα, ιδρύθηκαν υπερεθνικοί οργανισμοί και ήδη υπερεθνικός οργανισμός, με την εγκαθιδρυθείσα δε υπερεθνική εξουσία καθιερώθηκαν φαινόμενα και διαδικασίες αμέσου εφαρμογής, με την έννοια της παραγωγής έννομων αποτελεσμάτων στο πεδίο εφαρμογής του εσωτερικού δικαίου των κρατών, χωρίς την παρέμβαση του παραδοσιακού κυρωτικού μηχανισμού.

Μάλιστα, η διαρκής υπερεθνικοποιούμενη εξουσία και αρμοδιότητα από τη δεκαετία του '50, κυρίως όμως από τη δεκαετία του '70, ενσωματώνει αρχές δημοκρατι-

των δραστηριοτήτων του Συμβουλίου παρά ενός ελέγχου *stricto sensu*. Αυτού του είδους ο έλεγχος ασκείται κυρίως μέσω ερωτημάτων γραπτών ή προφορικών τα οποία έχουν το δικαίωμα να θέτουν τα μέλη του Κοινοβουλίου προς το Συμβούλιο, ενώ με βάση τη διαμορφωθείσα πρακτική στην αρχή και στο τέλος κάθε προεδρίας ο εκάστοτε πρόεδρος του Συμβουλίου εμφανίζεται ενώπιον του Κοινοβουλίου προκειμένου να εκθέσει τις δραστηριότητες της προεδρίας του.

Στις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου θα πρέπει να συμπεριλάβουμε επίσης και τη δυνατότητά του να συνιστά εξεταστικές επιτροπές, όπως οι προσωρινές εξεταστικές Επιτροπές του άρθρου 226 ΣυνθΛΕΕ.

Τέλος, ως οιονεί ελεγκτική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου μπορεί να αναφερθεί και το δικαίωμα κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου που κατοικεί ή εδρεύει εντός της Ε.Ε. να υποβάλλει αναφορές σε αυτό (άρθρο 227 ΣυνθΛΕΕ).

– Αρμοδιότητες διορισμού

Αναμφίβολα η σημαντικότερη αρμοδιότητα διορισμού του Κοινοβουλίου αφορά τη θεσμικά προβλεπόμενη και υποχρεωτική παρεμβολή του για την ανάδειξη τόσο του προέδρου της Επιτροπής ατομικά όσο και της Επιτροπής ως συλλογικού οργάνου (βλ. παραπάνω).

Μία άλλη πολύ σημαντική αρμοδιότητα αποτελεί ο διορισμός από το Κοινοβούλιο του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβτή (άρθρο 228 ΣυνθΛΕΕ· βλ. παρακάτω στον οικείο τόπο).

Το Κοινοβούλιο εμπλέκεται στο διορισμό των μελών της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενώ δεν διαθέτει καμία απολύτως δυνατότητα, ούτε καν συμβουλευτικού χαρακτήρα, σε ό,τι αφορά στη σύνθεση του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

5. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο θεμελιώδης ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) ως θεματοφύλακα της τήρησης του δικαίου της Ένωσης κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών, τονίζεται στο άρθρο 19 παρ. 1 ΣυνθΕΕ¹⁹⁹. Το ΔΕΕ, αποτελούμενο σήμερα από το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο (σημερινή ονομασία του Πρωτοδικείου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΠΕΚ) και, ενδεχομένως, από ειδικευμένα δικαστήρια του άρθρου 257 ΣυνθΛΕΕ έχει το μονοπώλιο, από οργανικής άποψης, της δικαστικής εξουσίας στην Ένωση. Με τον Κανονισμό (ΕΕ, ΕΚΑΕ) 2016/1192, της 6.7.2016, καταργήθηκε το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης και η αρμοδιότητα εκδίκασης σε πρώτο βαθμό των διαφορών μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των υπαλλήλων της μεταβιβάστηκε στο Γενικό Δικαστήριο.

Το ΔΕΕ γνώρισε διαμέσου της πρακτικής και της εν γένει πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μία σημαντική και πολυεπίπεδη εξέλιξη. Ειδικότερα, δύο χρονικά

199. P. Pescatore, «La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle», σε *Etudes de droit communautaire européen 1962-2007*, εκδ. Bruylant, Βρυξέλλες, 2008, σελ. 61 επ.

σημεία θα μπορούσαν να θεωρηθούν ορόσημα αυτής της εξελικτικής διαδικασίας, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και η Συνθήκη της Νίκαιας.

Λόγω της ιδιαίτερα σημαντικής και καινοτόμου νομολογίας του αλλά και των διανομοτικών διευρύνσεων των Κοινοτήτων, το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) είχε επιφορτιστεί με την εκδίκαση ενός ολοένα αυξανόμενου αριθμού υποθέσεων, γεγονός το οποίο έθετε σε κίνδυνο μία σταθερή και θεμελιώδη επιδίωξη σε δικονομικό επίπεδο, την απονομή (ορθής) δικαιοσύνης εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος. Προς επίλυση της διαμορφωθείσας αυτής κατάστασης, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη προέβλεψε τη δημιουργία του ΠΕΚ, το οποίο απέσπασε ένα τμήμα των αρμοδιοτήτων του ΔΕΚ, με βασικότερο στόχο την αποσυμφόρηση της δικαιοδοτικής λειτουργίας του τελευταίου και την ταχύτερη εκδίκαση των υποθέσεων. Με βάση αυτή την πρόβλεψη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, το Συμβούλιο με την απόφαση 88/591 της 24ης Οκτωβρίου 1988²⁰⁰ δημιούργησε το ΠΕΚ, του οποίου οι αρμοδιότητες και ο ρόλος έκτοτε ενισχύθηκαν σημαντικά.

Ειδικότερα, με τη Συνθήκη της Νίκαιας αναβαθμίστηκε ο ρόλος του ΠΕΚ, μέσω της διεύρυνσης αλλά και εμβάθυνσης των αρμοδιοτήτων του. Ειδικότερα, το ΠΕΚ κατέστη το κατεξοχήν δικαστήριο ουσίας, αποκτώντας πλέον τη σχετική αρμοδιότητα εκδίκασης του συνόλου σχεδόν των υποθέσεων που ανήκουν στην κοινοτική δικαιοδοτική αρμοδιότητα, ενώ παράλληλα απέκτησε και τη δυνατότητα έκδοσης αποφάσεων επί προδικαστικών ερωτημάτων. Ο ρόλος αυτός επιβεβαιώνεται για το (νέο) Γενικό Δικαστήριο στο άρθρο 19 παρ. 1 ΣυνθΕΕ. Τέλος, μία πολύ σημαντική καινοτομία της Συνθήκης της Νίκαιας είναι και η πρόβλεψη για τη δυνατότητα δημιουργίας δικαιοδοτικών τμημάτων («ειδικευμένα δικαστήρια» κατά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας), των οποίων η ύπαρξη και το καθεστώς που τα διέπει ρητά προβλέπονται στο άρθρο 257 ΣυνθΛΕΕ.

α. Οργάνωση και εσωτερική λειτουργία

Πέρα από τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου η οργάνωση (και λειτουργία) του ΔΕΕ καθορίζονται από τον Οργανισμό του (που παραδοσιακά υιοθετείται υπό μορφή πρωτοκόλλου) και από τον Κανονισμό λειτουργίας του. Δυνάμει του άρθρου 281 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ, «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να τροποποιούν τις διατάξεις του Οργανισμού, εξαιρέσει του τίτλου Ι (σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστών και των γενικών εισαγγελέων) και του άρθρου 64 (περί του γλωσσικού καθεστώτος της διαδικασίας) του Οργανισμού».

ι. Σύνοψη

Το άρθρο 19 παρ. 2 της ΣυνθΕΕ περιέχει αναλυτικές ρυθμίσεις σχετικά με τη σύνοψη του Δικαστηρίου. Σύμφωνα με αυτό «το Δικαστήριο απαρτίζεται από ένα δικαστή ανά κράτος μέλος. Επικουρείται από γενικούς εισαγγελέις». Ως προς το Γενικό Δικαστήριο το ίδιο άρθρο προβλέπει ότι «απαρτίζεται από έναν τουλάχιστο δικαστή ανά

200. ΕΕ L 319, της 25ης Νοεμβρίου 1988.

κράτος μέλος». Στο σημείο αυτό η Συνθήκη της Λισσαβώνας έρχεται να επαναλάβει τις ρυθμίσεις της Συνθήκης της Νίκαιας η οποία, σε πλήρη συμφωνία με την προγενέστερη πρακτική, καθιέρωσε για πρώτη φορά ρητά αυτή την αντιστοιχία κρατών μελών και δικαστών. Πάντως, η διαχρονικά προβλεπόμενη εκπροσώπηση ενός κράτους μέλους με έναν δικαστή έχει αποτελέσει αντικείμενο σημαντικής κριτικής, αφού συχνά θεωρήθηκε ως ανασταλτικός παράγοντας της ανεξαρτησίας του ΔΕΕ. Με τον Καταστολισμό (ΕΕ, ΕΚΑΕ) 2016/1192, ορίστηκε ότι ο αριθμός των δικαστών του Γενικού Δικαστηρίου διαμορφώνεται σε 47 δικαστές μέχρι τις 31.08.2019 και από δύο δικαστές ανά κράτος μέλος στην συνέχεια.

Σε ό,τι αφορά το Δικαστήριο ειδικά, το άρθρο 252 ΣυνθΛΕΕ προβλέπει την ύπαρξη 8 γενικών εισαγγελέων (των οποίων ο αριθμός μπορεί να αυξηθεί με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου) με βασική τους αρμοδιότητα τη διατύπωση αιτιολογημένων προτάσεων επί των δικαζομένων υποθέσεων. Σύμφωνα με εθιμικό κανόνα, τα πολυπληθέστερα κράτη της Ένωσης (Γερμανία, Γαλλία, Μ. Βρετανία, Ιταλία και Ισπανία) διατηρούν το δικαίωμα σε ένα πόστο γενικού εισαγγελέα (ενώ από την ένταξη στην Ένωση η Πολωνία διατυπώνει παγίως ανάλογο αίτημα), ενώ οι υπόλοιπες θέσεις διανέμονται με τη σειρά στα υπόλοιπα κράτη μέλη (τρεις θέσεις εξαετούς θητείας για 23 κράτη!). Το Γενικό Δικαστήριο δεν περιλαμβάνει κατ' αρχήν στη σύνθεσή του γενικούς εισαγγελείς, ωστόσο η Συνθήκη της Λισσαβώνας καινοτομεί καθώς προβλέπει για πρώτη φορά τη δυνατότητα διορισμού γενικών εισαγγελέων (άρθρο 254 εδ. β').

Ιδιαίτερος ενδιαφέροντος είναι η διαδικασία και τα κριτήρια με βάση τα οποία διασφαλίζεται η σύνθεση των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Ειδικότερα και κατά συνδυασμένη εφαρμογή των άρθρων 19 παρ. 2 ΣυνθΕΕ και 253 και 254 ΣυνθΛΕΕ, οι δικαστές και οι γενικοί εισαγγελείς επιλέγονται μεταξύ προσώπων που παρέχουν όλα τα εκέγγα ανεξαρτησίας και πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για διορισμό στα ανώτατα δικαστικά αξιώματα ή αποτελούν νομικούς αναγνωρισμένου κύρους (επιβεβαιώνεται έτσι η διαχρονική πρακτική επιλογής των δικαστών και των γενικών εισαγγελέων μεταξύ ανωτάτων δικαστικών και καθηγητών νομικής, ανάλογα δε με τις πάγιες επιλογές του κάθε κράτους).

Η επιλογή και ανάδειξη τους λαμβάνει χώρα κατόπιν κοινής απόφασης των κρατών μελών, αλλά αφού πρώτα παρεμβληθεί η προκαταρκτική διαδικασία του άρθρου 255 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε, η οποία συνιστά και μία αξιοσημείωτη καινοτομία της Συνθήκης της Λισσαβώνας σε οργανωτικό επίπεδο. Με βάση το άρθρο αυτό, συγκροτείται ειδική ανεξάρτητη επιτροπή από επτά πρώην μέλη του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου, τα οποία εκφέρουν άποψη περί της επάρκειας ή μη των προτεινόμενων από τα κράτη μέλη υποψηφίων. Πρέπει όμως να τονιστεί ότι η αρμοδιότητα της Επιτροπής αυτής δεν είναι αμιγώς γνωμοδοτικού, αλλά ουσιαστικού, χαρακτήρα, προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι οι προτάσεις των κρατών μελών ανταποκρίνονται στα κριτήρια των ανωτέρω άρθρων των Συνθηκών. Δε θα πρέπει να παραλείψουμε ότι η συγκρότηση αυτής της επιτροπής απαντά (κατά τρόπο μη ικανοποιητικό) στις εύλογες αιτιάσεις περί του συνδέσμου μεταξύ των κρατών μελών και του δικαστή «τους», τον οποίο κατ' ουσία διορίζουν (τα υπόλοιπα κράτη μέλη αρκούνται να δεχθούν την υποψηφιότητα που προτείνεται).

ii. Καθεστώς των μελών του ΔΕΕ

Βασική επιδίωξη του καθεστώτος που διέπει τα μέλη του ΔΕΕ είναι η εξασφάλιση της ανεξαρτησίας τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Προς υλοποίηση της επιταγής προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας αυτών, διαμορφώνεται ένα ολόκληρο πλέγμα εγγυήσεων αλλά και ασυμβιβάστων που εμπεριέχεται κυρίως στον Οργανισμό και τον Κανονισμό λειτουργίας του. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσονται ρυθμίσεις όπως το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του μέλους του ΔΕΕ με οποιαδήποτε άλλη θέση πολιτικού ή διοικητικού χαρακτήρα, καθώς και κάθε άλλη επαγγελματική δραστηριότητα, οι ασυλίες που απολαμβάνουν αλλά και η αδυναμία των κρατών μελών να προβούν σε ανάκλησή τους και η συνακόλουθη πρόβλεψη περί έκπτωσης από τα καθήκοντά τους μόνο κατόπιν απόφασης του ίδιου του ΔΕΕ. Ειδικότερα ένα μέλος του ΔΕΕ εκπίπτει των καθηκόντων του μόνο κατόπιν ομόφωνης απόφασης των μελών του Δικαστηρίου και λόγω παραβίασης των καθηκόντων του.

Στη διασφάλιση της θέσης των μελών του ΔΕΕ συνηγορεί κατ' αρχήν και η σχετικά μακρά διάρκεια της θητείας τους, η οποία ορίζεται σε έξι χρόνια (άρθρο 1 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ), με μερική ανανέωση ανά τρία έτη (άρθρο 254). Αυτή πάντως η εγγύηση της ανεξαρτησίας είναι περιορισμένης αποτελεσματικότητας καθώς το άρθρο 254 ΣυνθΛΕΕ ρητώς προβλέπει τη δυνατότητα ανανέωσης της θητείας, γεγονός που ενδεχομένως γεννά σχέση εξάρτησης από την πολιτική εξουσία του κράτους μέλους. Πιο αποτελεσματική θα ήταν η υιοθέτηση της πρότασης σύμφωνα με την οποία η θητεία θα ήταν ιδιαίτερα μακρά μη ανανεούμενη.

iii. Διάρθρωση

Σύμφωνα με το άρθρο 253 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ, «οι δικαστές εκλέγουν τον πρόεδρο του Δικαστηρίου για περίοδο τριών ετών. Η επανεκλογή του επιτρέπεται». Αντιστοίχου περιεχομένου διάταξη σχετικά με τον πρόεδρο του Γενικού Δικαστηρίου είναι το άρθρο 254 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ. Η εκλογή αυτή γίνεται στα πλαίσια μυστικής ψηφοφορίας με απαιτούμενη αρχικά την απόλυτη πλειοψηφία των δικαστών και σε περίπτωση δευτέρου γύρου τη σχετική πλειοψηφία αυτών.

Ο πρόεδρος διευθύνει τις εργασίες του Δικαστηρίου (ή του Γενικού Δικαστηρίου), προεδρεύει των σημαντικότερων συνθέσεων (άρα και υποθέσεων) του, ενώ μία ιδιαίτερα σημαντική αρμοδιότητά του είναι να αποφασίζει για κάθε προσωρινό μέτρο στο πλαίσιο χορήγησης προσωρινής δικαστικής προστασίας από το Δικαστήριο (βλ. παρακάτω, υπό Γ' Μέρος, III, Γ, 3). Αντίστοιχες παρατηρήσεις ισχύουν και για τον πρόεδρο του Γενικού Δικαστηρίου, αλλά και τους προέδρους των ειδικευμένων δικαστηρίων.

Περαιτέρω, τα μέλη του δικαστηρίου εκλέγουν και τους προέδρους των επιμέρους τμημάτων (με ενιαύσια ή τριετή θητεία ανάλογα και με τη σύνθεση του τμήματος) καθώς και τον πρώτο τη τάξει γενικό εισαγγελέα, ο οποίος είναι αρμόδιος για την κατανομή των υποθέσεων στους υπόλοιπους γενικούς εισαγγελείς καθώς και την υποβολή αιτήματος επανεξέτασης μιας απόφασης για λόγους σοβαρού κινδύνου ως προς

την ενότητα ή τη συνοχή του δικαίου της Ένωσης (άρθρο 256 παρ. 2 και 3 ΣυνθΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 62 του Οργανισμού)²⁰¹.

Στα πλαίσια της διοικητικής διάρθρωσης του ΔΕΕ συναντούμε επίσης και τη γραμματεία του Δικαστηρίου (και του Γενικού Δικαστηρίου). Δυνάμει των άρθρων 253 παρ. 5 και 254 παρ. 4 ΣυνθΛΕΕ, το Δικαστήριο και το Γενικό Δικαστήριο διορίζουν το γραμματέα τους και καθορίζουν την υπηρεσιακή του κατάσταση. Ο γραμματέας διαδραματίζει ένα διπλό ρόλο. Επικουρεί το δικαιοδοτικό όργανο κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ενώ ταυτόχρονα είναι επιφορτισμένος και με τη διεύθυνση των εργασιών των επιμέρους υπηρεσιών της γραμματείας. Στο οργανόγραμμα αυτής συναντούμε σημαντικές επιμέρους υπηρεσίες, όπως για παράδειγμα οι οικονομικές και μεταφραστικές υπηρεσίες, η υπηρεσία της Βιβλιοθήκης του ΔΕΕ και η υπηρεσία δημοσιεύσεων.

Τέλος, να σημειωθεί το άρθρο 13 του Οργανισμού προβλέπει το καθεστώς των βοηθών εισηγητών (*référéndaires*), οι οποίοι συνεργάζονται με τον εισηγητή δικαστή στην προπαρασκευή των υποθέσεων.

iv. Τα τμήματα (συνθέσεις)

Αρχικά, το ΔΕΚ συνεδριάζει σε ολομέλεια και μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις η εκδίκαση των υποθέσεων προεβλέπετο να γίνεται από επιμέρους τμήματα. Σήμερα, το άρθρο 251 ΣυνθΛΕΕ προβλέπει ότι «το Δικαστήριο συνέρχεται σε τμήματα ή ως τμήμα μείζονος συνθέσεως σύμφωνα με τους κανόνες που προβλέπονται για τον σκοπό αυτό από τον Οργανισμό του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εφόσον το προβλέπει ο Οργανισμός, το Δικαστήριο δύναται επίσης να συνεδριάζει σε ολομέλεια».

Ειδικότερα, ο μεγαλύτερος αριθμός των υποθέσεων εκδικάζεται από συνθέσεις τριών ή πέντε δικαστών. Επιπλέον, κατόπιν αποφάσεως του Συμβουλίου της 26.4.1999 το Γενικό Δικαστήριο μπορεί να εκδώσει απόφαση που ελήφθη από ένα μόνο δικαστή του. Για να είναι όμως αυτό επιτρεπτό, θα πρέπει η σύνθεση του Γενικού Δικαστηρίου, η οποία ήταν αρμόδια για την εκδίκαση της υπόθεσης, να αποφασίσει ομόφωνα, ότι ένα μόνο μέλος της μπορεί να λάβει και την απόφαση. Επιπλέον, η κρινόμενη απόφαση δεν θα πρέπει να εμφανίζει ούτε σημαντικό βαθμό δυσκολίας ούτε να έχει κάποια ξεχωριστή σημασία για την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Για παράδειγμα, ιδιαίτερης σημασίας θεωρούνται υποθέσεις που άπτονται της νομιμότητας μιας γενικού περιεχομένου χαρακτήρα πράξης του.

Το Δικαστήριο συνεδριάζει στη μείζονα σύνθεσή του εφόσον αυτό του ζητηθεί από κάποιο άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης ή κατόπιν σχετικού αιτήματος από κράτος μέλος. Ένα τέτοιο αίτημα είναι άλλωστε και δηλωτικό της ιδιαίτερης σημασίας που παρουσιάζει η συγκεκριμένη υπόθεση. Σύμφωνα με το άρθρο 16 του Οργανισμού,

201. ΔΕΚ, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2009, *Μ κατά Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων*, υπόθ. C-197/09 RX-II, Συλλογή, σελ. I-12033, με την οποία ακυρώθηκε μερικώς προηγούμενη απόφαση του ΠΕΚ, προς όφελος των αρχών της δίκαιης δίκης και της εκατέρωθεν ακροάσεως.

«το τμήμα μείζονος συνθέσεως περιλαμβάνει δεκατρείς δικαστές. Προεδρεύεται από τον πρόεδρο του Δικαστηρίου. Στο τμήμα μείζονος συνθέσεως συμμετέχουν επίσης οι πρόεδροι των πενταμελών τμημάτων και άλλοι δικαστές, οι οποίοι ορίζονται σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στον κανονισμό διαδικασίας».

Τέλος, το Δικαστήριο συνεδριάζει σε ολομέλεια μόνο εφόσον το αποφασίσει το ίδιο και για υποθέσεις που θεωρούνται όλως εξαιρετικού ενδιαφέροντος ή εφόσον πρόκειται περί απόφασης για την έκπτωση ενός προσώπου από την ιδιότητά του του μέλους της Επιτροπής, του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή από το αξίωμα του Συνηγόρου του Πολίτη (άρθρο 16 του Οργανισμού).

Υπενθυμίζεται ότι στην ευρύτερη δομή του δικαστηρίου εντάσσονται και τα ειδικευμένα δικαστήρια του άρθρου 257 ΣυνθΛΕΕ (όπως το ήδη καταργηθέν Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ε.Ε.), τα οποία όμως δεν αποτελούν επιμέρους συνθέσεις του Δικαστηρίου ή του Γενικού Δικαστηρίου, και απολαύουν οργανικής αυτονομίας (βλ. σχετικά το Παράρτημα Ι του Οργανισμού).

β. Αρμοδιότητες

Τον πρωτεύοντα θεσμικό ρόλο και τη σημασία των αρμοδιοτήτων του ΔΕΕ έρχεται να υπογραμμίσει το άρθρο 19 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ σύμφωνα με το οποίο «το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφαινεται σύμφωνα με τις Συνθήκες: α) επί των προσφυγών που ασκούνται από κράτος μέλος, θεσμικό όργανο ή φυσικά ή νομικά πρόσωπα, β) προδικαστικώς, κατόπιν αιτήματος εθνικών δικαστηρίων, επί της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης ή επί του κύρους των πράξεων που εκδόθηκαν από τα θεσμικά όργανα, γ) επί των λοιπών περιπτώσεων που προβλέπονται στις Συνθήκες».

ι. Δικαιοδοτικές αρμοδιότητες

– Το ΔΕΕ ως δικαστήριο ουσίας²⁰²

Σύμφωνα με το άρθρο 256 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ, «το Γενικό Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται σε πρώτο βαθμό επί των προσφυγών που αναφέρονται στα άρθρα 263, 265, 268, 270 και 272 με εξαίρεση αυτές που έχουν ανατεθεί σε ειδικευμένο δικαστήριο, που συστήνεται κατ' εφαρμογή του άρθρου 257 και αυτές που ο Οργανισμός επιφυλάσσει στο Δικαστήριο». Δεδομένης της έκτασης και της σημασίας των προσφυγών των προαναφερθέντων άρθρων, είναι σαφές ότι το Γενικό Δικαστήριο καθίσταται το κατεξοχήν δικαστήριο ουσίας, γεγονός το οποίο απαντά και στην ανάγκη αποσυμφόρησης του δικαιοδοτικού έργου του Δικαστηρίου, ανάγκη που ιστορικά υπήρξε και η ratio της δημιουργίας του. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο είναι αρμόδιο να δικάζει σε πρώτο βαθμό προσφυγές σχετικές με τη νομιμότητα των νομοθετικών πράξεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής και της ΕΚΤ (άρθρο 263 ΣυνθΛΕΕ), προσφυγές σχετικές με την παράλειψη των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να λάβουν αποφάσεις, εφόσον προηγουμένως είχαν κληθεί να ενεργήσουν (άρθρο 265 ΣυνθΛΕΕ), προσφυγές σχετικές με διαφορές αποζημιώσεων του άρθρου 340 εδ. 2 και

202. Βλ. Π. Ι. Κανελλόπουλου, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π., σελ. 171-173.

3 σε συνδ. με το άρθρο 268 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε) καθώς και τις προσφυγές που άπτονται του υπαλληλικού δικαίου της Ένωσης (άρθρο 270 της ΣυνθΛΕΕ).

Εξαιρέση από αυτή τη γενική αρμοδιότητα του άρθρου 256 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ εισάγει (σύμφωνα με την επιφύλαξη που προβλέπει η εν λόγω διάταξη) το άρθρο 51 του Οργανισμού, καθώς υπάγει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου την εκδίκαση των προσφυγών ακύρωσης και παράλειψης στις εξής περιπτώσεις:

α) κατά πράξεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου ή κατά παραλείψεώς τους να αποφασίσουν ή κατά πράξεως ή παραλείψεως αμφοτέρων των οργάνων αυτών όταν συναποφασίζουν, εξαιρουμένων:

– των αποφάσεων τις οποίες λαμβάνει το Συμβούλιο σχετικά με την παροχή ενισχύσεων (άρθρο 108 παρ. 2 εδ, γ' ΣυνθΛΕΕ),

– των πράξεων τις οποίες εκδίδει το Συμβούλιο δυνάμει κανονισμού του Συμβουλίου αφορώντων σε μέτρα εμπορικής άμυνας κατά την έννοια του άρθρου 207 ΣυνθΛΕΕ,

– των πράξεων του Συμβουλίου με τις οποίες αυτό ασκεί εκτελεστικές αρμοδιότητες (άρθρο 291 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ),

β) κατά πράξεως της Επιτροπής ή παραλείψεώς της να αποφασίσει ως προς τη συμμετοχή κράτους μέλους σε ενισχυμένη συνεργασία (άρθρο 331 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ).

Στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου υπάγονται επίσης οι προβλεπόμενες από τα ίδια άρθρα προσφυγές, που ασκούνται από θεσμικό όργανο της Ένωσης κατά πράξεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου ή κατά παραλείψεώς τους να αποφανθούν ή κατά πράξεως ή παραλείψεως αμφοτέρων των θεσμικών αυτών οργάνων, όταν συναποφασίζουν, ή κατά πράξεως της Επιτροπής ή παραλείψεώς της να αποφανθεί, καθώς και από θεσμικό όργανο της Ένωσης κατά πράξεως της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ή κατά παραλείψεώς της να αποφασίσει.

Συμπερασματικά λοιπόν, οι βασικές θεσμικές δικαστικές διαφορές - με την εξαίρεση των προσφυγών κρατών μελών και θεσμικών οργάνων κατά της Επιτροπής - παραμένουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης.

Η εκτεταμένη αυτή δικαιοδοτική αρμοδιότητα ουσίας του Γενικού Δικαστηρίου δεν συνεπάγεται ότι παραβλέπεται ο ρόλος του Δικαστηρίου ως δικαιοδοτικού οργάνου ουσίας. Ειδικότερα, το τελευταίο εκδικάζει σε πρώτο βαθμό προσφυγές κατά κράτους μέλους για παραβίαση των υποχρεώσεών του εκ των Συνθηκών (άρθρα 258-260 ΣυνθΛΕΕ), ενώ ειδικότερες περιπτώσεις στις οποίες το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα ως δικαιοδοτικό όργανο ουσίας είναι και εκείνες των άρθρων 269 και 271 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. στα οποία και παραπέμπουμε.

Υπογραμμίζεται ότι οι αρμοδιότητες του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου ως Δικαστηρίων ουσίας δύνανται να μεταβληθούν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις εφόσον δυνάμει του άρθρου 257 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προβούν σε σύσταση ειδικευμένου δικαστηρίου, αρμοδίου για την σε πρώτο βαθμό εκδίκαση ορισμένων κατηγοριών προσφυγών.

Τέλος, υπενθυμίζεται ότι, όπως ρητά προβλέπει το άρθρο 278 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε, οι προσφυγές ενώπιον του Δικαστηρίου δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα. Συνεπώς, απαιτείται ειδικό σχετικό αίτημα και ειδική απόφαση του Δικαστηρίου, το οποίο δυνάμει των άρθρων 278 και 279 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ε.Ε. έχει την ευχέρεια να διατάξει μέτρα παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας.

– *Το ΔΕΕ ως δικαστήριο των ενδίκων μέσων*²⁰³

Ως προς το Γενικό Δικαστήριο, έχει την αρμοδιότητα «να αποφαινεται επί προσφυγών που ασκούνται κατά των αποφάσεων των ειδικευμένων δικαστηρίων» (άρθρο 256 παρ. 2 εδ. α' ΣυνθΛΕΕ). Η διάταξη αυτή εξειδικεύεται καθώς αποσαφηνίζεται ότι το Γενικό Δικαστήριο είναι αρμόδιο να εκδικάζει αναιρέσεις αλλά και, εφόσον κάτι τέτοιο προβλέπεται από τον κανονισμό λειτουργίας, *εφέσεις* κατά των αποφάσεων ειδικευμένου δικαστηρίου (άρθρο 257 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ) εφόσον φυσικά τέτοιο δικαστήριο ιδρυθεί.

Ως προς το Δικαστήριο, αυτό έχει αναιρετική αρμοδιότητα κατά των αποφάσεων του Γενικού Δικαστηρίου (άρθρο 256 παρ. 1 εδ. β' ΣυνθΛΕΕ). Επιπλέον όμως το Δικαστήριο ως εγγυητής της συνοχής της νομολογίας του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης έχει τη δυνατότητα να επανεξετάζει τις αναιρετικές αποφάσεις που εκδίδει το Γενικό Δικαστήριο καθώς και τις αποφάσεις του τελευταίου επί προδικαστικού ερωτήματος (άρθρο 256 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ), εφόσον υφίσταται σοβαρός κίνδυνος για την ενότητα ή τη συνοχή του δικαίου της Ένωσης.

ii. Προδικαστικές αρμοδιότητες

Οι ανάγκες ενιαίας εφαρμογής και αποτελεσματικότητας του υπερεθνικού δικαίου επέβαλαν εξ αρχής το μηχανισμό των προδικαστικών ερωτημάτων. Η προδικαστική αρμοδιότητα επί ερμηνείας και επί του κύρους των θεσμικών ή λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης ανήκει στο Δικαστήριο (άρθρο 267 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ).

Αρμοδιότητα έκδοσης αποφάσεων επί προδικαστικών ζητημάτων έχει και το Γενικό Δικαστήριο (άρθρο 256 παρ. 3 εδ. α' ΣυνθΛΕΕ), η οποία όμως περιορίζεται σε συγκεκριμένους τομείς που ορίζει ο Οργανισμός του Δικαστηρίου. Πάντως, και στην περίπτωση αυτή το Γενικό Δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να παραπέμψει το σχετικό ερώτημα στο Δικαστήριο εφόσον κρίνει ότι διακυβεύονται η ενότητα ή η συνοχή του δικαίου της Ένωσης (άρθρο 256 παρ. 3 εδ. β' ΣυνθΛΕΕ). Ας σημειωθεί επίσης ότι προβλέπεται για τους ίδιους λόγους και η δυνατότητα, κατ' εξαίρεση, επανεξέτασης της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου επί του προδικαστικού ερωτήματος από το Δικαστήριο (άρθρο 256 παρ. 3 εδ. γ' ΣυνθΛΕΕ).

iii. Λοιπές αρμοδιότητες

Το Δικαστήριο της Ε.Ε. στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων που του αναγνωρίζουν οι Συνθήκες μπορεί να λειτουργεί σε ορισμένες περιπτώσεις και ως διαιτητικό δικαστή-

203. Βλ. σχετικά παρακάτω, υπό Γ' Μέρος, ΙΙΙ, Δ.

ριο, στα πλαίσια της συμβατικής ευθύνης της Ένωσης, στη βάση σχετικής ρήτρας διαιτησίας (άρθρο 272 ΣυνθΛΕΕ), ή ακόμα ως διεθνές (διαιτητικό) δικαστήριο, όταν η διαφορά του υποβληθεί δυνάμει συμβάσεως διαιτησίας, ενώ εκδικάζει και διαφορές μεταξύ κρατών μελών που σχετίζονται με το αντικείμενο των Συνθηκών (άρθρο 273 ΣυνθΛΕΕ).

Διεθνολογικού χαρακτήρα είναι και η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 269 ΣυνθΛΕΕ να προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου σχετικά με την παραβίαση από κράτος μέλος των αξιών της Ένωσης, κατ' άρθρο 7 ΣυνθΕΕ αλλά ως προς την τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων του προαναφερθέντος άρθρου.

As σημειωθεί επίσης η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου επί της συμβατότητας σχεδιαζόμενης συμφωνίας με τις Συνθήκες (218 παρ. 11 ΣυνθΛΕΕ).

Τέλος, as σημειωθεί ότι παρά την κατάργηση των πυλώνων, οι αρμοδιότητες του ΔΕΕ στο χώρο της ΚΕΠΠΑ και του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης παραμένουν περιορισμένες. Σύμφωνα με τα άρθρα 275 και 276 ΣυνθΛΕΕ η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στους τομείς αυτούς είναι σημαντικά περιορισμένη.

6. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

Η δημιουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕλΣυν) ανταποκρίνεται στην ανάγκη διασφάλισης του βέλτιστου δυνατού ελέγχου και διαφάνειας των δημοσιονομικών της Ένωσης. Το ΕλΣυν ιδρύθηκε με τη Συνθήκη περί μεταρρύθμισης της διαδικασίας έγκρισης του προϋπολογισμού της 22.8.1975. Με αυτή, το ΕλΣυν δημιουργήθηκε ως επικουρικό όργανο της Κοινότητας, η δε καθιέρωσή του ως θεσμικού οργάνου της Ένωσης πραγματοποιήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Τη θεσμικού χαρακτήρα αυτή επιλογή υιοθετεί και η Συνθήκη της Λισσαβώνας, η οποία στο άρθρο 13 παρ. 1 ΣυνθΕΕ αναγνωρίζει ρητά το ΕλΣυν ως ένα από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, αφενός οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκούνται στο πλαίσιο που καθορίζουν οι Συνθήκες (άρθρο 13 παρ. 2 ΣυνθΕΕ), αφετέρου δε οι ειδικότερες διατάξεις που διέπουν την εν γένει λειτουργία του εμπεριέχονται στη ΣυνθΛΕΕ (άρθρο 13 παρ. 3 ΣυνθΕΕ).

Το ΕλΣυν απαρτίζεται από ένα υπήκοο κάθε κράτους μέλους (άρθρο 285 εδ. β' ΣυνθΛΕΕ). Η διαδικασία αναδείξεώς τους από το Συμβούλιο γνώρισε συν τω χρόνω σημαντικές αλλαγές. Ως σημαντικότερη καινοτομία μπορεί να αναφερθεί εκείνη που επήλθε με τη Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία για πρώτη φορά προέβλεψε την ανάδειξη των μελών του ΕλΣυν με απόφαση του Συμβουλίου, όχι στο πλαίσιο της διαδικασίας της ομοφωνίας, αλλά πλέον με απόφαση στο πλαίσιο της ειδικής πλειοψηφίας. Η διαδικασία αυτή ολοκληρώνεται ουσιαστικά σε 2 διαφορετικά στάδια. Στο πρώτο, τα κράτη μέλη υποβάλλουν τις προτάσεις του σχετικά με τα μέλη που προτείνουν να στελεχώσουν το ΕλΣυν και με βάση τις προτάσεις αυτές δημιουργείται ένας κατάλογος μελών. Στη συνέχεια, ο κατάλογος αυτός θα πρέπει να εγκριθεί από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και αφού προηγηθεί σχετική διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 286 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ).

1. Το γραπτό παράγωγο δίκαιο

Θα εξετάσουμε, αφενός, τα διαφορετικά είδη πράξεων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου τις οποίες εκδίδουν τα όργανα της Ένωσης και, αφετέρου, το κοινό νομικό καθεστώς, που διέπει τη θέσπισή τους.

α. Τυπολογία

Σύμφωνα με το άρθρο 288 ΣυνθΛΕΕ, «για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τα θεσμικά όργανα θεσπίζουν κανονισμούς, οδηγίες, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες». Σε αυτή την ταξινόμηση θα πρέπει να προσθέσουμε μια σειρά από άτυπες πράξεις, οι οποίες, ενώ δεν αναφέρονται στην επίσημη τυπολογία, παίζουν ωστόσο σημαντικό ρόλο στη θεσμική ζωή της Ένωσης.

ι. Κανονισμός

Το άρθρο 288 εδ. Β' ΣυνθΛΕΕ ορίζει ότι «ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος».

Το πρώτο εγγενές στοιχείο του κανονισμού είναι η γενική ισχύς του. Σε αντίθεση με τις αποφάσεις, που κατά κανόνα έχουν ατομικό χαρακτήρα, ο κανονισμός προσομοιάζει σε νόμο του εσωτερικού δικαίου³¹⁹, καθόσον έχει γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα. «Γενικό» καθόσον παράγει έννομα αποτελέσματα *erga omnes*, δηλαδή απέναντι σε όλα τα κράτη μέλη και τους ιδιώτες, οι οποίοι εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του. «Αφηρημένο», στο βαθμό που οι διατάξεις του κανονισμού δεν απευθύνεται σε ρητώς προκαθορισμένο αποδέκτη, αλλά σε όλα τα υποκείμενα δικαίου, που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του. Στην πραγματικότητα βέβαια, οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή του κανονισμού μπορεί να είναι τόσο περιοριστικές ώστε εκ των πραγμάτων το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κανονισμού να είναι ιδιαίτερα περιορισμένο, όπως εξάλλου συμβαίνει και με το νόμο του εσωτερικού δικαίου. Αυτό όμως δεν αφαιρεί από τον κανονισμό τον εξ ορισμού αφηρημένο χαρακτήρα του³²⁰.

Επιπλέον, ο κανονισμός είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του. Σε αντίθεση με την οδηγία, ο κανονισμός δεν αρκείται στο να επιβάλει υποχρεώσεις αποτελέσματος. Ανεξάρτητα από το βαθμό λεπτομέρειας των ρυθμίσεών του, όλα τα στοιχεία του θα πρέπει να εκτελούνται, συμπεριλαμβανομένων των παραρτημάτων του. Το γεγονός ότι ορισμένες φορές επιβάλλεται από τα Κράτη μέλη η έκδοση πράξεων που συμπληρώνουν τις διατάξεις του κανονισμού δεν αναιρεί αυτό τον καθολικά υποχρεω-

319. ΔΕΚ, απόφαση της 20ης Μαρτίου 1959, *Nold*, υπόθ. 18/57, Συλλογή, σελ. 89.

320. Στην πράξη συναντάμε βέβαια κανονισμούς οι οποίοι στην πραγματικότητα δεν είναι παρά δέσμη ατομικών αποφάσεων ή ακόμη ατομική διοικητική πράξη η οποία μόνο τη μορφή κανονισμού φέρει. Σε μια τέτοια περίπτωση, το νομικό καθεστώς αυτών των «ψευδό-κανονισμών» έναντι του κοινοτικού δικαστή είναι εκείνο των αποφάσεων, ο οποίος μάλιστα δύναται να τους αποχαρακτηρίσει: ΔΕΚ, απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1999, *Γαλλική Δημοκρατία κατά Comafrika* κ.ά., υπόθ. C-73/97 P, Συλλογή, σελ. I-185· πρβλ. *R. Mehdi*, *Institutions européennes*, εκδ. Hachette, Παρίσι, 2007, σελ. 167.

τικό χαρακτήρα. Για το λόγο αυτό εξάλλου τυχόν συμπληρωματικά εθνικά μέτρα, αναγκαία για την πλήρη εφαρμογή του κανονισμού, πρέπει να λαμβάνονται άμεσα, ως εκδήλωση αυτής ακριβώς της υποχρεωτικότητας.

Αυτό το στοιχείο μας οδηγεί στην εξέταση του τρίτου δομικού στοιχείου του κανονισμού, κατ' άρθρο 288 εδ. β' ΣυνθΛΕΕ, δηλαδή την άμεση ισχύ του σε κάθε κράτος μέλος. Πιο συγκεκριμένα, ως *lex perfecta*, ο κανονισμός δεν εξαρτά την παραγωγή των έννομων αποτελεσμάτων του από την έκδοση εθνικών μέτρων, που θα μεταγράψουν τις διατάξεις του κανονισμού στην εσωτερική έννομη τάξη. Αν και στην πράξη, συμβαίνει η πλήρης εφαρμογή κανονισμών να απαιτεί τη λήψη ορισμένων συμπληρωματικών μέτρων από τα κράτη μέλη, πρόκειται για παρεμβάσεις που υπαγορεύονται από την ανάγκη αποτελεσματικότερης εφαρμογής των διατάξεων του κανονισμού και όχι για προϋπόθεση από την οποία εξαρτάται η ισχύς του κανονισμού στην εσωτερική έννομη τάξη³²¹.

Στην πραγματικότητα, ενδέχεται ένας κανονισμός να προβλέπει τις βασικές ρυθμίσεις, εξουσιοδοτώντας στη συνέχεια τα θεσμικά όργανα (κυρίως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) να υιοθετήσει εκτελεστικά-συμπληρωματικά μέτρα. Το ΔΕΚ αποφάνθηκε υπέρ της νομιμότητας αυτής της διάκρισης μεταξύ «βασικών» και «εκτελεστικών» κανονισμών³²². Οι τελευταίοι φέρουν τα ίδια δομικά στοιχεία με τους πρώτους, ωστόσο η ρυθμιστική τους ισχύ περιορίζεται από τους ιεραρχικά ανώτερους βασικούς κανονισμούς προς εκτέλεση των οποίων έχουν τεθεί.

Η άμεση ισχύς του κανονισμού έχει ως άμεση συνέπεια το άμεσο αποτέλεσμα («*effet direct*») των διατάξεών του. Παρότι στη θεωρία υπάρχει η τάση να συγχέονται η άμεση ισχύς με το άμεσο αποτέλεσμα, πρόκειται για δύο έννοιες διακριτές³²³ (όπως εξάλλου καταφαίνεται στην περίπτωση της οδηγίας που θα εξετάσουμε παρακάτω). Το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κανονισμού σημαίνει ότι επιτρέπεται στους ιδιώτες να τις επικαλεστούν απευθείας έναντι των εθνικών αρχών και δη έναντι των δικαστηρίων προκειμένου να ζητήσουν την εφαρμογή (ή την προστασία) των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτές τις διατάξεις³²⁴. Το άμεσο αυτό αποτέλεσμα των κανονισμών αφορά, τέλος, όχι μόνο τις σχέσεις μεταξύ του κράτους μέλους και των δικαιούμενων (κάθετο άμεσο αποτέλεσμα) αλλά και τις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών (οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα). Έτσι π.χ. οι μετακινούμενοι εργαζόμενοι εντός της Ε.Ε. μπορούν επικαλεστούν τις διατάξεις ενός κανονισμού που ρυθμίζει τα θέματα κοινωνικής τους ασφάλισης, τόσο έναντι των δημοσίων αρχών όσο και κατά του εργοδότη του, φυσικό πρόσωπο ή ν.π.ι.δ.³²⁵.

321. ΔΕΚ, απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 1971, *Fleischkontor*, υπόθ. 39/70, Συλλογή, σελ. 49.

322. ΔΕΚ, απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970, *Otto Scheer*, υπόθ. 30/70, Συλλογή, σελ. 1197.

323. Βλ. σχετικά *Léontin-Jean Constantinesco*, *L'applicabilité directe dans le droit de la CEE* (επανεκδοση), εκδ. Bruylant, Βρυξέλλες, 2006.

324. ΔΕΚ, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1971, *Politi*, υπόθ. 43/71, Συλλογή, σελ. 1039.

325. Εξηπακούεται, τέλος, ότι και τα ίδια τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεσμεύονται από τις διατάξεις των κανονισμών, περισσότερο όμως ως συνέπεια της δεσμευτικότητας (ή υποχρεωτικότητας) αυτών.

ii. Οδηγία

Η οδηγία αποτελεί την πλέον πρωτότυπη κατηγορία πράξεων του παράγωγου δικαίου της Ένωσης. Η πρωτοτυπία της έγκειται στο γεγονός ότι η σύλληψή της επιχειρεί να εξισορροπήσει τη νομοθετική λειτουργία της Ένωσης μεταξύ της υπερεθνικής και της εθνικής αρμοδιότητας.

Σύμφωνα με το άρθρο 288 εδ. γ' ΣυνθΛΕΕ, «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».

Σε αυτή τη βάση η νομολογία του ΔΕΚ χαρακτηρίζει την οδηγία ως «μορφή έμμεσης νομοθετικής ή κανονιστικής ρυθμίσεως»³²⁶. Πρακτικά, η οδηγία ορίζει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και θέτει συγκεκριμένη προθεσμία προκειμένου να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών. Ας σημειωθεί ότι η διατύπωση του άρθρου 288 δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα καθώς αφήνει να εννοηθεί ότι η οδηγία απευθύνεται σε ορισμένα κράτη μέλη. Αν και αυτή ήταν η αρχική πρόθεση των συντακτών της συνθήκης της Ρώμης, στην πράξη οι οδηγίες που εκδίδονται απευθύνονται, συνήθως, στο σύνολο των κρατών μελών (πρβλ. άρθρο 297 παρ. 2, 2η και 3η υπόπαρ. ΣυνθΛΕΕ).

Ο έμμεσος χαρακτήρας της νομοθετικής ρύθμισης στην οποία αναφέρθηκε το ΔΕΚ αφορά στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Ο υπερεθνικός νομοθέτης ορίζει τους στόχους, τις γενικές κατευθύνσεις που πρέπει να ακολουθηθούν, αφήνοντας στα κράτη μέλη την απόφαση ως προς τα πρόσφορα μέσα και την κατάλληλη μορφή των δράσεων για την επίτευξη αυτών των στόχων. Αυτή η άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας σε δύο επίπεδα επιτρέπει τη διατήρηση της λεπτής ισορροπίας μεταξύ του υπερεθνικού συμφέροντος και της κρατικής αρμοδιότητας. Η ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης απαιτεί την επιβολή υποχρεώσεων αποτελέσματος για όλα τα κράτη μέλη. Ταυτόχρονα, η παρέμβαση των κρατών μελών στην δικαιοπαραγωγική διαδικασία που εισάγει η οδηγία είναι στρατηγικής σημασίας. Μεταφέροντας την οδηγία, οι εθνικές αρχές προσαρμόζουν την εσωτερική νομοθεσία στις υπερεθνικές επιταγές, λαμβάνοντας υπόψη τις πολιτικές, κοινωνικές, νομικές ή άλλες ιδιαιτερότητες του κράτους μέλους. Με τον τρόπο αυτό εξάλλου ενισχύεται κατ' αρχήν στα μάτια των λαών η νομιμοποίηση της νομοθετικής λειτουργίας της Ένωσης στο βαθμό που το δίκαιο της Ένωσης δεν εφαρμόζεται ως ένα «ξένο» δίκαιο που επιβάλλεται στο κράτος μέλος, αλλά ως το αποτέλεσμα της συνεργασίας μεταξύ του ενωσιακού και του εθνικού νομοθέτη.

Συχνά όμως στην πράξη, αυτή η ισορροπία μεταξύ της ευρωπαϊκής και την εθνικής αρμοδιότητας διαταράσσεται έντονα. Προκειμένου να διασφαλίσει την ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, ο υπερεθνικός νομοθέτης θεσπίζει οδηγίες των οποίων οι διατάξεις είναι ιδιαίτερα λεπτομερείς, ορίζοντας κατ' ουσία εξαντλητι-

326. ΔΕΚ, απόφαση της 29ης Ιουνίου 1993, *Gibraltar κατά Συμβουλίου*, υπόθ. C-298/89, Συλλογή, σελ. I-3605.

παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ)⁴²⁰ είναι το Γενικό Δικαστήριο, ενώ για τις αποφάσεις του τελευταίου, αρμόδιο είναι το Δικαστήριο (άρθρο 256 παρ. 1 εδ. 2 ΣυνθΛΕΕ).

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 256 παρ. 3 εδ. Β΄ ΣυνθΛΕΕ, οι αναιρετικές αποφάσεις, που εκδίδει το Γενικό Δικαστήριο (επί των αποφάσεων των ειδικευμένων δικαστηρίων), «μπορούν κατ' εξαίρεση να επανεξετάζονται από το Δικαστήριο, σύμφωνα με τους όρους και τους περιορισμούς, που προβλέπονται από τον Οργανισμό, εφόσον υπάρχει σοβαρός κίνδυνος να θιγεί η ενότητα ή η συνοχή του δικαίου της Ένωσης», ενώ η παρ. 3 εδ. Β΄ του αυτού άρθρου προβλέπει την ίδια δυνατότητα για τις αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου επί προδικαστικών ερωτημάτων. Πρόκειται για δυνατότητα που προβλέφθηκε για πρώτη φορά με τη Συνθήκη της Νίκαιας και αποσκοπεί στην αποφυγή αντικρουόμενων αποφάσεων, που ενδέχεται να προκύψουν από την αναβάθμιση του ρόλου του Γενικού Δικαστηρίου. Έτσι, αποφεύγεται και το φαινόμενο της αναίρεσης (από το Δικαστήριο) των ήδη αναιρετικών αποφάσεων του Γενικού Δικαστηρίου.

Κατ' αυτό τον τρόπο, το Δικαστήριο επιβεβαιώνεται στην κορυφή του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης, ενώ το Γενικό Δικαστήριο διατηρεί σχέση ιεραρχικά ανώτερη (λόγω της δυνατότητας αναίρεσης) έναντι των ειδικευμένων δικαστηρίων (δηλαδή, για την ώρα, του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης).

B. Η ένδικη προστασία ενώπιον του δικαστή της Ε.Ε.

1. Προσφυγή λόγω παράβασης από κράτος μέλος υποχρέωσης εκ των Συνθηκών

Η προσφυγή λόγω παράβασης υποχρέωσης κοινοτικού δικαίου αναπτύσσεται παράλληλα με τη δράση του εθνικού δικαστή, την οποία και συμπληρώνει. Ενώ ο εθνικός δικαστής αναλαμβάνει ως κοινός δικαστής τη διασφάλιση της κοινοτικής νομιμότητας στο επίπεδο του εσωτερικού δικαίου, έχοντας τη δυνατότητα να στραφεί στο ΔΕΕ μέσω του προδικαστικού ερωτήματος, στην περίπτωση της προσφυγής λόγω παράβασης υποχρέωσης, το ΔΕΕ εξετάζει κατ' εξαίρεση ευθέως τη συμπεριφορά του κράτους μέλους έναντι των κοινοτικών του υποχρεώσεων. Πρόκειται δηλαδή για επικουρικό δικαστικό έλεγχο που ασκείται από το ΔΕΕ. Αυτός ο επικουρικός χαρακτήρας του δικαστικού ελέγχου που ασκείται από το ΔΕΕ δικαιολογείται από το γεγονός ότι η κοινοτική και η εθνική έννομη τάξη είναι διακριτές μη επιτρέποντας τον άμεσο έλεγχο και κυρίως την κυρωτική αρμοδιότητα του κοινοτικού δικαστή με όρους γνωστούς από την εθνική έννομη τάξη. Έτσι για παράδειγμα η έκδοση εθνικού νόμου αντίθετου στο κοινοτικό δίκαιο δεν παρέχει δικαίωμα ακύρωσης από τον κοινοτικό δικαστή, καθόσον κάτι τέτοιο θα έθετε υπό αμφισβήτηση την αυτονομία της εσωτερικής έννομης τάξης έναντι της κοινοτικής. Η προσφυγή κατά κράτους μέλους αρκείται κατ' άρ-

420. Παραδόξως, το κείμενο του άρθρου 256 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ αναφέρεται σε «προσφυγές» κατά των αποφάσεων των ειδικευμένων δικαστηρίων, το οποίο ενδεχομένως αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο να θεσπιστεί στο μέλλον δυνατότητα «έφευξης» κατά των πρωτόδικων αποφάσεων. Αν και στην περίπτωση αυτή ο όρος «προσφυγή» δεν είναι δόκιμος.

χίν, όπως θα δούμε, στο να διαπιστώσει την παράβαση υποχρέωσης εκ των Συνθηκών. Με αυτή την έννοια, η εν λόγω προσφυγή αποτελεί συμβιβαστική λύση ανάμεσα στην ανάγκη απευθείας ελέγχου του εθνικού δικαίου από τον κοινοτικό δικαστή και την αξίωση σεβασμού της εσωτερικής έννομης τάξης.

α. Οι διαφορετικές διαδικασίες προσφυγής λόγω παράβασης κοινοτικής υποχρέωσης

Η βασική διαδικασία προσφυγής είναι αυτή που προβλέπεται από τα άρθρα 258-260 ΣυνθΛΕΕ (πρώην άρθρα 226-228 ΣυνθΕΚ) και η οποία ως προς τα βασικά στοιχεία της ισχύει από την ίδρυση της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ (άρθρα 141-143 ΣυνθΕΚΑΕ)⁴²¹. Παράλληλα όμως, η ΣυνθΛΕΕ προβλέπει μια σειρά ειδικών διαδικασιών οι οποίες εφαρμόζονται σε ειδικές κατηγορίες παραβάσεων και οι οποίες έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό την τάση σύντμησης της διαδικασίας μέσω της κατάργησης της προδικασίας. Τέτοιες είναι οι περιπτώσεις των άρθρων 114 παρ. 9 (καταχρηστική άσκηση από το κράτος μέλος των εκτάκτων εξουσιών που παρέχει η Συνθήκη στα κράτη μέλη για λόγους δημόσιου συμφέροντος), και 88 παρ. 2 (μη συμμόρφωση του κράτους μέλους με απόφαση της Επιτροπής περί παράνομων κρατικών ενισχύσεων).

β. Η «παράβαση από κράτος μέλος υποχρέωσης εκ των Συνθηκών»

Το άρθρο 258 ΣυνθΛΕΕ αναφέρεται σε παράβαση από ένα κράτος μέλος υποχρέωσης εκ των Συνθηκών. Πρόκειται για την θεμελιώδη έννοια της συγκεκριμένης διαδικασίας. Οι Συνθήκες δε δίνουν ορισμό της «παράβασης κράτους μέλους», καθόσον πρόκειται για έννοια με διαπλαστικό χαρακτήρα, που ακολουθεί τις εξελίξεις του κοινοτικού δικαίου και επιχειρεί να καλύψει το σύνολο της «παθογενούς» συμπεριφοράς των κρατών μελών και ανεξάρτητα από τις ιδιαιτερότητες του εθνικού δικαίου. Με αυτά τα δεδομένα, είναι φυσικό η εννοιολογική αποσαφήνιση του όρου να είναι έργο της κοινοτικής νομολογίας. Το ΔΕΕ σταδιακά όρισε κατά τρόπο διασταλτικό τον όρο ως προς τα δύο δομικά του στοιχεία, την «παράβαση» και το «κράτος μέλος».

ι. «Η έννοια της παράβασης»

Η παράβαση υποχρέωσης εκ των Συνθηκών νοείται κατά τρόπο ιδιαίτερα ευρύ και δεν περιορίζεται στην θετική (διά πράξεως) παράβαση διάταξης των Συνθηκών. Ειδικότερα:

– την παράβαση μπορεί να στοιχειοθετεί τόσο μια (θετική) πράξη αντίθετη στο κοινοτικό δίκαιο όσο και η παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας. Ως προς το τελευταίο στοιχείο, συχνά πρόκειται για παράλειψη εμπρόθεσμης μετεγγραφής οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη ή ακόμα και για παράλειψη υλικής πράξης⁴²².

421. Αντίθετα, η αντίστοιχη διαδικασία προσφυγής κατά κράτους μέλους της ΕΚΑΧ, αναγνώριζε στην Επιτροπή την αρμοδιότητα να διαπιστώσει απευθείας την παράβαση κοινοτικής υποχρέωσης (άρθρο 88 ΣυνθΕΚΑΧ).

422. ΔΕΚ, απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1997, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, υπόθ. C-265/95, Συλλογή, σελ. I-6959, σχετικά με την παράλειψη των γαλλικών αρχών να εξασφαλίσουν την

– το στοιχείο της «πράξης» ή εκείνο της «παράλειψης» νοούνται κατά τρόπο αντικειμενικό, καθόσον για την στοιχειοθέτηση της παράβασης αρκεί η ύπαρξή τους χωρίς να απαιτείται, επιπλέον, η απόδειξη της πρόθεσης ή της «βαριάς αμέλειας» του κράτους μέλους⁴²³.

ii. «Υποχρέωση εκ των Συνθηκών»

Η μορφή την οποία ενδύεται ο προσβαλλόμενος κανόνας είναι κατ' αρχήν αδιάφορη για το χαρακτηρισμό της «παράβασης». Έτσι ο μη σεβασμός διατάξεων του λεγόμενου πρωτογενούς δικαίου (ιδρυτικές συνθήκες και συνθήκες τροποποιητικές των προηγούμενων, συνθήκες προσχώρησης κρατών στην Ε.Ε. και κάθε πρωτόκολλο ή άλλη πράξη, που συνοδεύει τις παραπάνω) ή του παράγωγου δικαίου της Ένωσης υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής της έννοιας της παράβασης. Το ίδιο ισχύει και για την παράβαση των διατάξεων των διεθνών συνθηκών που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης⁴²⁴, αλλά και για το λεγόμενο άγραφο δίκαιο της Ε.Ε., δηλαδή τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, όπως για παράδειγμα η γενική αρχή της καλόπιστης συνεργασίας των κρατών μελών με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης⁴²⁵. Προκύπτει λοιπόν ότι η παράβαση είναι συνυφασμένη με το στοιχείο του δεσμευτικού κοινοτικού κανόνα, γεγονός που αυτόματα αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 258-260 ΣΛΕΕ την «παράβαση» μη δεσμευτικών πράξεων, όπως κατά κανόνα τις γνώμες και τις συστάσεις, κατ' άρθρο 288 ΣυνθΛΕΕ.

Η παράβαση δεν περιορίζεται στους κανόνες που παράγουν άμεσο αποτέλεσμα, αλλά στο σύνολο των υποχρεώσεων των κρατών μελών. Εν προκειμένω η διαδικασία ενώπιον του κοινοτικού δικαστή αφορά στις σχέσεις μεταξύ του κράτους μέλους και της έννομης τάξης της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το ζήτημα της αναγνώρισης απευθείας δικαιωμάτων σε ιδιώτες δεν αποτελεί διόλου προϋπόθεση για τη θέση σε εφαρμογή της εν λόγω διαδικασίας.

Οι Συνθήκες προβλέπουν εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας προσφυγής. Έτσι, το άρθρο 126 παρ. 9 ΣυνθΛΕΕ ρητώς εξαιρεί την περίπτωση των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων στο πλαίσιο της Οικονομικής πολιτικής, ενώ από το συνδυασμό των άρθρων 19 παρ. 3 ΣυνθΕΕ και 275 ΣυνθΛΕΕ προκύπτει ότι η διαδικασία κατά παράβασης δεν εφαρμόζεται στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, ως εκδήλωση της διατήρησης του διακυβερνητικού χαρακτήρα του συγκεκριμένου τομέα.

ασφάλεια των φορτηγών οχημάτων και των οδηγών τους που μετέφεραν φράουλες ισπανικής προέλευσης από τις επιθέσεις Γάλλων παραγωγών.

423. ΔΕΚ, απόφαση της 1ης Μαρτίου 1983, *Επιτροπή κατά Βελγίου*, υπόθ. 301/81, Συλλογή, σελ. 467.

424. ΔΕΚ, απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 1982, *Kupferberg*, υπόθ. 104/81, Συλλογή, σελ. 3641, σκέψη 11.

425. ΔΕΚ, απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1991, *Επιτροπή κατά Βελγίου*, υπόθ. C-374/89, Συλλογή, σελ. I- 375, σκέψεις 12 επ.

iii. «Κράτος μέλος»

Η εννοιολογική οριοθέτηση του κράτους μέλους από το κοινοτικό δίκαιο, εν προκειμένω, έχει πρακτική και όχι δογματική σημασία. Σκοπός του κοινοτικού δικαστή κατά την αποσαφήνιση του εν λόγω όρου δεν είναι να επιχειρήσει να αναγνωρίσει την υπόσταση του κρατικού φαινομένου - το οποίο εξάλλου προϋπάρχει της Ένωσης -, αλλά να οριοθετήσει το πεδίο εφαρμογής της συγκεκριμένης διαδικασίας.

Έτσι, κάθε δημόσια αρχή μπορεί στα πλαίσια άσκησης των αρμοδιοτήτων της να είναι υπεύθυνη για παράβαση υποχρέωσης εκ των Συνθηκών, δεσμεύοντας έτσι την ευθύνη του κράτους μέλους έναντι της Ένωσης. Αυτό ισχύει πριν απ' όλα για τα όργανα που συνθέτουν την κλασική διάκριση των εξουσιών, δηλαδή τα όργανα της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ κάθε συνταγματικά ανεξάρτητη αρχή του κράτους μέλους δύναται στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων της να προβεί σε παράβαση υποχρέωσης εκ των Συνθηκών⁴²⁶. Για παράδειγμα, η μη έγκαιρη ή έγκυρη ενσωμάτωση κοινοτικής οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη από το εθνικό Κοινοβούλιο συνιστά παράβαση υποχρέωσης εκ των Συνθηκών, λόγω της συμπεριφοράς του εθνικού νομοθέτη. Η ανεξαρτησία του Κοινοβουλίου ως οργάνου που εκπροσωπεί τη λαϊκή βούληση δεν δύναται να του εξασφαλίσει δικαστική «ασυλία» σε σχέση προς τις κοινοτικές του υποχρεώσεις. Η υποχρέωση άσκησης των αρμοδιοτήτων της νομοθετικής λειτουργίας ή της κανονιστικής διοίκησης είναι πλήρης. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, η μεταφορά οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη μέσω εγκυκλίων που ερμηνεύουν τις ισχύουσες εθνικές διατάξεις σύμφωνα με τις επιταγές των οδηγιών δεν ικανοποιεί την ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Θα πρέπει οι διατάξεις των οδηγιών να μεταφέρονται στην εθνική έννομη τάξη με πράξεις της ίδιας τυπικής ισχύος και υποχρεωτικότητας ως εάν επρόκειτο για θέσπιση μέτρων εσωτερικού χαρακτήρα (θεωρία της παραλληλίας των τύπων)⁴²⁷.

Το ζήτημα της δράσης των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων αποδεικνύεται στην πράξη ιδιαίτερα ευαίσθητο. Τυπικά, ο εθνικός δικαστής ως εθνικό όργανο είναι επιφορτισμένος με τη γενική υποχρέωση ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων του. Κατά συνέπεια, ο μη σεβασμός αυτής της υποχρέωσης δύναται να στοιχειοθετήσει «παράβαση υποχρέωσης εκ των Συνθηκών» κατ' άρθρο 258 ΣυνθΛΕΕ. Στην πράξη εξάλλου είναι συχνό το φαινόμενο της διατήρησης εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων νομολογίας η οποία έρχεται σε ευθεία σύγκρουση με τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου και δη με τη νομολογία του ΔΕΕ. Ωστόσο μέχρι σήμερα ουδέποτε έχει καταδικαστεί κράτος μέλος για παράβαση υποχρέωσης εκ των Συνθηκών από δικαιοδοτικό όργανο. Σε μία περίπτωση μόνο, το ΔΕΕ έκρινε την προσφυγή της Επιτροπής κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας παραδεκτή για παράβαση των κοινοτικών υποχρεώσεων του κράτους μέλους περί επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντος φόρου λόγω πάγιας νομολογίας του ιταλικού Ακυρωτικού.

426. ΔΕΚ, απόφαση της 5ης Μαΐου 1970, Επιτροπή κατά Βελγίου, υπόθ. 77/69, Συλλογή, σελ. 237.

427. ΔΕΚ, απόφαση της 6ης Μαΐου 1980, Επιτροπή κατά Βελγίου, υπόθ. 102/79, Συλλογή, σελ. 1473.

Επί της ουσίας όμως, το ΔΕΕ προτίμησε να ρίξει την ευθύνη στον εθνικό νομοθέτη ο οποίος δεν θέσπισε άρτιο νομοθετικό πλαίσιο ώστε να μπορέσει η ιταλική δικαιοσύνη να δράσει σύμφωνα προς τις κοινοτικές επιταγές⁴²⁸. Στην πραγματικότητα αυτή η στάση του κοινοτικού δικαστή καταδεικνύει, πως χωρίς να αμφισβητείται η νομική δυνατότητα προσφυγής κατά κράτους μέλους λόγω της δράσης των δικαιοδοτικών του οργάνων, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης - τόσο η Επιτροπή όσο και το Δικαστήριο - προτιμούν να δείχνουν επιείκεια έναντι του εθνικού δικαστή. Αυτή η στάση επιβεβαιώνει τη θέση ότι τα εθνικά δικαστήρια αντιμετωπίζονται στην πράξη ως απαραίτητοι συντελεστές και «σύμμαχοι» για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε εσωτερικό επίπεδο.

Πέρα από την κλασική διάκριση των εξουσιών, η έννοια του κράτους μέλους στο πλαίσιο της προσφυγής των άρθρων 258 επ. ΣυνθΛΕΕ, αναπτύσσεται στην κάθετη διάστασή της. Από τη μια μεριά, θα πρέπει να γίνει δεκτό, σύμφωνα εξάλλου και με την αρχή της υπεροχής, ότι οι εκ των Συνθηκών υποχρεώσεις βαρύνουν όχι μόνο τις συντεταγμένες εξουσίες αλλά και τη συντακτική-αναθεωρητική λειτουργία. Όπως καταφάνηκε και από την υπόθεση του βασικού μετόχου, όπου η Επιτροπή απείλησε την Ελλάδα με προσφυγή λόγω των νομοθετικών ρυθμίσεων οι οποίες τέθηκαν προς εκτέλεση των διατάξεων του άρθρου 14 παρ. 9 Σ.⁴²⁹, ο συνταγματικός νομοθέτης δύναται να «χρεωθεί» παράβαση των εκ των Συνθηκών υποχρεώσεων του Κράτους μέλους. Από την άλλη, η έννοια του κράτους μέλους νοείται ευρέως περιλαμβάνοντας, πέρα από την κεντρική εξουσία, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (περιφέρειες, νομαρχίες, δήμους και κοινότητες) αλλά και τα ομόσπονδα κρατίδια, στην περίπτωση εκείνων των κρατών μελών που έχουν ομοσπονδιακή δομή⁴³⁰. Κατά την άσκηση λοιπόν των αρμοδιοτήτων τους και αυτές οι οντότητες δύνανται να προβούν σε παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το κράτος μέλος νοείται κατά τρόπο λειτουργικό έτσι ώστε περιλαμβάνει κάθε φορέα εθνικής δημόσιας εξουσίας, ακόμα και εκείνους που δεν εντάσσονται οργανικά στο κράτος υπό στενή έννοια - όπως στην περίπτωση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών - αλλά και σε εκείνους που δρουν με τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, αλλά ασκούν κατά παραχώρηση δημόσια εξουσία⁴³¹.

428. ΔΕΚ, απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2003, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, υπόθ. C-129/00, Συλλογή, σελ. I-14637.

429. Β. Γ. Τζέμου, *Ο «Βασικός Μέτοχος»*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006· Χ. Συνοδινού, «Βασικός Μέτοχος: Υπεροχή Συντάγματος ή κοινοτικού δικαίου;» *ΔιΜΜΕ* 2005, 34 επ.

430. ΔΕΚ, διάταξη της 21ης Μαρτίου 1997, *Région Wallone κατά Επιτροπής*, υπόθ. C-95/97, Συλλογή, σελ. I-1789.

431. ΔΕΚ, απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1982, *Επιτροπή κατά Ιρλανδίας*, υπόθ. 249/81, Συλλογή, σελ. 4005· πρβλ. C. Blumann, L. Dubouis, *Droit institutionnel*, σελ. 558-559.

γ. Η ενεργητική νομιμοποίηση

Τη διαδικασία (προδικασία και προσφυγή) σε περίπτωση παράβασης υποχρέωσης εκ των Συνθηκών μπορούν να κινήσουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (άρθρο 258) και κάθε κράτος μέλος (άρθρο 259), με την εξαίρεση βέβαια του κράτους μέλους που κατηγορείται. Η ενεργητική νομιμοποίηση της Επιτροπής δικαιολογείται από το θεσμικό ρόλο που της αναγνωρίζει το άρθρο 17 ΣυνθΕΕ καθώς «μεριμνά για την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα». Η απόφαση της Επιτροπής να κινήσει τη σχετική διαδικασία λαμβάνεται είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν σχετικής αναφοράς (κυρίως από ιδιώτες), είτε ακόμη έπειτα από σχετική ερώτηση από μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ως προς την ενεργητική νομιμοποίηση των κρατών μελών κατ' άρθρο 259, αυτή δικαιολογείται στη βάση της ίδιας της λογικής της Κοινότητας, με την έννοια ότι η παράβαση μιας εκ των Συνθηκών υποχρέωσης προσβάλλει τα κοινά συμφέροντα όλων των κρατών μελών και ταυτόχρονα πλήττει την αρχή της ενότητας και ταυτότητας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Αντίθετα, οι ιδιώτες δεν έχουν δυνατότητα να προσφύγουν άμεσα στο Δικαστήριο. Η δυνατότητα αναφοράς στην οποία καταγγέλλονται πιθανές παραβάσεις κοινοτικών υποχρεώσεων από τα Κράτη μέλη δεν στερείται βέβαια ενδιαφέροντος. Οι ιδιώτες και δη οι οικονομικοί φορείς δικαιωμάτων της κοινοτικής έννομης τάξης αποτελούν σημαντική πηγή πληροφόρησης για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε εθνικό επίπεδο. Προς αυτή την κατεύθυνση θα πρέπει να σημειωθεί ο ιδιαίτερα άτυπος χαρακτήρας της αναφοράς που δεν υπόκειται σε αυστηρές προϋποθέσεις. Έτσι δεν υφίσταται προθεσμία για την υποβολή τέτοιας αναφοράς, ούτε απαιτείται η ύπαρξη έννομου συμφέροντος (αντικειμενικός χαρακτήρας της αναφοράς). Ακόμα, η αναφορά μπορεί να είναι ανώνυμη, δεν χρειάζεται η εκπροσώπηση από εξουσιοδοτημένο δικηγόρο και δεν υπόκειται στην καταβολή παραβόλου ή στην υποβολή ειδικού εντύπου.

Ταυτόχρονα όμως τα έννομα αποτελέσματα της αναφοράς είναι ιδιαίτερα περιορισμένα. Ενώ η Επιτροπή δεσμεύεται να πρωτοκολλήσει την αναφορά και να πληροφορήσει τον ενδιαφερόμενο για τις ενέργειές της, δεν έχει την υποχρέωση να προβεί στον πρόελεγχο της προδικασίας ή να προσφύγει στο Δικαστήριο. Σύμφωνα μάλιστα με τη νομολογία του ΔΕΕ, η απόφαση της Επιτροπής να θέσει μια αναφορά στο αρχείο, δίχως δηλαδή να δώσει συνέχεια, αποτελεί έκφραση σχετικής διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής, η οποία δεν υπάγεται σε δικαστικό έλεγχο⁴³².

δ. Η προδικασία

Η προδικασία συνιστά εξαιρετικά σημαντική πτυχή της όλης διαδικασίας, καθώς στον αφενός δεν στερείται έννομων αποτελεσμάτων, αφετέρου στην πράξη οι περισσότερες παραβάσεις που αποτελούν αντικείμενο της προδικασίας αίρονται πριν την

432. ΔΕΚ, απόφαση της 1ης Μαρτίου 1966, *Lütticke*, υπόθ. 48/65, Συλλογή, σελ. 27· διάταξη της 15ης Ιανουαρίου 1998, *Intertonic F. Cornelis GmbH*, C-196/97 P, Συλλογή, I-199.

Σημαντική τομή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επέφερε η Συνθήκη της Λισσαβώνας, που άρχισε να ισχύει από 1.12.2009. Το παρόν έργο, διαρθρωμένο σε τόμο Ι (θεσμικό δίκαιο) και τόμο ΙΙ (ουσιαστικό δίκαιο) καλύπτει το σύνολο του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτό βασίζεται στις κωδικοποιημένες, μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ) και Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ). Η ενημέρωση καλύπτει τη δράση των θεσμικών και λοιπών οργάνων της Ε.Ε. μέχρι τη δημοσίευση του Κανονισμού 472/2013 (ΕΕ 27.5.2013, τ. L140/1).

ISBN: 978-960-562-197-1



14557